

Conferencia Internacional del Trabajo

99.^a reunión, 2010

Informe III (Parte 1B)

Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo
a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social
para una globalización equitativa

Tercer punto del orden del día:
Información y memorias sobre la aplicación
de convenios y recomendaciones

Informe de la Comisión de Expertos
en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
(artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

ISBN: 978-92-2-321881-2 (print)
ISBN: 978-92-2-321882-9 (web)
ISSN: 0251-3226

Primera edición 2010

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

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

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

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

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

Sumario

	<i>Párrafos</i>
Introducción	
Parte A. Instrumentos sobre empleo.....	1-510
Capítulo I. Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)	1-95
Capítulo II. Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)	96-185
Capítulo III. Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) y Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)	186-383
Capítulo IV. Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)	384-436
Capítulo V. Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)	437-510
Parte B. Visión global de las políticas de empleo	511-699
Capítulo I – Introducción.....	511-529
Capítulo II – Panorama general de la situación actual del empleo en el mundo ..	530-546
Capítulo III – Políticas de empleo	547-668
Capítulo IV – Algunas observaciones finales sobre las políticas de empleo.....	669-699
Parte C. La continua pertinencia de los instrumentos relativos al empleo	700-782
Capítulo I – Situación de las ratificaciones	703-740
Capítulo II – Situación de los instrumentos.....	741-754
Capítulo III – Sugerencias de los Miembros en relación con las actividades normativas	755-769
Capítulo IV – Determinación de las necesidades y solicitudes de asistencia técnica.....	770-777
Capítulo V – Objetivos estratégicos de la OIT y promoción del empleo	778-782
Capítulo VI. Observaciones finales: La importancia de los instrumentos sobre el empleo	783-807

Índice

	<i>Página</i>
Introducción.....	xi
Parte A. Instrumentos sobre empleo	1
Capítulo I. Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)	1
1. Introducción	1
a) Aplicación efectiva del derecho al trabajo.....	2
b) Pleno empleo y desarrollo	4
c) Pleno empleo y trabajo decente	5
2. Contenido de las obligaciones previstas en el Convenio	6
a) Formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia	6
b) Los objetivos de la política del empleo	8
c) Relación con otros objetivos económicos y sociales	14
d) Métodos para aplicar la política de empleo.....	17
e) Consultas de los representantes de las personas afectadas por las medidas adoptadas en el ámbito de la política del empleo	19
Resumen: Convenio núm. 122	25
Capítulo II. Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)	27
1. Introducción	27
2. Derecho a la educación y la formación.....	29
3. Contenido de las obligaciones previstas en el Convenio	30
a) Relación entre el desarrollo de los recursos humanos y el empleo	30
b) Relaciones con otros objetivos económicos, sociales y culturales.....	33
c) Promoción de la igualdad	35
d) La función de los servicios públicos de empleo y de otros organismos que imparten formación.....	35
e) Sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza y formación.....	36
4. Medidas para asegurar la aplicación	39
a) Políticas y programas	39
b) Disposiciones constitucionales y acción legislativa.....	40
c) Acuerdos tripartitos	42

d) Información, orientación y asesoramiento sobre el mercado de trabajo	42
e) Formación para el trabajo a lo largo de la vida	43
f) Consultas en materia de desarrollo de los recursos humanos.....	45
Resumen: Convenio núm. 142	52
Capítulo III. El Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) y el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)	53
1. Introducción	53
a) Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88)	54
b) Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96).....	56
c) Hacia la adopción del Convenio núm. 181.....	56
d) Adopción del Convenio núm. 181	57
e) Acontecimientos recientes.....	58
2. Aspectos cubiertos por el Estudio General en relación con los Convenios núms. 88 y 181	59
a) Establecimiento de un servicio público y gratuito de empleo	59
b) Consultas con los interlocutores sociales	59
c) Cooperación entre los servicios públicos y las agencias privadas	62
d) Regulación de las agencias de empleo privadas	66
e) Medidas de corrección	70
f) Control y sanciones.....	70
3. Perspectiva global de los Convenios núms. 88 y 181	71
a) Convenio núm. 88.....	72
— Estructura organizativa.....	72
— Garantizar la eficacia de la contratación.....	73
— Grupos destinatarios	76
— Personal del servicio de empleo: calificaciones y situación jurídica.....	79
— Contactos con los empleadores y los solicitantes de empleo	79
b) Convenio núm. 181	80
— Definiciones.....	80
— Protección de los trabajadores de las agencias de trabajo temporal ...	83
— Tratamiento y protección de los datos personales.....	85
— Ámbito de aplicación	86
— Prohibiciones y exclusiones	87
Práctica de los Estados que han ratificado el Convenio en relación con las prohibiciones y exclusiones.....	87
Prohibición general de cobrar honorarios a los trabajadores	89
Excepciones.....	89
Práctica en relación con el cobro de honorarios que deben seguir los Estados Miembros que ratifiquen el Convenio	90

—	Protección de los derechos fundamentales	93
	Libertad sindical y negociación colectiva	93
	Prohibición del trato discriminatorio	93
	Medidas contra la utilización del trabajo infantil	95
	Trabajo forzoso	95
	Intermediación y migración laboral	96
	Resumen: Convenios núms. 88 y 181	102
	Capítulo IV. Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189).....	103
1.	Promoción de las PYME y creación de empleo	103
2.	Aspectos cubiertos por la Recomendación núm. 189 que se examinan en el Estudio General.....	104
a)	Creación de un entorno propicio para la creación y el crecimiento de las PYME	107
b)	Infraestructura de servicios	110
c)	Desarrollo de una cultura empresarial	111
	Resumen: Recomendación núm. 189.....	114
	Capítulo V. Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)	115
1.	Introducción	115
2.	Vínculos con otras normas internacionales que promueven la identidad cooperativa	117
a)	Instrumentos internacionales.....	117
b)	Instrumentos regionales	119
c)	Instrumentos de la OIT	119
3.	Alcance de la Recomendación	121
a)	Establecimiento de un marco nacional de apoyo para la creación y promoción de las cooperativas	121
b)	Desarrollo de competencias para cooperativas	127
4.	La función de las organizaciones de empleadores y trabajadores y las organizaciones cooperativas.....	128
	Resumen: Recomendación núm. 193.....	129
	Parte B. Visión global de las políticas de empleo	131
	Capítulo I – Introducción.....	131
	Capítulo II – Panorama general de la situación actual del empleo en el mundo	135
	Capítulo III – Políticas de empleo	143
1.	Países industrializados.....	143
2.	Economías en transición	153
3.	Países en desarrollo.....	155

Capítulo IV – Algunas observaciones finales sobre las políticas de empleo	173
Parte C. La continua pertinencia de los instrumentos relativos al empleo.....	181
Capítulo I – Situación de las ratificaciones	181
a) Convenio núm. 88	182
b) Convenio núm. 122	183
c) Convenio núm. 142	184
d) Convenio núm. 181	185
Capítulo II – Situación de los instrumentos.....	188
a) Convenio núm. 88	188
b) Convenio núm. 122	189
c) Convenio núm. 142	189
d) Convenio núm. 181	190
e) Recomendaciones núms. 189 y 193.....	190
Capítulo III – Sugerencias de los Miembros en relación con las actividades normativas.....	190
Capítulo IV – Determinación de las necesidades y solicitudes de asistencia técnica....	193
Capítulo V – Objetivos estratégicos de la OIT y promoción del empleo.....	194
Capítulo VI. Observaciones finales: La importancia de los instrumentos sobre el empleo.....	197
 Anexos	
A. Cuestionario sobre el tema del empleo, relativo al artículo 19.....	203
B. Perspectivas de ratificación.....	209
C. Lista de ratificaciones – Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88).....	213
D. Lista de ratificaciones – Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).....	217
E. Lista de ratificaciones – Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)	221
F. Lista de ratificaciones – Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).....	223

Introducción

El presente Estudio General relativo a los instrumentos del empleo se preparó teniendo en cuenta que el primero de los cuatro objetivos estratégicos destacados en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (Declaración sobre la Justicia Social)¹, es la promoción del empleo — tema que ha cobrado urgencia e importancia en el contexto de la presente crisis económica mundial. La Declaración sobre la Justicia Social requiere un enfoque más coherente, cooperativo y coordinado de la OIT para alcanzar sus objetivos estratégicos, el Consejo de Administración eligió concentrarse en el empleo visto que también será considerado como el primero de los temas recurrentes que se tratarán en la 99.^a reunión de la Conferencia (2010). Por último, la Comisión ha tomado en cuenta la Resolución «Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo», adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 98.^a reunión (2009) y en particular la sección que se refiere a los «Principios para promover la recuperación y el desarrollo» que parafrasea el contenido de los convenios y de las recomendaciones que se discuten en el presente Estudio General.

El propósito de la sincronización de los temas del Estudio General y de los informes de los temas recurrentes es promover una mayor coherencia entre la labor normativa y las políticas sociales que alienta la Organización. Este Estudio General es también oportuno, puesto que proporciona a la Organización la ocasión de hacer un seguimiento al Pacto Mundial para el Empleo mediante el análisis de la legislación, la práctica y las políticas de los países para que cobren efectividad los instrumentos relativos al empleo, esenciales para materializar el derecho al trabajo como derecho humano. La Comisión considera que la adopción de este enfoque innovador contribuirá a este propósito, y mejorará la coordinación entre los principios normativos de las políticas de empleo y las consideraciones sociales y económicas actuales. La Comisión espera que este enfoque complemente la revisión de la labor de la OIT en relación con las políticas de empleo, que será el tema principal del informe sobre el tema recurrente.

Plan

El Estudio General se compone de tres partes. En la Parte A, la Comisión expone los antecedentes históricos de la adopción de los instrumentos y sus vínculos con otros instrumentos internacionales. La Comisión examina luego el contenido jurídico de los

¹ Los cuatro objetivos estratégicos son i) promover el empleo creando un entorno institucional y económico sostenible, ii) adoptar y ampliar medidas de protección social — seguridad social y protección de los trabajadores — que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, iii) promover el diálogo social y el tripartismo y iv) respetar, promover y aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que revisten particular importancia, no sólo como derechos sino también como condiciones propicias, necesarias para la plena realización de todos los objetivos estratégicos. Véase además *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en su 97.^a reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008.

seis instrumentos relativos al empleo y describe los temas principales que surgen de las respuestas que dieron los gobiernos y los interlocutores sociales al cuestionario ². La Parte A proporciona además un análisis detallado de los requisitos relativos al cumplimiento de cada convenio. Cada requisito se ilustra con ejemplos de medidas prácticas nacionales adoptadas por los Estados Miembros, basados en los comentarios recientes de la Comisión de Expertos o en la información proporcionada en las respuestas al cuestionario. La Comisión también examina las medidas adoptadas por los gobiernos para dar efecto a las recomendaciones.

En la Parte B, haciendo referencia a los elementos clave de la política de empleo que se exponen en el análisis jurídico de la Parte A, la Comisión presenta y analiza datos económicos sobre el empleo disponibles basándose en los requisitos de los instrumentos cubiertos por el Estudio General.

La Parte C del Estudio General examina la continua importancia de los instrumentos relativos al empleo discutidos anteriormente. La Comisión examina las respuestas de los Estados Miembros al cuestionario sobre el empleo, en el que se pidió que aquellos Estados Miembros que no ratificaron los convenios analizados describieran los obstáculos u otros motivos que impiden o demoran la ratificación y las perspectivas de ratificar dichos instrumentos. Después de exponer los obstáculos para ratificar los convenios y las perspectivas para los instrumentos relativos a las políticas de empleo, la Comisión analiza la situación de los instrumentos según lo determinado por el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas y en discusiones que tuvieron lugar en el Consejo de Administración. Además, haciendo uso de la información obtenida en el cuestionario, la Comisión estudia las recomendaciones de los Estados Miembros para que se adopten nuevas normas de la OIT en relación con los instrumentos y de las solicitudes de asistencia técnica formuladas.

Información disponible

La información que dispuso la Comisión consistió en las memorias comunicadas por 108 gobiernos en virtud del artículo 19 de la Constitución ³. La Comisión toma nota de que, de estas memorias, 39 se recibieron antes del plazo establecido del 31 de mayo de 2009, y 69 con posterioridad ⁴. Sin embargo, considerando el nuevo formato del cuestionario, y el corto tiempo para completarlo, la Comisión aprecia los esfuerzos realizados por los gobiernos para completar los cuestionarios.

La Comisión también utilizó la información contenida en las memorias comunicadas en virtud del artículo 22 de la Constitución, de aquellos países que ratificaron alguno de los convenios. Además, la Comisión hizo intenso uso de las informaciones obtenidas por los cuestionarios sobre empleo que se discute más adelante, teniendo debidamente en cuenta las nueve observaciones recibidas de las organizaciones de empleadores y de las 35 observaciones recibidas de las organizaciones de trabajadores, provenientes de 29 países ⁵. La Comisión aprecia estas contribuciones de los interlocutores sociales.

² El cuestionario se reproduce en el anexo A.

³ Hasta el 11 de diciembre de 2009.

⁴ Información detallada sobre las memorias solicitadas y recibidas se proporciona en el anexo B.

⁵ Alemania (Confederación Alemana de Sindicatos (DGB)), Argentina (Central de los Trabajadores Argentinos (CTA)), Australia (Consejo Australiano de Sindicatos (ACTU)), Bangladesh (Federación de los Empleadores de Bangladesh (BEF)), Brasil (Força Sindical), Canadá (Confederación de Sindicatos Nacionales (CSN)), República Checa (Confederación Checo-Morava de Sindicatos (CM KOS)), China (Confederación de Empresas de China),

La Comisión se felicita de los esfuerzos de la Oficina para facilitar y presentar por medios electrónicos los cuestionarios, lo que ayudó a que se recibiera un número elevado de respuestas. La Comisión advierte también de que el cuestionario se tradujo al árabe.

La Comisión destaca que la Oficina en Ginebra y las oficinas locales financiaron actividades en el terreno para obtener respuestas completas y sustantivas al cuestionario. La Comisión observa que varios países de África (Benin, Burkina Faso, Mali y Rwanda) y de Asia (Mongolia, Nepal y Viet Nam) recibieron la asistencia que solicitaron por parte de la Oficina para completar el cuestionario con información apropiada. La Oficina también preparó perfiles de países utilizando la información disponible en las memorias de aquellos que ratificaron los convenios sobre el empleo (Convenios núms. 88, 122, 142 y 181). Las respuestas recibidas se comunicaron a los diferentes servicios de la Oficina para dar a conocer las solicitudes de asistencia técnica hechas por los gobiernos, y para orientar las actividades de varios departamentos.

De acuerdo con este enfoque, la Comisión pide que la información dada en las distintas respuestas recibidas y los perfiles de cada país se pongan a disposición de los mandantes tripartitos.

Reflexiones

La Comisión toma nota de que mediante los esfuerzos ya señalados, se logró recibir un elevado número de respuestas al cuestionario. Dado de que se trata de un nuevo formato para el cuestionario, la Comisión considera útil compartir algunas lecciones para asegurar que los cuestionarios subsiguientes y los Estudios Generales que resulten de ellos sean cada vez más informativos y útiles.

Reflexionando sobre las lecciones de las respuestas recibidas, la Comisión observa que, a pesar de los esfuerzos desplegados para obtener informaciones de alta calidad de los Estados Miembros, muchas respuestas sólo enumeraron textos legislativos nacionales y documentos de políticas. La Comisión recuerda que el cuestionario contenía una parte *obligatoria* que requería que los Estados Miembros discutieran el impacto de los instrumentos relativos al empleo, incluyendo informaciones sobre los obstáculos para su ratificación, sugerencias para una acción normativa por parte de la OIT y solicitudes de asistencia. Sin embargo, el cuestionario también incluyó una parte *optativa*, en la que se pidió a los países comentarios sobre la efectividad, el impacto y la influencia general de

Colombia (Confederación General del Trabajo (CGT)), República Dominicana (Confederación Nacional de Unidad Sindical), Eslovenia (Asociación de Empleadores de Eslovenia), Gambia (Congreso Nacional de Sindicatos de Gambia (GNTUC), Cámara del Comercio y de la Industria de Gambia (GCCD), Confederación de Trabajadores de Gambia (GWC)), India (Organización nacional de Industriales de India (AIMO), Central de Coordinación de los Sindicatos), Italia (Confederación de Cooperativas Italianas (CONFCOOPERATIVE), Confederación General del Comercio, del Turismo y de los Servicios (CONFCOMMERCIO), Confederación Italiana de Dirigentes y otros Profesionales (CIDA), Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores (CISL), Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL)), Jordania (Cámara de Industria de Jordania), Nueva Zelandia (Empresa Nueva Zelandia, Consejo de Sindicatos de Nueva Zelandia (NZCTU)), Pakistán (Federación de Trabajadores de Pakistán (PWF)), Perú (Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CAT), Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT), Cámara de Comercio de Lima (CCL)), Polonia (Sindicato Independiente y Autónomo «Solidarnosc»), Portugal (Confederación de la Industria Portuguesa (CIP), Unión General de Trabajadores (UGT)), Reino Unido (Congreso de Sindicatos (TUC)), Senegal (Federación Nacional de Sindicatos Autónomos de Senegal), Serbia (Federación de Sindicatos Autónomos de Serbia, Confederación de Sindicatos 'Nezavisnost', Unión de los Empleadores de Serbia), Sri Lanka (Sindicato de Trabajadores de las Plantaciones Lanka Jathika (LJEWU)), Suecia (Confederación de Empresas de Suecia (CSE), Confederación Sueca de Sindicatos (LO)), Suiza (Unión Sindical Suiza (USS/SGB), Unión Patronal de Suiza (UPS)), Tailandia (Congreso Nacional del Trabajo de Tailandia), Turquía (Confederación de Sindicatos Turcos (TÜRK-IS)), República Bolivariana de Venezuela (Confederación de Sindicatos Autónomos (CODESA), Central Unitaria de Trabajadores de Venezuela (CUTV)).

los instrumentos sobre el empleo, entre otros asuntos. La Comisión toma nota de que algunos gobiernos eligieron no completar esta parte optativa. En consecuencia, algunas respuestas carecen de las explicaciones y de la información contextual necesaria para ilustrar mejor las decisiones de política de los países en relación con los instrumentos relativos al empleo. Respecto de los próximos cuestionarios, la Comisión sugiere que las informaciones requeridas en la categoría optativa sean incluidas dentro de la categoría obligatoria. La Comisión también propone que sería útil revisar los cuestionarios para agregar otras modificaciones, como por ejemplo, definir los conceptos de manera de permitir comparar de manera precisa las informaciones que se reciben en las respuestas de los países.

No obstante la necesidad de futuras modificaciones, la Comisión se congratula que las innovaciones del cuestionario hayan permitido alcanzar los objetivos del Estudio General. Gran parte de la información proporcionada facilitó el examen de las normas, políticas, objetivos y prácticas relativos al empleo. La Comisión espera que el Estudio General brinde comentarios útiles para las acciones y programas de cada uno de los Estados Miembros. La Comisión buscó también destacar el progreso de los Estados Miembros cuando ratifican y aplican los instrumentos correspondientes y los eventuales obstáculos cuando los han ratificado. Al mismo tiempo, la Comisión es consciente de que, si bien los ejemplos destacados son útiles, su objetivo no ha sido el de individualizar el grado de cumplimiento o de su incumplimiento por parte de los Estados Miembros.

Comparando con Estudios Generales anteriores, se evitó el uso de notas de pie de página cuando fue posible. Este enfoque fue parcialmente factible dado que los avances tecnológicos permiten a numerosos lectores acceder fácilmente a gran parte de la legislación y a otros datos jurídicos.

Si bien hay indudablemente puntos fuertes y débiles en este nuevo enfoque temático, el Estudio General presenta un panorama general de la situación actual de las políticas del empleo en los Estados Miembros. La Comisión espera que los Estados Miembros hagan un balance de las lecciones que surgen de la información, datos y análisis que se presentan.

Parte A. Instrumentos sobre empleo

Capítulo I

Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)

1. Introducción

1. El mandato de la Organización Internacional del Trabajo de ocuparse de la promoción del empleo se desprende de su documento constitutivo. En el Preámbulo de la Constitución se menciona la prevención del desempleo como una de las condiciones que deben mejorarse para evitar que la injusticia, la miseria y las privaciones para gran número de seres humanos causen un descontento tal que ponga en peligro la paz y armonía universales.

2. En la Declaración de Filadelfia de 1944, que fue posteriormente incorporada a la Constitución, se reconoció «la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan lograr [...] el pleno empleo y la elevación del nivel de vida» y, por ende, el mandato de la Organización de ocuparse de la creación de empleos.

3. Durante el decenio de 1950 y ya iniciado el de 1960, la OIT desempeñó un papel fundamental en los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas por elevar el nivel de vida mediante el crecimiento económico en los países en desarrollo. A medida que aumentaba el número de Miembros de la Organización, se ponía mayor énfasis en las graves dificultades con que tropezaban los países en desarrollo para lograr que su creciente población participara plenamente en el progreso económico y social. Ante esta situación, la Organización convocó una reunión de expertos sobre el empleo como objetivo del desarrollo económico, que fue el prelude de un debate general sobre los problemas y políticas de empleo que se llevó a cabo en la Conferencia en 1961. Posteriormente, la Conferencia adoptó una resolución en la que se abogaba por la elaboración de normas de la OIT sobre el tema ¹.

4. Tras la labor realizada por una Conferencia Técnica Preparatoria sobre Política de Empleo en 1963, la Conferencia aprobó el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y la Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). Al hacerlo, la Conferencia aprobó una resolución sobre las medidas internacionales

¹ CIT, 45.ª reunión, 1961, Resolución núm. 22, *Actas*, págs. 900 a 901.

destinadas a facilitar la realización de los objetivos de la política del empleo y una resolución sobre las actividades de la OIT en el campo de la política del empleo ².

5. En su 51.^a reunión, celebrada en 1967, la Conferencia aprobó una resolución relativa a la cooperación internacional para el desarrollo económico y social en la que, entre otras cosas, pidió al Director General que preparara un plan de trabajo sobre el empleo y los recursos humanos. Así surgió el Programa Mundial del Empleo como contribución de la OIT a la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con el objetivo de encarar el alivio de la pobreza y el desarrollo con un nuevo enfoque orientado al empleo, mediante una interacción continua entre la investigación, el análisis de políticas y las actividades operacionales.

6. Con el propósito de evaluar el enfoque del empleo y el desarrollo, hacer un balance y extraer conclusiones sobre políticas que orientasen a la OIT y a sus Estados Miembros en sus esfuerzos para superar el desempleo y la pobreza, la Conferencia resolvió convocar una Conferencia mundial tripartita sobre el empleo, la distribución de los ingresos, el progreso social y la división internacional del trabajo.

7. La Conferencia Mundial del Empleo, celebrada en 1976, adoptó una Declaración de principios y un programa de acción ³ en los que se reafirmó la necesidad de afrontar el desafío de crear empleos suficientes en los países en desarrollo a fin de alcanzar el pleno empleo. La Conferencia dio un nuevo paso adelante al reconocer, como uno de los objetivos principales de los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo y de las relaciones económicas internacionales, el logro del pleno empleo y la satisfacción de las necesidades básicas de todos los habitantes del planeta.

8. En 1979, la Conferencia Internacional del Trabajo refrendó nuevamente la Declaración de principios y el programa de acción y, al mismo tiempo, adoptó una resolución relativa al curso dado a la Conferencia Mundial del Empleo, en la que se pidió al Consejo de Administración que incluyera en el orden del día de la reunión más próxima posible de la Conferencia Internacional del Trabajo el tema de la revisión de los instrumentos de política del empleo ⁴. En consecuencia, en 1984, la Conferencia aprobó la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), que sirvió para encuadrar al Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) dentro del marco más amplio de la Declaración de principios y el programa de acción de 1976.

9. La Comisión recuerda que el formulario de memoria aprobado por el Consejo de Administración para el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), de conformidad con el artículo 22 de la Constitución de la OIT, se remite a la Declaración de principios y programa de acción de 1976.

a) Aplicación efectiva del derecho al trabajo

10. Es evidente que los redactores del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) eran conscientes de la dimensión de derechos humanos inherente a las cuestiones cubiertas por el Convenio. En tal sentido, el Preámbulo del Convenio hace

² CIT, 48.^a reunión, Ginebra, 1964, Resolución sobre las medidas internacionales destinadas a facilitar la realización de los objetivos de la política del empleo, presentada por la Comisión de las Políticas de Empleo, Apéndice XVII, págs. 839-840.

³ OIT: *Declaración de principios y programa de acción adoptados por la Conferencia mundial tripartita sobre el empleo, la distribución de los ingresos, el progreso social y la división internacional del trabajo*, Ginebra, 1976.

⁴ CIT, 65.^a reunión, Ginebra, 1979, Resolución relativa al curso dado a la Conferencia Mundial del Empleo, *Actas Provisionales* núm. 42, págs. 42/12 a 42/15.

referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece que «toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo».

11. La Comisión toma nota de que, dos años después de la adopción del Convenio núm. 122, las Naciones Unidas adoptaron, en 1996, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su artículo 6, párrafo 1, reconocía igualmente que «el derecho a trabajar [...] comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y [los Estados Partes] tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho». El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que el derecho al trabajo «no debe entenderse como un derecho absoluto e incondicional a obtener empleo», pero considera, sin embargo, que «incluye el derecho de todo ser humano a decidir libremente, aceptar o elegir trabajo», así como el derecho «a no ser obligado de alguna manera a ejercer o efectuar un trabajo y el derecho de acceso a un sistema de protección que garantice a cada trabajador su acceso al empleo»⁵.

12. La Comisión toma nota también de que la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), atribuía también una dimensión de derechos humanos a la aplicación de los objetivos del Convenio. En este sentido, introdujo el concepto de que «la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido prevista por el Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo, de 1964, debería ser considerada como un medio para lograr en la práctica el cumplimiento del derecho a trabajar» (párrafo 1). En la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) se estableció además que «el completo reconocimiento por parte de los Estados Miembros del derecho a trabajar debería estar vinculado a la aplicación de políticas económicas y sociales destinadas a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido» (párrafo 2).

13. Por consiguiente, en apoyo a la introducción de la dimensión de derechos humanos, la Comisión toma nota de que el Seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social señalaba el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), entre las normas de mayor trascendencia desde el punto de vista de la gobernanza⁶.

14. Tal como se observa en el párrafo 63 del Estudio General de 2004, algunos países han incorporado a sus textos constitucionales y legislativos los ejemplos más recientes suministrados en sus respuestas al cuestionario⁷. El Gobierno de Nepal, en su contribución al Estudio General, hace referencia a la etapa actual de transición política y, en particular, a la Constitución provisional de 2007. La Comisión toma nota de que, en su artículo 18, la Constitución provisional dispone que «todo ciudadano tendrá derecho al trabajo en la forma que establezca la ley». Rwanda puso énfasis en el empleo en su Constitución de 2003, en cuyo artículo 37 se estipula que «toda persona tiene derecho a elegir libremente su trabajo». En estas tres constituciones se destaca la importancia del derecho al trabajo en situaciones posteriores a conflictos.

⁵ *Observación general* núm. 18: *El derecho al trabajo* (art. 6 del Pacto), adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en 2005, párr. 6.

⁶ Nota 1 de pie de página, párr. A, inc. vi) de la parte II del Seguimiento de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa.

⁷ CEACR: *Promover empleo*. Políticas. Capacitación. Empresas. Estudio General de las memorias relativas al Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) y la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), Informe III (Parte 1B), CIT, 92.^a reunión, Ginebra, 2004.

15. La Comisión observa que los instrumentos sobre la política del empleo cumplen la función de marco orientador de las medidas normativas y legislativas destinadas a lograr la aplicación efectiva del derecho al trabajo. Esos instrumentos contribuyen a articular las cuestiones que los gobiernos y los interlocutores sociales deben tener en cuenta al diseñar y aplicar sus políticas de empleo para cumplir con sus obligaciones en relación con el derecho al trabajo.

16. En tal sentido, la Comisión observa que algunos países han identificado el vínculo que existe entre el diseño y la aplicación de una política relativa al empleo, con el ejercicio del derecho al trabajo. Por ejemplo, en el artículo 30 de la Constitución de Benin de 1990 se establece que «el Estado reconocerá a todos los ciudadanos el derecho al trabajo y procurará crear las condiciones que hagan posible el goce efectivo de este derecho y garantizará a los trabajadores el pago de una remuneración justa por sus servicios o por los bienes que produzcan». En el artículo 20 de la Constitución de los Emiratos Árabes Unidos de 1971 se dispone que «la sociedad valorará el trabajo como la piedra fundamental en la que se basa su progreso. Tratará de proporcionar trabajo a sus ciudadanos, velar por que éstos estén debidamente calificados y crear condiciones adecuadas para ello, mediante leyes que protejan los derechos de los trabajadores y los intereses de los empleadores a la luz de la legislación laboral internacional más avanzada». Asimismo, en el artículo 80 de la Constitución de Nicaragua de 1987 y en el artículo 60 de la Constitución de Panamá de 1972 se establece que el trabajo es un derecho y que el Estado diseñará políticas laborales encaminadas a promover el pleno empleo.

17. La Comisión observa asimismo que, para cumplir las obligaciones asumidas en relación con el derecho al trabajo de un modo que tenga sentido y sea sostenible, las medidas que adopten los gobiernos para aplicar el Convenio deben basarse en el respeto de todos los derechos humanos tal y como están definidos en los pactos de 1966. En tal sentido, el Gobierno de Rwanda indicó que el objetivo principal de su política nacional sobre el empleo, de diciembre de 2007, era lograr en la práctica, en la mayor medida posible, el pleno empleo, productivo y libremente elegido mediante el crecimiento económico y de conformidad con la dignidad y el respeto de los derechos humanos fundamentales. De manera similar, en el artículo 170 de la Constitución del Brasil de 1988 se declara que el orden económico está «fundado en la valorización del trabajo humano» y «tiene por fin asegurar a todos una existencia digna», observando, entre otros principios, el de «la búsqueda del pleno empleo».

18. En sus respuestas al cuestionario, el Gobierno de Suiza indicó que su Constitución Federal tiene en cuenta las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y establece actualmente que «la Confederación y los cantones promoverán, complementando la responsabilidad individual y la iniciativa privada, que toda persona capaz de trabajar pueda asegurar su mantenimiento por medio de un trabajo que ejerza en condiciones adecuadas» (artículo 41). De manera similar, la Argentina, en el párrafo 22 del artículo 75 de su Constitución, reconoce estatuto constitucional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al igual que a otros instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos. El Gobierno de la Argentina indicó que el contenido del Convenio núm. 122 constituía un eje central de la política laboral y de empleo del Gobierno.

b) Pleno empleo y desarrollo

19. La relación entre el empleo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social fue reconocida en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, en 1995, y en el 24.º período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrado en 2000, durante el cual la Asamblea, entre otras cosas, exhortó a la OIT a que

elaborara una estrategia internacional coordinada y coherente para promover el empleo productivo y libremente elegido. En este contexto, la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración determinó los elementos básicos del Programa Global de Empleo, el cual, mediante la creación de empleos productivos, mejoraría el nivel de vida de cientos de millones de personas que están desempleadas o que perciben por su trabajo una remuneración insuficiente que no les permite a ellas y a sus familias escapar de la pobreza ⁸.

20. Este vínculo entre el pleno empleo y el desarrollo fue también confirmado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución núm. 60/1 sobre el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno expresaron su firme apoyo a «una globalización justa y resolv[ieron] que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, ser[ía]n una meta fundamental de [sus] políticas nacionales e internacionales y [de sus] estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de [su] esfuerzo por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio [...]» ⁹. Por ende, la aplicación satisfactoria del Convenio núm. 122 es un instrumento valioso en los esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

c) Pleno empleo y trabajo decente

21. En 2008, en su 97.^a reunión, la Conferencia aprobó la Declaración sobre la Justicia Social, en la que se reconoció y declaró, entre otras cosas, que los compromisos y esfuerzos de los Miembros y de la Organización para poner en práctica el mandato constitucional de la OIT, en particular mediante las normas internacionales del trabajo, y para situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales, deberían basarse en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT de igual importancia.

22. En tal sentido, en la Declaración de 2008 se señaló como uno de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT el de «promover el empleo creando un entorno institucional y económico sostenible en cuyo marco: las personas puedan adquirir y actualizar las capacidades y competencias que necesitan para poder trabajar de manera productiva en aras de su propia realización personal y el bienestar común; todas las empresas, tanto públicas como privadas, sean sostenibles para hacer posible el crecimiento y la generación de mayores oportunidades y perspectivas de empleo e ingresos para todos; y la sociedad pueda conseguir sus objetivos de desarrollo económico y de progreso social, así como alcanzar un buen nivel de vida».

23. Los líderes del G-20 también observaron el papel que habrían de desempeñar las políticas activas del mercado laboral al tener en cuenta la dimensión humana de la crisis financiera y económica. A este respecto, los líderes que asistieron a la Cumbre de Londres en abril de 2009, al reconocer la dimensión humana de la crisis, se comprometieron a «apoyar a quienes han sido afectados por la crisis, mediante la creación de oportunidades de empleo y mediante medidas de apoyo a los ingresos» y a «construir un mercado laboral justo y favorable para las familias, hombres y mujeres»

⁸ Documento GB.282/ESP/1/1.

⁹ Resolución núm. 60/1, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de septiembre de 2005, sobre el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, párr. 47. La Comisión de Expertos también tomó nota de esta resolución en sus observaciones generales relativas al Convenio sobre la política del empleo que figuran en su informe de 2006, pág. 301.

mediante, entre otras cosas, «políticas activas para el mercado laboral»¹⁰. En la Cumbre de Pittsburgh celebrada en septiembre de 2009, los líderes del G-20 reiteraron que se comprometían a centrar la recuperación en unos empleos de mejor calidad mediante el Marco para un Crecimiento Fuerte, Sostenible y Equilibrado, que prescribe «reformas estructurales para crear mercados laborales más inclusivos, políticas de mercado de trabajo dinámicas y programas de educación y formación de calidad»¹¹.

24. La Conferencia declaró en el Pacto Mundial para el Empleo que las medidas destinadas a promover la recuperación y el desarrollo debían inspirarse en el Programa de Trabajo Decente y en la Declaración de 2008. Por consiguiente, la Conferencia señaló como uno de los principios aplicables para fomentar la recuperación y el desarrollo, la promoción de «las normas fundamentales del trabajo y otras normas laborales internacionales favorables a la recuperación económica y la recuperación del empleo, y reducir la desigualdad de género»¹². Con ese fin, la Conferencia decidió «limitar el riesgo del desempleo de larga duración y de la extensión del empleo informal, fenómenos que son difíciles de invertir, [y] apoyar la creación de empleo y ayudar a la gente a encontrar trabajo». Para lograrlo, la Conferencia estuvo de acuerdo en que «el objetivo del empleo pleno y productivo y el trabajo decente deb[ía] ponerse en el centro de las respuestas a la crisis». Algunas de esas respuestas podían consistir en ayudar a quienes buscan trabajo aplicando políticas activas del mercado de trabajo eficaces y bien focalizadas¹³.

2. Contenido de las obligaciones previstas en el Convenio

25. En el párrafo 1 del artículo 1 del Convenio se establece que «con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido». A continuación se analiza el contenido y el significado de cada uno de los elementos de esta disposición.

a) Formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia

26. El Convenio impone a los Estados la obligación básica de formular una declaración oficial explícita sobre su política de empleo. Esta declaración puede considerarse la base fundamental de un esfuerzo consciente por lograr los objetivos del Convenio, y surge de la práctica nacional, considerada en su conjunto, de que un compromiso expreso de aplicar una política activa como objetivo nacional de mayor importancia es indispensable para que se asigne la prominencia necesaria a los objetivos del Convenio en la política del Estado.

¹⁰ G-20: *Plan Global para la Recuperación y la Reforma*, Londres, 2 de abril de 2009, párr. 26.

¹¹ G-20: *Cumbre de Pittsburgh*, «La calidad de los empleos es fundamental para la recuperación», Pittsburgh, 25 de septiembre de 2009, párr. 44.

¹² CIT, 98.ª reunión, Ginebra, 2009, Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo, *Actas Provisionales* núm. 19A, párr. 9, 7).

¹³ *Ibíd.*, párr. 11.

27. El Convenio exige que la política nacional del empleo sea un objetivo fundamental del programa nacional. Por lo tanto, la política activa de promoción del empleo debe encararse como uno de los objetivos principales de la política macroeconómica, que supone poner énfasis en el diseño y la aplicación de esas políticas. La Comisión ha señalado anteriormente que el logro del pleno empleo y productivo no debería añadirse como consideración de último momento, sino que debería tenerse en cuenta a lo largo de toda la etapa de formulación de la política macroeconómica»¹⁴.

28. La Comisión observa que la declaración oficial explícita de la política del empleo de un país puede formularse de varias maneras. Por ejemplo, algunos países declaran el objetivo del pleno empleo, mientras que otros enuncian la obligación del Estado de promover condiciones propicias para la aplicación efectiva del derecho al trabajo. La Comisión señala asimismo que la política del empleo de un país puede adoptar diversas formas. Algunos países, por ejemplo, incluyen una declaración general en sus constituciones y en su legislación principal. Otros países formulan declaraciones más específicas sobre los detalles de sus políticas de empleo mediante legislación secundaria e instrumentos sobre políticas, mientras que otros anuncian sus políticas en los discursos del Jefe de Gobierno, o se refieren a la política del empleo en sus estrategias de reducción de la pobreza o en sus planes de desarrollo nacional.

29. La Comisión observa que algunos países que han aprobado constituciones recientemente, como el Ecuador y Bolivia, han destacado la importancia de la promoción del empleo en sus textos constitucionales. En el artículo 33 de la Constitución del Ecuador de 2008 se establece que «el trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado». El artículo 54 de la Constitución de Bolivia de 2009 dispone que «es obligación del Estado establecer políticas de empleo que eviten la desocupación y la subocupación, con la finalidad de crear, mantener y generar condiciones que garanticen a las trabajadoras y los trabajadores posibilidades de ocupación laboral digna y de remuneración justa». Además, la Constitución de Uganda destaca el carácter central del empleo. En el Manifiesto de 2006 del Presidente, que apunta a cumplir las disposiciones constitucionales, se formula la promesa del Gobierno de «tomar todas las medidas posibles para crear empleos para todos y garantizar la protección y promoción de los derechos de los trabajadores».

30. Nepal, si bien no ha ratificado el Convenio núm. 122, ha declarado que se adoptó en 2005 una política laboral y de empleo. Uno de sus objetivos es crear un entorno propicio para las inversiones mediante una fuerza de trabajo productiva que genere oportunidades de empleo para el desarrollo económico a largo plazo. En su observación, la Comisión indicó que el Gobierno de Mongolia había declarado 2007 el «Año de la creación de empleos», y que en ese contexto se había preparado una serie de actividades y medidas para promover los esfuerzos de creación de empleos, mejorar las condiciones de trabajo mediante la comunicación a todos los ciudadanos de información sobre el mercado laboral, reducir la pobreza, crear servicios de empleo eficaces y eficientes en las zonas rurales, y revisar el marco jurídico aplicable a la promoción del empleo¹⁵. El Gobierno de la República Unida de Tanzania ha indicado que uno de los objetivos concretos de la política nacional de empleo aprobada en 2008 es «promover el objetivo del empleo decente y productivo como prioridad nacional y permitir que todas las

¹⁴ Véase la observación general relativa al Convenio núm. 122 en el informe de 2006, pág. 327.

¹⁵ CEACR (80.ª reunión), observación, Convenio núm. 122 (Mongolia), informe de 2010, párr. 1.

personas que participan en la fuerza de trabajo adquieran un empleo productivo y pleno»¹⁶.

31. Algunos países han establecido un vínculo entre su compromiso de promover el pleno empleo y el comercio¹⁷. En sus respuestas al cuestionario, el Gobierno de Haití indicó que la ley sobre las oportunidades de Haití en el Hemisferio mediante el fomento de las asociaciones de colaboración (Ley HOPE), aprobada inicialmente por el Congreso de los Estados Unidos en diciembre de 2006¹⁸ contribuiría a un aumento significativo de la creación de empleo. La Ley Hope establece el trato preferencial para las exportaciones de textiles y prendas de vestir al mercado de los Estados Unidos. Dado que se trata de importantes artículos de exportación para Haití, la expansión de la producción de estas industrias con un alto coeficiente de mano de obra hizo posible que la Ley Hope produjera una considerable expansión del empleo total en el país.

32. La Comisión observa que el impacto de las políticas comerciales en materia de creación de empleo es una cuestión sobre la que ha tratado en su examen de algunas memorias relativas a la aplicación del Convenio núm. 122. Un ejemplo reciente es el de los comentarios formulados en el caso de Guatemala¹⁹. El Gobierno indicó en su memoria que estaba intentando calcular el impacto del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica (TLCCA) sobre el empleo. Los sindicatos expresaron su preocupación de que el TLCCA hubiera causado la pérdida de numerosos empleos, especialmente en la agricultura y las pequeñas y medianas empresas, en el primer año de su aplicación.

b) Los objetivos de la política del empleo

33. Puede deducirse del texto de la disposición que se espera que los Estados hagan esfuerzos continuos para promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido. La Comisión observa que, si bien en el párrafo 1 del artículo 1 no se exige a los Estados que alcancen los objetivos dentro de un plazo determinado, se les impone la obligación de formular y llevar a cabo una política activa destinada a fomentarlo. De esta manera, se reconoce la posibilidad de que, en un futuro próximo, las condiciones económicas y sociales y el grado de desarrollo de un país determinado no permitan lograr el objetivo fijado en el Convenio, y que sólo se lo pueda alcanzar a largo plazo.

34. En ese sentido, hay implícito un elemento de seguimiento, examen y cierto grado de introspección en la aplicación de la política del empleo, que apunta a determinar la eficacia de las políticas formuladas, permitiendo que éstas sean reexaminadas, revisadas

¹⁶ Objetivo núm. 2 de la política nacional de empleo de la República Unida de Tanzania.

¹⁷ La Comisión toma nota del estudio conjunto sobre el comercio y el empleo, preparado en 2007 por la OIT y la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio, a cargo de Marion Jansen (OMC) y Eddy Lee (OIT).

¹⁸ En diciembre de 2006, en su 109.º período de sesiones, el Congreso aprobó la ley sobre las oportunidades de Haití en el Hemisferio mediante el fomento de las asociaciones de colaboración (Ley HOPE I), que prevé normas comerciales especiales que dan acceso preferencial a las importaciones estadounidenses de prendas de vestir haitianas. Sin embargo, dado que las evaluaciones preliminares de la eficacia de la Ley HOPE I fueron desalentadoras, en su 110.º período de sesiones, el Congreso la modificó en virtud de la ley de 2008 sobre las oportunidades de Haití en el Hemisferio mediante el fomento de las asociaciones de colaboración (Ley HOPE II). La Ley HOPE II extiende el trato preferencial a un período de 10 años, amplía el ámbito de aplicación de la exoneración de impuestos a más prendas de vestir, en particular los artículos tejidos, y simplifica las normas, facilitando su aplicación. J. F. Hornbeck: *The Haitian Economy and the HOPE Act*, Congressional Research Service Report RL34687, 2009.

¹⁹ CEACR (79.ª reunión), observación, Convenio núm. 122 (Guatemala), informe de 2009, párr. 4. El Gobierno también indicó que se perdieron unos 700 empleos formales en el sector de la agricultura y que se generaron alrededor de 4.400 empleos adicionales en el sector industrial en los primeros nueve meses a partir de la entrada en vigor del CAFTA.

y reorientadas, para lograr los objetivos fijados en el Convenio, de conformidad con las circunstancias y prácticas nacionales.

35. En el párrafo 2 del artículo 1 del Convenio se definen las metas y los objetivos de la política del empleo, al establecerse que dicha política deberá tender a garantizar: «a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo; b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible; c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social». La Comisión observa que en esta disposición se exige que se apunte a todos los objetivos en forma conjunta. En sus memorias sobre la aplicación del Convenio, así como en sus respuestas al cuestionario, varios gobiernos de la Unión Europea indicaron que los objetivos del pleno empleo, productivo y libremente elegido estaban en el centro de las preocupaciones de Europa, expresadas en la Estrategia europea de empleo.

i) *Pleno empleo*

36. El pleno empleo se define en el Convenio como la situación en la que hay «trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo».

37. Si bien el objetivo de la política del empleo previsto en el Convenio es la creación de oportunidades de empleo para todos aquellos que busquen trabajo, ello no significa que todas las personas deban estar empleadas en todo momento. En su Estudio General de 1972 sobre el Convenio núm. 122, la Comisión señaló que se consideraba inevitable cierto grado de desempleo friccional, dado que incluso los mercados de trabajo que funcionan correctamente no pueden buscar instantáneamente la correspondencia entre los trabajadores que buscan trabajo y los empleos disponibles. Así pues, en cualquier momento, es posible que un pequeño porcentaje (2-3 por ciento) de la mano de obra se quede sin empleo mientras el mercado del trabajo se adapta al cambio. Sin embargo, el desempleo friccional es, por naturaleza, de corto plazo, y debería diferenciarse de otras causas más graves de desempleo, como el desempleo a largo plazo o el desempleo masivo causado por una crisis económica. La prevención de estas últimas formas de desempleo es lo que constituye el principal desafío de las políticas encaminadas a mantener el pleno empleo²⁰.

38. La Comisión recuerda algunas definiciones internacionales uniformes, como las de desempleo, población económicamente activa y subempleo. El desempleo se basa en tres criterios que deben cumplirse simultáneamente: estar «sin trabajo», «actualmente disponible para trabajar» y «en busca de empleo». Por lo tanto, son «desempleados» todas aquellas personas que tengan la edad exigida para la medición de la población económicamente activa y que, durante el período de referencia, hayan estado: a) «sin trabajo», es decir que no tenían un empleo remunerado ni estaban trabajando por cuenta propia, como se establece en la definición internacional del empleo; b) «actualmente disponibles para trabajar», es decir, que estaban disponibles para trabajar en un empleo remunerado o por cuenta propia en el período de referencia; y c) «buscando trabajo», es decir, que hayan hecho gestiones concretas en un determinado período reciente para

²⁰ CEACR, Estudio General de 1972, *Política del empleo*, párr. 28, que cita el documento OIT: *Employment and Economic Growth, Studies and Reports, New Series No. 67*, Ginebra, 1964, pág. 45. Véase también el párr. 32 del Estudio General de 2004, que cita la Resolución sobre políticas de empleo en una economía mundializada, adoptada por la Conferencia en su 83.ª reunión.

encontrar un empleo remunerado o trabajar por cuenta propia ²¹. La población económicamente activa comprende a todas las personas de ambos sexos que aportan su trabajo a la producción de bienes y servicios durante un período de referencia especificado ²². Existe subempleo cuando la situación de empleo de una persona es inadecuada en relación con determinadas normas u otras situaciones de empleo alternativas, teniendo en cuenta sus calificaciones profesionales (capacitación y experiencia laboral) ²³.

39. La Comisión observa asimismo que una baja tasa de desempleo o el subempleo podrían incluir alguna forma oculta de desempleo, es decir, el desempleo que no se refleja en las estadísticas oficiales sobre el desempleo debido al modo en que se recopilaban los datos. La insuficiencia de datos sobre el mercado de trabajo podría también indicar un alto nivel de desempleo oculto.

40. En respuesta al cuestionario, muchos países proporcionaron información sobre programas y medidas dirigidos a aumentar y garantizar el pleno empleo. La Comisión observa que hay una amplia gama de medidas posibles que apuntan a crear empleos. En su respuesta al cuestionario, el Gobierno de China indicó que el logro del pleno empleo sería uno de los objetivos del proceso encaminado a crear, para el año 2020, una sociedad con un buen nivel de vida en todos los aspectos, y que aplicaría una estrategia de desarrollo orientada a aumentar el empleo. La Comisión observa que en 2007 China aprobó la Ley de Promoción del Empleo, su primera ley específica sobre trabajo, con el fin de: i) definir con mayor precisión el importante papel que desempeña el trabajo para el desarrollo económico y social del país, así como la responsabilidad del Gobierno de fomentar el empleo; ii) hacer nuevo hincapié en el principio del empleo justo y la lucha contra la discriminación en el empleo; iii) establecer un sistema laboral que promueva el empleo con arreglo a los principios de institucionalización, normalización y legalización; y iv) dotar de un fundamento jurídico y un marco de protección a los servicios y actividades de asistencia relacionados con el empleo. La Comisión toma nota asimismo, al igual que la Comisión de la Conferencia (98.ª reunión, 2009), de las políticas activas de China en materia de empleo y su compromiso de crear oportunidades de trabajo al disponer en su Ley de Promoción del Empleo que se dará acceso al empleo a por lo menos un miembro de cada familia ²⁴. De manera similar, la Comisión toma nota de lo manifestado por la Federación de Empleadores de Bangladesh en el sentido de que el Gobierno está poniendo gran empeño en lograr que todos sus ciudadanos estén empleados, adoptando medidas especiales como la de garantizar que por lo menos una persona por familia consiga un empleo lo antes posible.

²¹ Se prevén disposiciones especiales para las personas sin trabajo que han acordado comenzar a trabajar en una fecha posterior al período de referencia (situaciones de empleo futuras) y para las personas cuyos contratos de trabajo están temporalmente suspendidos (situaciones de suspensión temporal). Cabe señalar asimismo que las normas internacionales, al formular estos tres criterios, no hacen referencia a disposiciones institucionales o legales, como el cobro de prestaciones del seguro de desempleo o la inscripción en un servicio público de empleo. R. Hussmans y otros: *Surveys of economically active population, employment, unemployment, and underemployment: an ILO manual on concepts and methods*, OIT, Ginebra, 1990, pág. 97.

²² *Ibid.*, pág. 11.

²³ *Ibid.*, pág. 121. Definición aprobada en la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 1966 (CIET). Se distinguen dos formas principales de subempleo: el subempleo visible, que consiste en un volumen insuficiente de empleo, y el subempleo invisible, caracterizado por un bajo nivel de ingresos, la subutilización de las competencias, un bajo nivel de productividad y otros factores. Sin embargo, la CIET de 1982 reconoció que, por razones operativas, la medición estadística del subempleo podía limitarse al subempleo visible. Reformuló la definición e introdujo un método que combina la medición del subempleo visible con la del desempleo.

²⁴ Véase también el art. 56 de la Ley de Promoción del Empleo de 2007, de China.

41. En una observación, la Comisión tomó nota con interés de que la India había aplicado una ley nacional de garantía del empleo rural, cuyo objetivo es garantizar a cada familia rural, en más de 600 distritos del país, 100 días de trabajo asalariado no calificado²⁵. Como características destacadas de esta ley cabe mencionar diversas medidas, entre ellas que se asignará un empleo a toda persona que busque trabajo, dentro de los 15 días siguientes a la fecha de presentación de su solicitud; y que por lo menos un tercio de las personas a las que se asigne un empleo deben ser mujeres. Además, el 11.º Plan quinquenal (2007-2012) ofrece la oportunidad de reestructurar las políticas para alcanzar una nueva visión inspirada en un crecimiento más rápido, de base más amplia e inclusivo. El Plan apunta a incorporar la generación de empleo en el proceso de crecimiento como un elemento inseparable, y a diseñar estrategias para acelerar no solamente el crecimiento del empleo sino también el aumento de los salarios de las personas peor remuneradas.

42. La Comisión también tomó nota con interés, en su observación de 2009, de que Mozambique había adoptado la Estrategia de empleo y formación profesional (EEFP) como instrumento orientador de la política del Gobierno hasta el año 2015. La EEFP aboga por la adopción de medidas como la optimización de la variable del empleo en todos los programas y proyectos de desarrollo destinados a combatir la pobreza absoluta²⁶.

43. La Comisión toma nota de la información proporcionada por el Gobierno de los Estados Unidos, que destaca el gran énfasis político que se pone en estimular el crecimiento y el desarrollo económicos y en asegurar que haya trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo. En leyes aprobadas recientemente, como la Ley de Emergencia y Estabilización Económica (*Troubled Asset Relief Program*, o Ley TARP) y la Ley estadounidense de Recuperación y Reinversión de 2009 (Ley de Recuperación), se establece que los receptores de los subsidios deberán usar los fondos de manera que se maximicen la creación de empleos y el beneficio económico²⁷.

44. En su respuesta al cuestionario, el Gobierno de Malasia indicó que en 1992 se había introducido la política laboral nacional para acelerar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de la fuerza de trabajo. Uno de sus objetivos era obrar en pro de una política de pleno empleo y crear empleos para todos. San Marino ha puesto en marcha una política orientada al pleno empleo, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 122, mediante la aplicación práctica de la ley núm. 131, de 29 de septiembre de 2005, titulada «Ley de Fomento, Apoyo y Desarrollo del Empleo y la Capacitación».

ii) *Empleo productivo*

45. En el Convenio se establece que la política del empleo deberá tender a garantizar que el «trabajo será tan productivo como sea posible», lo que permite a la Comisión evaluar la productividad a la luz de las condiciones nacionales.

46. En Suriname, la Nota sobre políticas para 2006-2010 del Ministerio de Trabajo detalla las medidas que se adoptarán para promover el empleo y mejorar la productividad. El trabajo productivo también se refleja en los Lineamientos de Política Sociolaboral para 2007-2011, formulados por el Gobierno del Perú para mejorar el desempeño de la administración del trabajo, promover el empleo y las pequeñas y

²⁵ CEACR (79.ª reunión), observación, Convenio núm. 122 (India), 2009, informe de 2009, párr. 2.

²⁶ CEACR (80.ª reunión), observación, Convenio núm. 122 (Mozambique), 2009, informe de 2010, párr. 1.

²⁷ Art. 1602 de la Ley de Recuperación.

medias empresas (PYME). De acuerdo con los Lineamientos, la función del Ministerio es desarrollar capacidades para la generación de empleo productivo y fomentar la creación de microempresas y empresas pequeñas. Entre las medidas concretas que se han adoptado cabe mencionar las de facilitar el acceso a la información comercial y otros servicios de desarrollo empresarial y proporcionar ayuda financiera para mejorar la empleabilidad y la inserción laboral, especialmente de los grupos vulnerables. La Comisión observa que la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP) considera que como el Plan Nacional de Empleo no ha sido aprobado, es muy difícil aplicar los Lineamientos y alcanzar sus objetivos.

47. El empleo productivo también ocupa un lugar central en la estrategia de empleo de México enunciada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que apunta a fomentar la productividad como medio de atraer inversiones y crear empleos de alta calidad en la economía formal. En su respuesta, el Gobierno de Qatar indicó que, en marzo de 1997, el Consejo de Ministros había adoptado una serie de medidas operativas para alentar a los nacionales de Qatar a trabajar en el sector privado. Entre otras medidas, se mencionó la de otorgar a los trabajadores del sector privado las mismas prestaciones e incentivos que reciben los trabajadores del sector público, como acceso a la tierra, créditos y un plan legal de pensiones. El Gobierno de Malasia indicó también que la estrategia de su política laboral nacional se basaba en que «los empleos creados deben ser de calidad y apuntar en forma explícita a preparar a los trabajadores para satisfacer sus propias necesidades».

iii) *Empleo libremente elegido*

48. El Convenio dispone que la política nacional del empleo deberá tender a garantizar que «habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social». La Comisión entiende que se puede considerar que esta disposición del Convenio comprende dos elementos: en primer lugar, la ausencia de coacción para desempeñar un trabajo que uno no ha elegido o aceptado libremente y, en segundo lugar, la posibilidad de adquirir formación y de utilizar las propias habilidades y facultades sin discriminación alguna.

49. La Comisión señala que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indicó que el derecho al trabajo, amparado en el Pacto, «afirma la obligación de los Estados Partes de garantizar a las personas su derecho al trabajo libremente elegido o aceptado, en particular el derecho a no ser privado de trabajo de forma injusta»²⁸. En tal sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entendió que los Estados Partes deben «establecer y mantener mecanismos que permitan controlar los progresos logrados para realizar el derecho de todos a un trabajo libremente escogido o aceptado»²⁹.

50. El primero de estos aspectos, es decir, la abolición del trabajo forzoso, que es obviamente un requisito previo de la libertad de elección del empleo, se analiza en profundidad en otros dos convenios: el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)³⁰.

²⁸ *Observación general núm. 18: El derecho al trabajo (art. 6 del Pacto)*, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en 2005, párr. 4.

²⁹ *Ibid.*, párr. 45.

³⁰ Para más detalles véase CEACR, Estudio General de 2007, *Erradicar el trabajo forzoso*, párr. 81.

51. En lo que se refiere al segundo aspecto del requisito antes mencionado, al parecer es posible que los gobiernos no siempre indiquen específicamente o declaren oficialmente que uno de los objetivos de su política del empleo es garantizar la igualdad de oportunidades o evitar cualquier forma de discriminación en el empleo. No obstante, la intención de eliminar esa discriminación se encuentra en la base de la mayoría de las medidas diseñadas directa o indirectamente para poner en práctica las políticas de empleo. La Comisión recuerda que la eliminación de la discriminación en el mercado de trabajo es uno de los siete principios o pilares en los que se basa el Programa Global de Empleo. El Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) son dos de los Convenios de la OIT que más ratificaciones han recibido, y es práctica habitual de la Comisión examinar las políticas y medidas encaminadas a evitar la discriminación en el marco de la aplicación de esos Convenios ³¹.

52. A este respecto, el Convenio también alienta a los países a adoptar políticas y medidas que atiendan las necesidades de determinadas categorías de trabajadores, como las mujeres, los jóvenes, los trabajadores de edad y los trabajadores con discapacidad. En tal sentido, la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) establece que «en el contexto de una política global del empleo, los Miembros deberían adoptar medidas con miras a satisfacer las necesidades de todas las categorías de personas que tengan frecuentemente dificultades para encontrar empleo duradero, como ciertas mujeres, ciertos trabajadores jóvenes, los inválidos, los trabajadores de edad, los desempleados por largos períodos y los trabajadores migrantes que se encuentren legalmente en su territorio» ³². En la parte B del Estudio General se analizan en mayor detalle las medidas específicas que apuntan a determinadas categorías de trabajadores.

53. La Comisión señala asimismo que, en el contexto de la crisis económica, los gobiernos han puesto en marcha programas de recuperación que apuntan a paliar la situación laboral de las personas más gravemente afectadas. En tal sentido, el Gobierno de México indicó que ha aprobado un programa destinado a crear opciones transitorias de empleo e ingresos para los grupos más vulnerables de la población que han perdido sus empleos como consecuencia de la desaceleración económica. En la Argentina se han adoptado medidas de empleabilidad para poblaciones vulnerables en el contexto de la crisis mediante, entre otras iniciativas, el Programa de Formación para el Trabajo, que ofrece medidas de formación profesional, orientación y apoyo para la búsqueda de empleo. Las medidas apuntan principalmente a las personas vulnerables que no han finalizado los estudios básicos, los jóvenes vulnerables, las mujeres, las personas que viven con el VIH/SIDA, los reclusos y los miembros de las comunidades indígenas. En 2008, estas medidas de política beneficiaron a 126.309 personas. De manera similar, Chile ha adoptado varias medidas para impulsar el empleo de los jóvenes de bajos ingresos en la economía formal mediante la creación de un subsidio de empleo para las empresas. En Egipto, el Gobierno propuso un conjunto de medidas de estímulo para hacer frente a los efectos de la crisis por tres vías: estimular una demanda efectiva para compensar la reducción de la demanda externa; otorgar incentivos para movilizar la inversión interna y la inversión extranjera directa; y proteger a los grupos vulnerables contra los efectos adversos de la crisis. Desde esta perspectiva, el Gobierno propuso, en

³¹ Para información completa sobre el Convenio núm. 111, la Comisión se remite a los estudios que ha publicado: el Estudio especial 1996; el Estudio General 1988; véanse también los párrs. 105 a 120 de su Informe General 2009, publicado para conmemorar el cincuentenario del Convenio núm. 111.

³² Párr. 15 de la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169).

el presupuesto para 2009-2010, una serie de medidas para apoyar el empleo en las pequeñas empresas y el sector de las exportaciones. Sobre la base de las observaciones individuales, la Comisión se propone examinar la forma en que las medidas adoptadas han contribuido a mitigar los efectos de la crisis económica en la promoción del empleo.

c) **Relación con otros objetivos económicos y sociales**

54. En el párrafo 3 del artículo 1 del Convenio se dispone que la política nacional del empleo deberá «tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales». Esta disposición exige así que las medidas de política del empleo y otras decisiones importantes en el ámbito de la política económica y social se refuercen mutuamente. La Comisión ha tratado de promover y subrayar la interdependencia de los objetivos económicos, sociales y de empleo, buscando información sobre el grado en que el crecimiento económico se traduce en mejores resultados en el mercado de trabajo y en una reducción de la pobreza ³³.

55. El párrafo 3 de la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) va un paso más allá y recomienda que «la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido, debería constituir la prioridad y ser parte integrante de las políticas económicas y sociales de los Miembros y, cuando sea apropiado, de sus planes destinados a satisfacer las necesidades esenciales de la población».

56. En el cuestionario se pidió a los Estados Miembros que indicaran si habían adoptado medidas para fomentar el empleo dentro del marco de una política económica y social coordinada, y, en sus respuestas, muchos países describieron cómo incorporaban sus objetivos en materia de empleo en el contexto de sus estrategias de reducción de la pobreza y planes nacionales de desarrollo. A este respecto, la Comisión observa que algunos países que no han ratificado el Convenio núm. 122 han tomado medidas de dicha índole. La visión global de la política nacional de empleo de la República Unida de Tanzania es tener una sociedad ocupada en empleos decentes y remunerados que le permitan generar ingresos suficientes para mantenerse, y reducir la pobreza. Las autoridades de Zanzíbar han descrito la situación de forma parecida y se han referido a su Política de Empleo de 2009, la Visión de Zanzíbar sobre el Desarrollo para 2020, y la Estrategia de Zanzíbar para el crecimiento y la reducción de la pobreza (MKUZA). La estrategia de crecimiento y desarrollo de Malawi para 2006-2011, que fue precedida por el documento de estrategia de lucha contra la pobreza, de 2002, y por el programa de alivio de la pobreza articula estrategias de generación de riqueza y creación de empleos y pone énfasis en la construcción de infraestructura como uno de los elementos fundamentales. El marco económico establecido en la estrategia de crecimiento y desarrollo de Malawi es congruente con el Programa de Trabajo Decente por País, ya que se centra en la promoción de empresas sostenibles en sectores con buenas perspectivas de crecimiento del empleo. En Burundi, el Gobierno y los interlocutores sociales han aprobado un plan nacional para la creación de empleos y la reducción de la pobreza. Este plan pone en relieve la creación de oportunidades de empleo para los jóvenes y los proyectos del Programa de Inversiones Intensivas de Empleo. En Burkina Faso, la política nacional de empleo de 2008 establece cuatro puntos estratégicos principales, uno de los cuales consiste en crear un vínculo entre la política nacional de empleo y las demás políticas nacionales para demostrar de qué manera están

³³ Véanse las observaciones generales relativas al Convenio sobre la política del empleo que figuran en el informe de 2006, pág. 301.

relacionadas entre ellas y mostrar la forma en que las políticas macroeconómicas y sectoriales pueden contribuir a la creación de empleos y mejorar la calidad del trabajo.

57. La Comisión observa que a los países que han ratificado el Convenio núm. 122 se les pide periódicamente que suministren información sobre la promoción del empleo dentro del marco de una política económica y social coordinada. En Honduras, el decreto ejecutivo núm. PCM-05-2007 de 2007 incorpora su Plan Nacional para la Generación de Empleo Digno en su estrategia de reducción de la pobreza, y lo eleva a nivel de política de Estado. El Plan encaja dentro de un marco más amplio de estabilidad macroeconómica que prevé medidas para crear empleos productivos teniendo en cuenta un criterio geográfico. La Comisión ha observado que el Gobierno de Camboya ha puesto en práctica el Plan nacional de desarrollo estratégico con el objetivo de reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Camboya. A este respecto, el Gobierno ha aplicado la «estrategia rectangular» de largo plazo para llevar a cabo el Plan nacional de desarrollo estratégico. El Plan de Acción de Madagascar para 2007-2011 coloca en el centro de las prioridades económicas la promoción del empleo y la reducción de la pobreza. El Ministerio de Trabajo supervisa el Plan y vela por que se integre en los programas de los demás ministerios.

58. La importancia de incorporar el empleo productivo y el trabajo decente en la actividad general también se subrayó en la 11.ª Reunión Regional Africana (Addis Abeba, abril de 2007). La Comisión toma nota de que el proyecto de promoción del empleo y reducción de la pobreza (*Projet d'appui à la promotion de l'emploi et réduction de la pauvreté* – APERP), que comenzó en enero de 2007 en el Camerún y en Malí con el apoyo financiero del Gobierno de Francia, debería complementar la asistencia prestada por la OIT para mejorar las políticas del mercado de trabajo mediante la promoción de la ratificación y la aplicación del Convenio núm. 122 y otros convenios pertinentes.

59. La Comisión toma nota del programa de reforma del Líbano presentado en la Conferencia Internacional sobre la Reconstrucción del Líbano celebrada en 2007. Este programa se estructuró en torno a tres partes esenciales: reformas estructurales para estimular el crecimiento y crear más empleos; ajustes presupuestarios para generar ingresos y promover el uso eficiente de los recursos públicos, y programas especiales destinados al sector pobre y más vulnerable de la población. En una observación dirigida al Sudán, la Comisión señaló que, según el Gobierno, la política del empleo era un eje central del plan quinquenal para 2007-2011. En ese contexto se adoptaron programas y una estrategia de reducción de la pobreza para promover el empleo de los graduados universitarios y los trabajadores rurales. En su observación, la Comisión recordó también que las Naciones Unidas habían adoptado una política de creación de empleos, generación de ingresos y reintegración después de los conflictos que subraya que, en situaciones posteriores a un conflicto, el empleo es fundamental para lograr la estabilidad en el corto plazo, la reintegración, el crecimiento económico y una paz sostenible ³⁴.

60. La Comisión observa que un criterio que incorpore los objetivos de promoción del empleo dentro de un plan económico y social global es de suma importancia para encarar la dimensión económica de las crisis económicas y financieras. En el Uruguay, el Proyecto de recuperación del empleo a través del apoyo a la creación y consolidación de micro y pequeñas empresas en el marco de estrategias de desarrollo económico, que se lleva a cabo con la asistencia de la OIT y el Ministerio de Trabajo de Italia, destaca la

³⁴ CEACR (80.ª reunión), observación, Convenio núm. 122 (Sudán), informe de 2010.

función que cumple una política activa del mercado de trabajo y el desarrollo local como parte de la estrategia de recuperación económica adoptada desde la crisis económica de los años noventa. De manera similar, en la Argentina, las mismas entidades, la OIT y el Ministerio de Trabajo de Italia, colaboraron en la ejecución del proyecto denominado Apoyo para la Reactivación del Empleo en Argentina (AREA) en el contexto posterior a la crisis de 2004. El objetivo del proyecto era reactivar el mercado de trabajo mediante el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo con un criterio territorial.

61. A este respecto, la Comisión recuerda que la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) aboga por el reconocimiento de la importancia de un desarrollo regional equilibrado como medio para atenuar los problemas sociales y de empleo creados por la desigual repartición de los recursos naturales y por la insuficiente movilidad de los medios de producción y para corregir la desigual distribución del crecimiento y del empleo entre diferentes regiones y zonas de un mismo país³⁵. La Comisión ha tratado sistemáticamente de alentar a los países que tienen niveles diferentes de desarrollo económico en sus diversas regiones a que procuren mantener un equilibrio más equitativo entre las medidas de política que se adopten para corregir este problema. Por ejemplo, en el caso de Alemania, la Comisión ha venido observando las medidas adoptadas por el Gobierno en relación con la política del empleo tanto en los nuevos como en los antiguos Länder³⁶. Con respecto a Italia, la Comisión ha observado que si bien la tasa de desempleo está cayendo a nivel nacional, dicha situación es el resultado de un aumento del empleo en las regiones del norte y centro del país combinado con una disminución del empleo en el sur del país en el mismo período. En consecuencia, la Comisión ha pedido más información sobre los efectos de las medidas legislativas y de otra índole adoptadas para promover el empleo y, más concretamente, sobre la eliminación de las diferencias entre las distintas regiones del país en lo que respecta al nivel de empleo³⁷. La Comisión también toma nota de que el Gobierno de Italia indicó en su respuesta al cuestionario que, debido a la actual crisis económica y al marco macroeconómico, la situación de los inmigrantes y de los ingresos se estaba deteriorando, sobre todo en el sur del país.

62. La Comisión advirtió en una observación que, en Eslovaquia, el Programa nacional de reforma para 2008-2010 preveía nuevas medidas dinámicas de política para el mercado de trabajo con el objetivo de reducir las diferencias regionales en el nivel de empleo, especialmente en las regiones subdesarrolladas con altas tasas de desempleo³⁸. Con el fin de corregir las disparidades en la situación de desempleo de varias regiones, el Gobierno de Japón, en su memoria de 2009 sobre el Convenio núm. 122, informó de la Ley de Enmienda Parcial de la Ley del Seguro de Empleo y de la Ley para la Promoción de las Oportunidades de Empleo en Determinadas Regiones, aprobada el 1.º de junio de 2007, destinada a apoyar a aquellas regiones donde la situación del empleo es grave. El Gobierno de Camboya ha tratado de aumentar la inversión en las zonas urbanas para generar empleos productivos y absorber el flujo de mano de obra excedente que llega desde las zonas rurales. En China, el Gobierno ha aplicado y coordinado políticas de empleo, tanto en zonas urbanas como rurales, en diferentes regiones y para diversas categorías específicas de empleos. En la República Unida de Tanzania, uno de los objetivos de la política nacional del empleo es fomentar un crecimiento económico más

³⁵ Párr. 32 de la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169).

³⁶ CEACR (79.ª reunión), observación, Convenio núm. 122 (Alemania), informe de 2009.

³⁷ CEACR (78.ª reunión), observación, Convenio núm. 122 (Italia), informe de 2008; y discusión durante la 96.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 2007.

³⁸ CEACR (80.ª reunión), observación, Convenio núm. 122 (Eslovaquia), informe de 2010, párr. 1.

rápido y una asignación adecuada de los recursos de inversión a los sectores con posibilidades de generar empleos, como la agricultura, las actividades no agrícolas en zonas rurales, la industria manufacturera y la agroindustria y los sectores de la infraestructura y los servicios sociales. La Comisión observa a este respecto que deberían tomarse medidas para fomentar el desarrollo tanto urbano como rural, de manera de garantizar un equilibrio en el desarrollo regional.

63. La Comisión también ha pedido información sobre las medidas adoptadas para mejorar la situación en las zonas que tienen niveles particularmente altos de desempleo debido al cierre de determinadas industrias³⁹. La Comisión observa que, en el contexto de la crisis económica mundial, en algunas respuestas al cuestionario se proporcionó información sobre las iniciativas emprendidas por los países para fomentar el empleo en algunos sectores que han sido gravemente afectados por la recesión económica o por el cierre de industrias. Por ejemplo, México menciona la aprobación de un Programa de Preservación de Empleos en Riesgo, que apunta a prestar asistencia a sectores que son especialmente sensibles a la demanda internacional de productos manufacturados, como máquinas, artículos electrónicos y repuestos para coches. El objetivo del Programa es prestar apoyo a los trabajadores empleados en esas industrias para que puedan conservar sus empleos, mediante la transferencia de subsidios que eviten la ruptura de sus relaciones de trabajo y la celebración de acuerdos temporarios de modificación de las relaciones contractuales. En su memoria sobre el Convenio núm. 88, el Gobierno del Perú se refirió a las propuestas aprobadas en enero de 2009 por un grupo tripartito establecido para atenuar los efectos de la crisis internacional en la economía, la productividad y el mercado de trabajo. Entre las 15 medidas previstas, la Comisión toma nota del propósito expresado por el Gobierno de simplificar más la actividad económica y aumentar las compras públicas para las PYME. También se prevé poner en marcha un programa nacional para los trabajadores que han sido despedidos a causa de la crisis y proporcionarles orientación profesional y colocación en nuevos empleos.

d) **Métodos para aplicar la política de empleo**

64. Con independencia de la índole de las medidas que pueden ser necesarias en distintos países, o de la importancia o el carácter de los problemas de empleo que deben resolverse, los gobiernos que han decidido poner en práctica una política activa de empleo deben normalmente usar o establecer algún tipo de procedimiento o mecanismo en virtud del cual se pueda decidir y revisar las medidas orientadas al empleo.

65. El artículo 2 del Convenio impone a los gobiernos el deber de «determinar y revisar regularmente las medidas que habrá de adoptar, como parte integrante de una política económica y social coordinada, para lograr los objetivos» [de la política de fomento del empleo] y «tomar las disposiciones que pueda requerir la aplicación de tales medidas, incluyendo, si fuere necesario, la elaboración de programas».

66. Los procedimientos de examen y evaluación de los resultados de las medidas de política del empleo son de crucial importancia, tanto para los gobiernos como a nivel internacional. Dichos procedimientos de examen son el medio útil del que disponen los gobiernos y los interlocutores sociales para evaluar hasta qué punto se han aplicado las medidas propuestas y se han obtenido los resultados deseados.

67. En el cuestionario se pidió a los Estados Miembros que indicaran si habían establecido mecanismos de seguimiento de los progresos realizados con miras al logro

³⁹ CEACR (79.ª reunión), observación, Convenio núm. 122 (China), informe de 2009, párr. 9. Véase también CEACR (78.ª reunión), observación, Convenio núm. 122 (Ucrania), informe de 2008, párrs. 5 y 6.

del pleno empleo, productivo y libremente elegido, y si habían tomado medidas para garantizar la coordinación entre las instituciones más involucradas.

68. La Comisión observa que, en los Emiratos Árabes Unidos, el Ministerio de Trabajo, en coordinación con sus entidades, tales como el Ministerio de Economía, la Cámara de Comercio e Industria de los Emiratos y otros asociados estratégicos, examina periódicamente sus políticas laborales para verificar que estén de acuerdo con el grado y las necesidades de crecimiento económico del país, y la eficacia en el logro de sus objetivos de desarrollo, lo cual resulta de acuerdo con las disposiciones del Convenio núm. 122. En Rwanda, el Gobierno revisa cada seis meses la aplicación de la política nacional del empleo, junto con los beneficiarios y otros asociados.

69. El párrafo 4 de la Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) dice que la política del empleo «debería basarse en estudios analíticos sobre la magnitud y la distribución, actuales y futuras, de la fuerza de trabajo, del empleo, del desempleo y del subempleo» y recomienda que se dediquen «recursos adecuados para la compilación de datos estadísticos, para la preparación de estudios analíticos y para la difusión de los resultados». En el formulario de memoria aprobado para el Convenio núm. 122 se establece que los Miembros deben describir las medidas que se hayan tomado para recopilar y analizar información estadística y de otro tipo sobre la magnitud y la distribución de la mano de obra, la naturaleza y extensión del desempleo y subempleo y sus tendencias, como base para decidir las medidas que se adoptarán en el ámbito de la política del empleo.

70. A este respecto, la Comisión subraya la importancia de compilar y analizar datos estadísticos y tendencias como base para decidir las medidas que habrán de adoptarse en el ámbito de la política del empleo. La Comisión ha tratado de hacer un seguimiento de los progresos realizados para crear un sistema de información sobre el mercado de trabajo, a los efectos de asegurar que las autoridades encargadas de formular las políticas dispongan de información actualizada y exacta que guíe sus decisiones. En su Estudio General de 2004, *Promover empleo*, la Comisión subrayó la necesidad de evaluar los progresos y de analizar las informaciones, dado que incluso las políticas mejor diseñadas pueden tener efectos inesperados, y resultar caducas debido a los cambios circunstanciales y tener que ser modificadas para alcanzar máximos beneficios⁴⁰.

71. En la Argentina, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social llevó a cabo un estudio sobre la informalidad laboral a partir de datos estadísticos extraídos de un módulo especial de la Encuesta Permanente de Hogares. Este estudio ofrece directrices para la aplicación de determinadas políticas y evalúa los efectos de las medidas aplicadas. El Gobierno de Benin indicó que se había reactivado el Observatorio de Empleo y Capacitación para suministrar mejor información sobre la dinámica y los indicadores del empleo, y que existen comisiones encargadas del seguimiento de la aplicación de las medidas de fomento del empleo. En Sudáfrica, las oficinas laborales centrales y provinciales del Ministerio de Trabajo envían estadísticas sobre colocaciones. El Instituto de Estadística de Sudáfrica vigila las tendencias del empleo, y en diversas dependencias del Gobierno existen equipos encargados de velar por la ejecución de los programas de empleo. La Comisión observa que la reciente introducción del sistema electrónico de determinación de puestos equivalentes de Sudáfrica (ESSA) permitirá mejorar este proceso.

72. En las observaciones que formuló en su solicitud sobre el Convenio núm. 122, la Comisión señaló que, en el Brasil, el Observatorio del Mercado de Trabajo es una

⁴⁰ Véanse las observaciones finales del Estudio General de 2004, párr. 491.

herramienta de investigación y planificación que tiene por objeto producir y divulgar información y analizar y formular propuestas orientadas a la acción para asesorar a los administradores de las políticas. En Italia, el Sistema de Información Laboral (SIL) está constituido por toda la estructura institucional, los equipos y programas de computadora y las redes disponibles en el Estado, las regiones, las provincias y las autoridades locales para la recopilación, el procesamiento y la difusión de datos relacionados con la colocación y las políticas activas de fomento del empleo, para supervisar y apoyar la adopción de decisiones sobre la intervención del gobierno central y los gobiernos locales en el mercado de trabajo. En Marruecos, el Gobierno ha manifestado que es consciente del aspecto estratégico de elaborar un sistema de información sobre el mercado de trabajo, y ha dado instrucciones para que se cree un Observatorio Nacional del Empleo como el instrumento adecuado para lograr una mejor visibilidad del empleo y el mercado de trabajo. Esta estructura tiene esencialmente los objetivos de: proporcionar al Gobierno el análisis necesario para determinar la orientación y el marco de la política del empleo, y facilitar información a los participantes del mercado de trabajo para permitir una mejor comprensión de la oferta y la demanda de mano de obra. Para examinar la información estadística sobre la situación actual del empleo a nivel mundial, conviene remitirse a la información que figura en la Parte B del Estudio General, extraída de la base de datos de la OIT sobre los indicadores clave del mercado de trabajo.

e) **Consultas de los representantes de las personas afectadas por las medidas adoptadas en el ámbito de la política del empleo**

73. El artículo 3 del Convenio establece que «se consultará a los representantes de las personas interesadas en las medidas que se hayan de adoptar y, en relación con la política del empleo, se consultará sobre todo a los representantes de los empleadores y de los trabajadores con el objeto de tener plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones y, además, de lograr su plena cooperación en la labor de formular la citada política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución». De manera similar, en el cuestionario se pidió a los Estados Miembros que indicaran si, para la formulación y ejecución de las medidas relacionadas con el empleo, habían consultado a las personas afectadas por esas medidas. La mayoría de los Estados Miembros han respondido favorablemente e indicaron que deben consultar con sus interlocutores sociales con respecto a las medidas en materia de política de empleo.

74. La Comisión toma nota de que algunas organizaciones de trabajadores señalaron que los gobiernos no realizan consultas con las partes afectadas mientras las autoridades no tengan bien adelantada la fase de redacción de las políticas. La Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) indicó en sus comentarios que la información relativa a las políticas de empleo se comparte pero que los interlocutores sociales no participan en su adopción. Además, la Comisión toma nota de los comentarios formulados por el Congreso del Trabajo de Canadá acerca del Convenio núm. 122, según los cuales la intervención de los interlocutores sociales se limita aparentemente, salvo en raras ocasiones, al intercambio de documentación y a consultas sumamente reducidas. A este respecto, la Confederación de Sindicatos Autónomos de Serbia sugiere que, cuando se adopten las medidas, convendría incluir desde el inicio a las partes interesadas, sindicatos, empleadores, ONG, agentes locales en materia de empleo, para establecer un equilibrio entre las necesidades reales que se experimentan a diario y las posibilidades existentes (recursos planificados, medidas, inversiones, etc.). La Comisión recuerda la importancia de incluir a representantes de los colectivos interesados durante las discusiones iniciales destinadas a la formulación de políticas de empleo.

i) *Consultas en la etapa de formulación de la política del empleo*

75. La Comisión toma nota de que el ámbito de esas consultas no debería limitarse a las medidas de política de empleo en el sentido estricto, sino que deberían abarcar todos los aspectos de la política económica que afecten al empleo. En consecuencia, se debería consultar a los interlocutores sociales no sólo sobre el mercado de trabajo y los programas de formación, sino también sobre la configuración de las políticas económicas más generales que incidan en el fomento del empleo.

76. La Comisión observa que, en Mauricio, si bien no se ha diseñado aún una política nacional del empleo, el Gobierno consulta a los interesados durante la preparación del presupuesto nacional, proceso en el cual, por tres años consecutivos, se dio mucha importancia a la creación del empleo y al crecimiento sostenido. En Malawi, las instituciones del Gobierno y las organizaciones no gubernamentales están reconociendo cada vez más a los interlocutores sociales como actores clave del desarrollo económico y social. En Singapur, y para asegurar que las opiniones de los representantes de los trabajadores y los empleadores se tengan en cuenta en la formulación de decisiones de política y leyes importantes, el Gobierno trabaja en estrecha colaboración con los sindicatos y los empleadores en diversos aspectos de las medidas relacionadas con el empleo. Se forman comisiones tripartitas y grupos de trabajo para estudiar y orientar iniciativas a largo plazo, como la de mejorar la empleabilidad de los trabajadores de edad; promover prácticas de empleo justas y fomentar el equilibrio entre la vida familiar y la vida laboral, así como prioridades a más corto plazo, como la gestión de la recesión económica y la gripe por el virus A (H1N1).

ii) *Contenido y naturaleza de las consultas*

77. El artículo 3 del Convenio exige que los gobiernos consulten a los representantes de las personas interesadas en las medidas con el objeto de tener plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones al formular la política del empleo. En tal sentido, las consultas deberían usarse también como un mecanismo para lograr la cooperación de las personas afectadas a fin de dar apoyo a la ejecución de la política que en definitiva se adopte. Sin embargo, el Convenio no impone la obligación de negociar esas políticas hasta que se consiga un acuerdo unánime.

iii) *Participantes en las consultas*

78. Cabe señalar que esta disposición prevé las consultas con un criterio de participación amplia, ya que no limita dicha participación a los interlocutores sociales sino que se refiere a los representantes de las personas interesadas en las medidas relacionadas con el empleo. Como se pide en el formulario de memoria, las consultas previstas en el Convenio deben incluir las opiniones de otros sectores de la población económicamente activa, como las personas que trabajan en el sector rural y en la economía informal.

79. Con respecto a la economía informal, cabe destacar que en la 90.^a reunión de la Conferencia (2002) se adoptó una resolución relativa al trabajo decente y la economía informal en la que, entre otras cosas, se llegó a la conclusión de que los gobiernos deben desempeñar una función primordial en lo que respecta a cancelar el déficit de trabajo decente en la economía informal, y que «las leyes, las políticas y los programas concretos que se ocupan de los factores responsables de la informalidad con el fin de extender la protección a todos los trabajadores y eliminar las barreras de entrada a la economía formal variarán en función de los países y las circunstancias». En consecuencia, la Conferencia llegó a la conclusión de que en la formulación y aplicación

de esas leyes, políticas y programas «deberían participar los interlocutores sociales y las personas de la economía informal que previsiblemente se beneficiarán de ello»⁴¹.

80. En China, los interlocutores sociales participan en diversas etapas del proceso de investigación para la elaboración de leyes y la formulación de políticas. A este respecto, la Comisión observa los comentarios formulados por la Confederación de Empresas de China, al señalar que ha estado desempeñando el papel de puente y correa de transmisión entre las empresas y el Gobierno. Mediante su red de afiliados, recoge información y solicitudes de las empresas en relación con la contratación, la gestión de los recursos humanos y la formación profesional. La Comisión tomó nota del plan del Gobierno de la República de Corea en 2008, que apuntaba a mejorar la cooperación regional entre los trabajadores y los directivos y a ampliar la participación de los interlocutores sociales mediante la reorganización del Órgano Consultivo Tripartito Regional en el Órgano Consultivo Regional. El Órgano Consultivo Regional estará integrado por representantes de los interlocutores sociales seleccionados a nivel regional y por representantes de la sociedad civil, como las PYME y las personas con empleos precarios. El Gobierno de Zambia indicó que había iniciado un proceso de consultas a nivel nacional con sus interlocutores sociales, emprendido oficialmente en 2006, para formular la política nacional del empleo y del mercado de trabajo. El Consejo Consultivo Tripartito del Trabajo aprobó inicialmente esta política antes de que se sometiera a consideración del Gabinete para su adopción.

81. En Singapur, como se indica en la respuesta del Gobierno, se adoptó un criterio tripartito promocional que abarcaba al Organismo de Desarrollo de la Mano de Obra de Singapur, el Congreso Nacional de Sindicatos y los empleadores. En su respuesta al cuestionario, el Gobierno de Nepal se remitió a la ratificación del Convenio sobre la consulta tripartita, 1976 (núm. 144), y señaló que todas las políticas se formulaban en consulta con los interlocutores sociales. El Gobierno indicó asimismo que se celebraban consultas tripartitas en forma periódica. En Bahrein, el Ministerio de Trabajo mantiene una relación muy estrecha con los interlocutores sociales y los consulta sobre todos los temas relacionados con el trabajo. El Ministerio mantiene un diálogo permanente con los interlocutores sociales sobre nuevos mecanismos y propuestas para crear capacidad en el sector privado en todos los aspectos: social, material y profesional. En los Emiratos Árabes Unidos, el Gobierno informó que se mantenían consultas periódicas y continuas entre representantes del Ministerio de Economía, el Ministerio del Interior, la Federación de Cámaras de Comercio e Industria como representante oficial de los empleadores, y el Comité de Coordinación de las Asociaciones Profesionales que funcionan en el país, como representante de los trabajadores, mediante dichas consultas se llega a un acuerdo con respecto a la formulación de las políticas de empleo y su aplicación.

82. En la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) también se hace referencia al papel que desempeñan las empresas multinacionales para alcanzar los objetivos del Convenio. A este respecto, se dice que, «previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los Miembros deberían tomar medidas eficaces para alentar a las empresas multinacionales a emprender y promover, en particular, las políticas de empleo enunciadas en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, 1977, y para procurar que se eviten los efectos negativos y se estimulen los efectos positivos de las inversiones de esas empresas multinacionales sobre el empleo»⁴².

⁴¹ CIT, 90.^a reunión, Ginebra, 2002, Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, párr. 21.

⁴² Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), párr. 12.

83. A este respecto, la Comisión señala que en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, adoptada por el Consejo de Administración de la OIT, se indica que «las empresas multinacionales deberían tener plenamente en cuenta los objetivos de la política general establecida en los países en que realicen sus operaciones», y que sus actividades «deberían estar en armonía con las prioridades del desarrollo y con los objetivos y la estructura social del país en que realicen sus operaciones». A tales efectos, la Declaración tripartita de principios previó la celebración de consultas entre las empresas multinacionales, los gobiernos y, siempre que sea apropiado, las correspondientes organizaciones nacionales de empleadores y trabajadores⁴³.

84. Hay muchos ejemplos de participación de foros tripartitos en el diseño y la promoción de medidas relacionadas con el empleo. En el Brasil, la formulación, la aplicación y el seguimiento de la política de empleo están a cargo del Consejo Nacional del Trabajo (CDT) y del Consejo Deliberativo tripartito del Fondo de Amparo al Trabajador (CODEFAT), que administra la aplicación de las políticas de empleo. En el contexto de la crisis actual, se ha consultado al CODEFAT sobre las medidas relacionadas con la rebaja de los impuestos que gravan la producción de bienes. Sin embargo, también se han tomado medidas dentro del Consejo de Desarrollo Económico y Social, en el que están representados no solamente los interlocutores sociales sino también los dirigentes de movimientos sociales y asociaciones, iglesias y grandes empresarios. El Consejo ha preparado recomendaciones sobre el empleo para que el Gobierno actúe en consecuencia. Además, la Comisión toma nota con interés de que en el Brasil, como en muchos otros países, se han celebrado reuniones especiales entre altos funcionarios del Gobierno y los interlocutores sociales para tratar el tema de los despidos masivos que se han producido. En Nueva Zelanda, el 27 de febrero de 2009, el Gobierno organizó, por primera vez en la historia del país, una Cumbre Nacional del Empleo de un día de duración, para debatir sobre el impacto de la crisis en el empleo con un grupo de 200 dirigentes empresariales y sindicales y funcionarios del Gobierno. El objetivo de la Cumbre fue reunir a los principales actores económicos e intercambiar ideas sobre formas de proteger los empleos existentes y crear nuevos empleos. Entre los temas analizados, cabe mencionar los planes para ayudar a los trabajadores afectados por la supresión de puestos de trabajo a recibir una nueva formación y a trasladarse a zonas con crecimiento, otras formas de estimular el perfeccionamiento profesional e ideas concretas para mantener y aumentar el número de aprendices.

85. En el contexto del deterioro de las condiciones en materia de empleo, la Comisión observa que la responsabilidad social empresarial promueve la formación de empresas al propiciar un entorno positivo y el diálogo entre las empresas y otros interesados, en particular las autoridades responsables del diseño y la aplicación de medidas activas relacionadas con el mercado de trabajo y las organizaciones de trabajadores. España informó, en sus respuestas al cuestionario, que se había creado un Consejo de Responsabilidad Social como expresión del valor del diálogo entre todos los grupos interesados en la cuestión. El Gobierno de Lituania indicó que, desde 2004, ha fomentado la responsabilidad empresarial como forma de incorporar las preocupaciones sociales y ambientales en las actividades comerciales de sus empresas y en la interacción entre esas empresas y los respectivos interesados. La Comisión observa que el Gobierno elaboró en mayor detalle el proyecto de Medidas de fomento de la responsabilidad social empresarial en el período 2006-2008 e instituyó el Premio Nacional de Empresas

⁴³ Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, adoptada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 204.^a reunión (Ginebra, noviembre de 1977), en la forma enmendada en sus 279.^a (noviembre de 2000) y 295.^a (marzo de 2006) reuniones, párr. 10.

Responsables, que ha sido conferido, entre otras, a empresas que han logrado crear puestos de trabajo seguros, saludables, de alta calidad y atractivos para sus empleados. El Programa Nacional de Igualdad de Género 2005-2009 se creó para dar a las mujeres más oportunidades de crear y desarrollar empresas y fomentar sus actividades económicas. En los Estados Unidos, la Oficina de Desarrollo Empresarial (SBA) mediante el Programa «8(a), de Desarrollo de Negocios» ayuda a las empresas que son propiedad y están bajo el control de personas desfavorecidas desde el punto de vista económico y social, para que se incorporen a la economía formal.

iv) *Foros de consultas*

86. Las consultas sobre cuestiones relacionadas directamente con el empleo pueden llevarse a cabo mediante una comisión o consejo consultivo permanente, normalmente encargado de los asuntos laborales generales, en el que los empleadores y trabajadores están representados en conferencias o reuniones periódicas entre los funcionarios de las oficinas gubernamentales competentes y los representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores. También pueden celebrarse en el marco de comisiones especiales creadas para examinar los problemas y políticas de empleo. La Comisión toma nota de que, en Sudáfrica, el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y del Trabajo (Nedlac) está integrado por representantes de alto nivel de diversos sectores y de las distintas cámaras y su función consiste en examinar las medidas relacionadas con el empleo. Durante la elaboración de las leyes y políticas de empleo, se consulta a todos los sectores por conducto de los representantes de los grupos de interés importantes, tales como las comunidades, el Gobierno y los sindicatos de trabajadores, las organizaciones de empleadores, los programas itinerantes, los foros y una etapa de recepción de comentarios del público.

87. En la Argentina, el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil constituye un foro de consulta con los interlocutores sociales. Su cometido es diseñar políticas y evaluar temas relativos a las relaciones de trabajo, como la redistribución del ingreso y la generación de trabajo decente, entre otros. En Indonesia, los empleadores y los trabajadores deben ser consultados en el seno de la Institución Tripartita de Cooperación (LKS Tripartite), establecida en virtud del decreto núm. 8 del Gobierno, de 2 de marzo de 2005. La Comisión observa que, en Sri Lanka, el Sindicato de Trabajadores de Lanka Jathika Estate indicó en sus comentarios que no se celebraban consultas oficiales con respecto a la formulación y aplicación de medidas relacionadas con el empleo. No obstante, las políticas generales se discutían a nivel del Consejo Consultivo Nacional del Trabajo. Malawi utiliza un foro especial de diálogo social sobre temas específicos. A ese respecto, en los últimos seis años se han celebrado talleres de diálogo social a nivel nacional y regional, y su legislación también prevé un Consejo Consultivo Tripartito del Trabajo (TLAC) como mecanismo legal de diálogo social sobre cuestiones relacionadas con el trabajo y el empleo. Se están tomando medidas para garantizar la regularidad de las sesiones del TLAC.

88. El Gobierno de Jamaica indicó que el proceso de formulación del Plan nacional de desarrollo (Visión 2030), que apuntaba a esbozar un plan completo a largo plazo que permitiera a Jamaica llegar a tener la condición de país desarrollado para el año 2030, era un plan inclusivo que se nutría de las conclusiones de 11 consultas públicas nacionales y de las opiniones de una amplia gama de interesados. En Costa Rica, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social sometió a consideración del Consejo Superior de Trabajo (órgano tripartito), para su aprobación, el Plan Nacional de Empleo y el Programa Nacional de Trabajo Decente, con la intención de promover el diálogo social y el tripartismo. La OIT ha prestado apoyo a las actividades de análisis e investigación y a la búsqueda del consenso.

89. En respuesta al cuestionario, el Gobierno de China indicó que había establecido un sistema de reuniones conjuntas a nivel ministerial sobre el trabajo y el empleo para examinar las cuestiones más importantes. En este sistema de reuniones conjuntas participan 20 departamentos y dependencias, incluido el Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social, que actúa como coordinador, así como la Federación de Sindicatos de China, la Federación de Mujeres de China y la Federación China de Personas con Discapacidad. El Gobierno de Mongolia informó que el Consejo Nacional del Empleo estaba integrado por representantes del Gobierno y de organizaciones nacionales que representan a los trabajadores y a los empleadores, ambas con igual número de representantes, y que su función consistía en analizar, entre otras cosas, propuestas relativas a la política del empleo. El Gobierno también ha establecido una Comisión Nacional Tripartita del Trabajo y el Consenso Social, compuesta de igual número de representantes, para orientar la formulación y aplicación de las políticas laborales del Estado, resolver conflictos colectivos y celebrar consultas sobre aspectos pertinentes de la política económica y social.

90. En su observación de 2009, la Comisión tomó nota de que en junio de 2007 se había celebrado en los Países Bajos una Cumbre de Participación en la que el Gobierno mantuvo consultas con la Fundación del Trabajo (organizaciones centrales de empleadores y empleados) y con la Asociación de Municipalidades Holandesas. La Cumbre de Participación tuvo como resultado un compromiso tripartito de políticas en virtud del cual todas las partes reconocieron la urgencia, los desafíos y el resultado del análisis en lo que respecta al mercado de trabajo, y se comprometieron a elevar a 80 por ciento la oferta efectiva de trabajo, aumentar la adaptabilidad del mercado de trabajo y crear oportunidades para los grupos vulnerables en ese mercado⁴⁴. En su memoria sobre el Convenio núm. 122, el Gobierno de la India indicó que durante el 42.º período de sesiones de la Conferencia del Trabajo de la India, el máximo órgano tripartito de ámbito nacional, celebrada en febrero de 2009, se había llevado a cabo un debate amplio sobre la crisis financiera mundial, sus efectos en las reestructuraciones en gran escala, los despidos, la rebaja de salarios y la pérdida de empleos. Se hicieron sugerencias constructivas durante las deliberaciones. En sus respuestas al cuestionario, el Gobierno de Letonia comunicó que había establecido el Consejo Nacional Tripartito de Cooperación (NTCC) para que se celebraran consultas entre los representantes designados del Gobierno, la Confederación de Empleadores de Letonia y la Confederación de Sindicatos Libres de Letonia sobre asuntos relacionados con el empleo.

v) *Apoyo para la aplicación de las políticas de empleo*

91. El Convenio no exige solamente que se celebren consultas sobre la formulación de la política del empleo, sino que pide además que se obtenga el apoyo de los representantes de las personas interesadas en la ejecución de esa política. La Comisión recuerda las consideraciones que formuló en el Estudio General de 2004, *Promover empleo* en el que señaló que estimaba que era responsabilidad común de los gobiernos y de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores velar por que los representantes de los sectores más frágiles o marginales de la población económicamente activa participaran en la medida de lo posible en la elaboración y en la aplicación de unas medidas de las que deberían ser los principales beneficiarios.

92. A este respecto, la Comisión tomó nota en su observación de 2009 dirigida a Eslovaquia, que se había consultado a los grupos desfavorecidos, incluida la minoría

⁴⁴ CEACR (80.ª reunión), observación, Convenio núm. 122 (Países Bajos), informe de 2010, párr. 5.

romaní, sobre la aplicación de las medidas relacionadas con el empleo destinadas a las personas desfavorecidas que buscan trabajo ⁴⁵.

93. Además, en la Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) se establece también que los empleadores y los trabajadores de los sectores público y privado y sus respectivas organizaciones «deberían adoptar todas las medidas oportunas para promover la obtención y el mantenimiento del pleno empleo, productivo y libremente elegido». La iniciativa para la adopción de una medida de esta índole incumbe directamente a los empleadores y los trabajadores y a sus respectivas organizaciones, más que a los gobiernos.

94. La Comisión observa que el proyecto final del Marco de la política del empleo de Zimbabwe crea un grupo de trabajo tripartito con el cometido de supervisar la aplicación de dicho marco. Los ministerios del Gobierno también participarán en el grupo de trabajo, con un componente encargado del empleo y la capacitación. El Gobierno de Benin indicó en su respuesta al cuestionario que próximamente se convalidaría una Carta Nacional del Empleo, que representa un acuerdo colectivo entre las diversas partes sobre la función que corresponde a cada una en la solución de las cuestiones relativas al empleo. El Gobierno también indicó que la participación de los interlocutores sociales era un factor positivo en el proceso de adopción de decisiones y en la etapa de ejecución.

95. Chile dio participación a los trabajadores y empleadores tanto en la negociación como en la aplicación del Acuerdo Nacional por el Empleo, la Capacitación y la Protección Laboral, nombre asignado al instrumento adoptado por el país en materia de empleo para responder a la crisis. A los efectos de supervisar la aplicación del Acuerdo, se creó una comisión tripartita de seguimiento a la que tienen acceso los empleadores y las confederaciones de PYME, así como los sindicatos. En su observación de 2009, la Comisión tomó nota de que, en Mozambique, se consultaba a los interlocutores sociales sobre cuestiones relacionadas con el empleo, quienes participaban también en la movilización de recursos para la constitución de un Fondo para la formación profesional y el empleo, y en la creación de un Centro de formación profesional para la industria metalúrgica ⁴⁶.

Resumen

Convenio núm. 122

- ✓ **El Convenio núm. 122, instrumento de la mayor importancia para la gobernanza, es el fundamento para aplicar políticas activas de empleo en los esfuerzos que hagan los Estados Miembros para recuperarse de la crisis económica mundial.**
- ✓ **Para materializar el derecho al trabajo, en tanto que derecho humano básico, se debe promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido como piedra angular de las políticas económicas y sociales.**
- ✓ **Se deben elaborar y adoptar políticas innovadoras de educación y formación dirigidas a quienes soliciten empleo, para que se encuentren mejor preparados para las oportunidades de empleo que surjan cuando la economía mundial se recupere.**
- ✓ **Las consultas con los interlocutores sociales, tanto durante la etapa inicial de la formulación de políticas como durante el proceso de ejecución son esenciales, y permiten a los gobiernos tomar plenamente en cuenta las experiencias y opiniones de los interlocutores sociales.**

⁴⁵ Observación, Convenio núm. 122 (Eslovaquia), informe de 2010, párr. 2.

⁴⁶ Observación, Convenio núm. 122 (Mozambique), informe de 2010, párr. 8.

Capítulo II

Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)

1. Introducción

96. En el Preámbulo de la Constitución de la OIT se incluye, entre las medidas que debería promover la Organización, [la] «organización de la enseñanza profesional y técnica». La Declaración de Filadelfia reconoce la obligación solemne de «fomentar entre todas las naciones del mundo programas que permitan [...] emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común» y de «conceder, como medio para lograr este fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores».

97. El Convenio núm. 142 y la Recomendación núm. 150 sobre desarrollo de los recursos humanos se adoptaron en 1975 para cubrir todos los aspectos de la orientación y formación profesionales. Fueron sustituidos por la Recomendación sobre la formación profesional, 1962 (núm. 117), que a su vez había reemplazado otras normas más específicas adoptadas desde 1939.

98. En su Estudio General de 1991, *Desarrollo de los recursos humanos*, la Comisión señaló que los instrumentos de 1975 «consagraron la recusación de la concepción tradicional en virtud de la cual se atribuía a la formación profesional la sola función de equilibrar el mercado de trabajo, e hicieron primar una concepción más amplia y dinámica con arreglo a la cual se considera al «desarrollo de los recursos humanos» como un factor principal del desarrollo económico y social. Desde entonces, con arreglo a esa nueva expresión, la formación y la orientación constituían un proceso continuo de ensanchamiento de las posibilidades de educación de la persona a lo largo de la vida, tanto en su propio beneficio como en el de la comunidad»¹.

99. En su 92.^a reunión (2004), al reafirmar la validez permanente de los principios generales del Convenio núm. 142, la Conferencia adoptó una nueva norma mediante la cual se revisó la Recomendación núm. 150, a saber, la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195). Este instrumento brinda orientaciones sobre varias cuestiones de importancia fundamental para las políticas de educación y formación contemporáneas y para la reforma de los sistemas que se está

¹ *Desarrollo de los recursos humanos*, Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 140) y a la Recomendación sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 148), y al Convenio (núm. 142) y a la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150). Informe III (Parte IVB), CIT, 78.^a reunión, Ginebra, 1991. Se advierte que en muchos países se utilizan distintos términos para expresar el concepto de desarrollo de los recursos humanos.

llevando a cabo en los Estados Miembros. Entre esas cuestiones figuran las políticas, la gobernanza y el marco reglamentario de la formación; el papel y responsabilidades cada vez más importantes de los interlocutores sociales, el sector privado y la sociedad civil por lo que hace a la formulación y aplicación de las políticas, incluida la inversión en actividades de educación y formación y su financiación; el suministro de oportunidades de aprendizaje y de formación permanente para todos; la elaboración de políticas y mecanismos para encauzar los programas de aprendizaje y de formación hacia determinados grupos con necesidades especiales; el desarrollo y reconocimiento de las «competencias» y el aprendizaje previo, que constituyen elementos de los nuevos marcos nacionales de calificaciones de muchos países; y la importancia de sistemas eficaces de información sobre el mercado de trabajo y de orientación profesional.

100. Las políticas de desarrollo de las competencias laborales son un elemento fundamental del Programa Global de Empleo de la OIT, que constituye el marco de políticas para el objetivo de promoción del empleo del Programa de Trabajo Decente. En sus Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo, adoptadas en su 97.^a reunión (2008), la Conferencia subrayó que «la educación, la formación profesional y el aprendizaje permanente son los pilares fundamentales de la empleabilidad, el empleo de los trabajadores y el desarrollo empresarial sostenible en el marco del Programa de Trabajo Decente y, consiguientemente, contribuyen a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos a la reducción de la pobreza»². La Conferencia reconoció que la vinculación del desarrollo de las competencias laborales con estrategias más amplias de crecimiento, empleo y desarrollo exige que los gobiernos, en colaboración con los interlocutores sociales, logren coherencia en la esfera de las políticas respecto de la vinculación de la educación, la investigación y el desarrollo de competencias laborales con los mercados de trabajo, las políticas sociales, la tecnología, la prestación de servicios públicos, el comercio, las inversiones y las políticas macroeconómicas que generen crecimiento del empleo en el futuro³.

101. Las políticas de desarrollo de las competencias laborales ocupan un lugar prominente en la Declaración sobre la justicia social, como esfera de políticas importante para la promoción del empleo. El primer objetivo estratégico de la OIT al que se alude en la Declaración se refiere a la creación de «un entorno institucional y económico sostenible en cuyo marco las personas puedan adquirir y actualizar las capacidades y competencias que necesitan para poder trabajar de manera productiva en aras de su propia realización personal y el bienestar común», como elemento esencial para la promoción del empleo.

102. En la Cumbre de Londres de abril de 2009, los líderes del G-20 subrayaron en su Plan Global para la Recuperación y la Reforma destinado a hacer frente a la recesión económica mundial, la importancia de las inversiones en educación y formación para apoyar el empleo⁴. Al formular el nuevo Marco para un Crecimiento Fuerte, Sostenible y Equilibrado, acordado en la Cumbre de Pittsburgh celebrada en septiembre de 2009, los líderes del G-20 reconocieron que era necesario fortalecer la capacidad de los trabajadores para adaptarse a la evolución de las demandas del mercado y, para ello, garantizar el acceso a programas de formación que coadyuven al desarrollo de aptitudes para toda la vida y se centren en las necesidades futuras del mercado. Se decidió apoyar

² CIT, 97.^a reunión, Ginebra, 2008, *Conclusiones sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo*, párr. 3.

³ *Ídem.*, párr. 16.

⁴ G-20: *Plan Global para la Recuperación y la Reforma*, Londres, 2 de abril de 2009, párr. 26.

las iniciativas sólidas de formación en las estrategias e inversiones nacionales destinadas al crecimiento. Reconociendo que los programas fructuosos de empleo y formación suelen concebirse en colaboración con los empleadores y los trabajadores, los líderes también exhortaron a la OIT a que, de consuno con otras organizaciones, exhortasen a sus mandantes y a las ONG a elaborar una estrategia de formación ⁵.

103. El Pacto Mundial para el Empleo incluye entre los principios para promover la recuperación y el desarrollo «potenciar la igualdad de acceso y las oportunidades en cuanto al desarrollo de competencias laborales y a la participación en actividades de formación y educación de calidad, en el marco de la preparación para la recuperación». La inversión en el desarrollo de las competencias laborales, el perfeccionamiento profesional y la readaptación profesional de los trabajadores a fin de mejorar su empleabilidad, incluso a través de la aplicación de programas de orientación profesional y desarrollo de competencias empresariales tanto para personas con empleo asalariado como con empleo independiente, se considera una de las medidas para acelerar la creación de empleos y lograr el empleo pleno y productivo. También se subraya, en relación con los países en desarrollo, la necesidad de «proporcionar formación profesional y técnica y actividades de desarrollo de competencias empresariales para los jóvenes desempleados» ⁶.

2. Derecho a la educación y la formación

104. La Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone en su artículo 26, párrafo 1 que «la instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada». Con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la instrucción técnica y profesional forma parte tanto del derecho a la educación (artículo 13, párrafo 2) como del derecho al trabajo (artículo 6, párrafo 2).

105. El artículo 6, párrafo 2 de dicho Pacto se refiere a los programas de orientación y formación técnicoprofesional como una de las medidas principales para lograr «un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana». A este respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas señaló que el derecho al trabajo exige que los Estados Partes en el Pacto adopten medidas positivas para aplicar los planes de enseñanza técnica y profesional a fin de facilitar el acceso al empleo. De conformidad con dicho Pacto, la enseñanza técnica y profesional no está necesariamente vinculada con un nivel específico de educación. Se la considera un elemento integral de todos los niveles de enseñanza ⁷.

106. La Comisión toma nota de que, sobre este asunto, la Recomendación núm. 195 se hace eco de los instrumentos sobre derechos humanos. En su párrafo 4, a), la Recomendación se refiere al derecho a la educación y la formación, al señalar que los Estados Miembros deberían «reconocer que la educación y la formación son un derecho

⁵ G-20: *Cumbre de Pittsburgh*, «La calidad de los empleos es fundamental para la recuperación», Pittsburgh, 25 de septiembre de 2009, párrs. 44 y 45.

⁶ CIT, 98.^a reunión, Ginebra, 2009, Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo, *Actas Provisionales* núm. 19A, párrs. 9, 5); 11, 2), iii); 11, 3) y 22, 3).

⁷ Véase *Observación general núm. 13: El derecho a la educación (art. 13 del Pacto)*, adoptada por el Comité Económico, Social y Cultural de las Naciones Unidas en 1999, párr. 15; véase asimismo la *Observación general núm. 18: El derecho al trabajo*, 2005, párr. 27.

para todos y, en colaboración con los interlocutores sociales, esforzarse por asegurar el acceso de todos al aprendizaje permanente».

3. Contenido de las obligaciones previstas en el Convenio

107. El artículo 1, párrafo 1, del Convenio núm. 142 dispone que los Miembros deberán «adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo, en particular mediante los servicios públicos del empleo». Según el párrafo 2 del mismo artículo, estas políticas y programas deberán «tener en cuenta: *a)* las necesidades, posibilidades y problemas en materia de empleo, tanto a nivel regional como a nivel nacional; *b)* la fase y el nivel de desarrollo económico, social y cultural; y *c)* las relaciones entre el desarrollo de los recursos humanos y otros objetivos económicos, sociales y culturales».

a) Relación entre el desarrollo de los recursos humanos y el empleo

108. El Convenio requiere la formulación de políticas y programas en materia de orientación y formación profesionales, cuya aplicación puede ser gradual y tener en cuenta las condiciones nacionales y regionales. Sus disposiciones fijan los objetivos que los países deberían tratar de alcanzar. La Comisión recuerda que el texto de los apartados *b)* y *c)* del párrafo 2, se elaboró a partir del artículo 1, párrafo 3, del Convenio núm. 122, a fin de permitir la misma flexibilidad para cumplir la obligación impuesta a los Estados Miembros de alcanzar los objetivos establecidos en el Convenio núm. 142⁸.

109. Uno de los objetivos más importantes asignados a las políticas y programas que deben elaborarse en virtud del Convenio es el del empleo. Para contar con un sistema de desarrollo de los recursos humanos realmente eficaz, los gobiernos deberían concebir el desarrollo de esos recursos como un elemento clave de sus políticas generales en materia de empleo.

110. La Comisión señala que al momento de su adopción, se consideraba que las normas establecidas en el Convenio eran «normas piloto» en lo que atañe a la contribución de la orientación y de la formación profesionales a la consecución del pleno empleo productivo y libremente elegido⁹. En sus Estudios Generales de 1991 y 2004, así como en las observaciones individuales sobre la aplicación del Convenio núm. 122 y el Convenio núm. 142, la Comisión subrayó reiteradamente los numerosos, estrechos y necesarios vínculos entre la aplicación de los dos instrumentos. La Comisión siempre ha tomado nota con interés de las innovaciones relativas a la formación profesional, especialmente en cuanto a la ampliación del acceso a la misma y a su vinculación más estrecha con la promoción del empleo¹⁰.

111. La información disponible para la elaboración del presente Estudio General confirma que en muchos países las políticas y los programas de desarrollo de los recursos humanos se orientan cada vez más al empleo.

⁸ OIT: *Desarrollo de los recursos humanos: orientación profesional y formación profesional*, Informe VI (2), CIT: 60.^a reunión, Ginebra, 1975, pág. 13.

⁹ CEACR, Estudio General de 1991, *Desarrollo de los recursos humanos*, párr. 52.

¹⁰ OIT: *Informe general de la Comisión de Expertos*, Informe III (Parte 4A), CIT, 90.^a reunión, Ginebra, 2002, párr. 66; CEACR, Estudio General de 2004, *Promover empleo*, párr. 202.

112. Gracias a la asistencia técnica internacional, incluida la contribución pertinente de la OIT, en 2005 se estableció en Afganistán el Programa Nacional de Desarrollo de Calificaciones, como programa prioritario nacional. En la memoria presentada sobre la aplicación del Convenio núm. 142, el Gobierno de Iraq indicó que, además del apoyo prestado por los organismos de las Naciones Unidas, se están llevando a cabo programas de cooperación con la OIT para fortalecer las capacidades nacionales en materia de empleo y de formación profesional con miras al desarrollo del capital humano.

113. En su respuesta al cuestionario, el Gobierno de Nepal ha manifestado el compromiso de mejorar las competencias laborales de su población para fomentar el empleo, aun cuando todavía no haya ratificado el Convenio. A tal efecto, ha establecido centros de formación profesional y de desarrollo de competencias laborales, de ámbito nacional, regional y local, dependientes del Ministerio de Trabajo y Ordenación del Transporte. Además, el Ministerio de Industria tiene a su cargo programas de formación para el desarrollo empresarial, de alcance nacional.

114. Ucrania se benefició con la asistencia de la OIT, proporcionada recientemente en colaboración con el PNUD, para la ejecución de programas de formación profesional de carácter modular orientados hacia el fomento del empleo, destinados especialmente a los desocupados. La formación profesional de base modular consiste en un enfoque flexible, personalizado, orientado a los resultados, y que permite a los aprendices adquirir las competencias necesarias para trabajar en un sector o industria determinados. El proyecto, que se ultimó a finales de 2005, fue decisivo para la introducción de enfoques innovadores sobre la formación profesional y para mejorar la formación impartida en todo el país, gracias al desarrollo de nuevos planes tanto para la adquisición de competencias básicas como laborales con miras a la empleabilidad.

115. Con arreglo al artículo 1, párrafo 1, del Convenio, los países tienen latitud para adaptar sus políticas de desarrollo de los recursos humanos a las distintas realidades existentes en el ámbito regional. La Recomendación núm. 195 alienta a los Miembros a definir, junto con una estrategia nacional de educación y de formación, un marco de referencia «para las políticas de formación en los planos nacional, regional y local, así como a los planos sectorial y de la empresa» (párrafo 5, a)).

116. El desarrollo de las competencias laborales debe adaptarse a las necesidades locales y regionales. La información proporcionada por muchos países muestra que la participación de las comunidades locales en la concepción de los programas de formación así como en la gestión y control de las instituciones de formación se ha convertido en un elemento clave por lo que respecta a sus reformas de los sistemas de educación. Esta tendencia es evidente tanto en los países que han ratificado el Convenio núm. 142 como en los que no lo han hecho.

117. En su respuesta al cuestionario, el Gobierno del Canadá señaló que, puesto que las necesidades de los trabajadores varían a través del país y según los sectores, las provincias y territorios están en mejor situación para proyectar y llevar a la práctica programas de formación que satisfagan las necesidades de los trabajadores y de los empleadores. Se han negociado Acuerdos de Desarrollo del Mercado de Trabajo con las provincias y territorios, que permiten la provisión de fondos para ayudar a los canadienses a mejorar sus competencias, recibir formación con miras a una nueva ocupación, obtener experiencia en el lugar de trabajo, encontrar un empleo o trabajar por

cuenta propia. La Comisión toma nota con interés de la información aportada por las provincias canadienses respecto de las iniciativas que han emprendido ¹¹.

118. En 2003, Indonesia promulgó la Ley núm. 20 sobre el Sistema Nacional de Educación, que señala como esfera importante de actuación la descentralización del sistema de educación y de formación. Las escuelas están ahora facultadas para establecer y gestionar sus propios programas de educación, en colaboración con las comunidades locales. La ampliación del acceso a la educación en las escuelas profesionales superiores, de conformidad con las necesidades locales, es uno de los objetivos del Plan estratégico para 2005-2009 aprobado por el Ministerio de Educación y concretado a través de programas de educación profesional más flexibles, para así responder mejor a las demandas del mercado de trabajo local.

119. La gobernanza y administración del nuevo sistema nacional de formación de Australia se estableció en el marco del Acuerdo para 2005-2008 entre la Commonwealth y los Estados, sobre la capacitación de la fuerza de trabajo de Australia, de conformidad con las disposiciones de la ley de 2005 relativa a la capacitación de la fuerza de trabajo de ese país. Este Acuerdo sentó las bases de una alianza entre el Gobierno federal y los gobiernos territoriales de Australia para aplicar las nuevas disposiciones nacionales de formación en apoyo de las metas y objetivos nacionales señalados en el documento *Shaping our Future*, título de la Estrategia nacional de Australia para la educación y la formación profesionales, 2004-2010. Reconociendo las particularidades locales de los Estados y territorios, el Acuerdo prevé la celebración de convenios bilaterales de actualización anual, entre el Gobierno de Australia y cada jurisdicción, que determinen las prioridades nacionales y los niveles de rendimiento de cada jurisdicción. Cada Estado y territorio deben presentar al Gobierno un plan de educación y formación profesionales, con su estrategia para satisfacer las prescripciones obligatorias con arreglo a la legislación pertinente, así como los demás requisitos establecidos en el Acuerdo.

120. Desde 2002, Francia ha emprendido la tarea de reformar su sistema de formación profesional poniendo el acento, entre otras cuestiones, en la descentralización del aprendizaje profesional y la formación permanente en las regiones. Las regiones coordinan la acción de las distintas instituciones que funcionan en esta esfera mediante la elaboración de un plan de desarrollo regional. En Italia, la reforma del sistema de educación introducida por la ley núm. 133 de 2008 apunta al uso racional y eficaz de los fondos, centrándose en la planificación y aplicación de una nueva gobernanza territorial de la educación y la formación, que habrá de lograrse sacando provecho de la independencia de las instituciones de enseñanza y mediante la plena participación de las 20 regiones y cinco provincias autónomas. Al informar sobre la aplicación del Convenio núm. 142, Suiza señaló que si bien las políticas de formación son responsabilidad de las autoridades federales, su aplicación se lleva a cabo a través de la cooperación entre las autoridades federales, los cantones y los interlocutores sociales. El Departamento Federal para la Formación Profesional y la Tecnología tiene competencia para adoptar

¹¹ En Alberta, el Programa de formación para las primeras naciones brinda a los miembros de las «primeras naciones» (que viven sobre todo en reservas), desempleados o subempleados, las competencias necesarias para un empleo continuo en ocupaciones con perspectivas de empleo a largo plazo. El Programa de asociación para el mercado de trabajo de Ontario apoya las asociaciones entre los empleadores, las asociaciones de trabajadores y de empleadores y las organizaciones de la comunidad. El Programa tiene por finalidad ayudar a los asociados a abordar los problemas del mercado de trabajo detectados; a elaborar y aplicar estrategias para mejorar sus aptitudes para planificar sus necesidades en materia de recursos humanos; a aplicar medidas de ajuste de la fuerza de trabajo a fin de hacer frente a los cambios en el mercado de trabajo como resultado de las influencias tecnológicas, económicas, demográficas o estructurales, incluidas la expansión, los problemas en el lugar de trabajo, las consecuencias del cambio de tecnología para el trabajo, la modificación de las exigencias en materia de educación y las cuestiones relativas a la equidad y a los jóvenes.

decisiones por lo que respecta al desarrollo y la garantía de calidad del sistema de formación en general, así como a la adopción de la legislación, mientras que los cantones ejercen funciones ejecutivas y de control. A los interlocutores sociales les incumbe la responsabilidad de definir y examinar el contenido de los programas de formación, de conformidad con el contexto económico y social.

b) Relaciones con otros objetivos económicos, sociales y culturales

121. El artículo 1, párrafo 2, *c)*, del Convenio requiere que los Estados Miembros proporcionen, además del acceso y la preparación al empleo, políticas y programas de formación y orientación profesional que tengan en cuenta las relaciones recíprocas entre el desarrollo de los recursos humanos y otros objetivos económicos, sociales y culturales. En consonancia con el artículo 1, párrafo 3, del Convenio núm. 122, el Convenio núm. 142 alienta a los gobiernos a adoptar un enfoque integrado del desarrollo de los recursos humanos. La Comisión recuerda que, según se indica en las observaciones individuales, debe disponerse de un sistema coherente e integrado de desarrollo de los recursos humanos, más que de una enumeración sin método de políticas y programas que pueden solaparse o contradecirse mutuamente.

122. Esta postura ha sido confirmada por la Recomendación núm. 195, en cuyo tercer párrafo introductorio se señala que la educación, la formación y el aprendizaje permanente «deberían formar parte sustancial y guardar coherencia con las políticas y programas integrales en los ámbitos económico, fiscal, social y de mercado de trabajo, que son importantes para un crecimiento económico sostenible, la creación de empleo y el desarrollo social».

123. En su artículo 1, párrafo 4, el Convenio dispone que «Estas políticas y estos programas tendrán por mira mejorar la aptitud del individuo de comprender su medio de trabajo y el medio social y de influir, individual o colectivamente sobre éstos.». Además, en el párrafo 5 se señala que «Estas políticas y estos programas deberán alentar y ayudar a todas las personas, en un pie de igualdad y sin discriminación alguna, a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones, teniendo presentes al mismo tiempo las necesidades de la sociedad.» Por otra parte, la referencia a los objetivos culturales que figura en el artículo 1, párrafo 2, *c)*, se incluyó con el propósito de subrayar que el Convenio núm. 142 se ocupa del desarrollo general del individuo ¹².

124. La Comisión observa la importancia que el Convenio atribuye a cada persona en particular. Los sistemas de recursos humanos deben tratar de ayudar a cada individuo para que pueda manifestarse de manera significativa dentro de la sociedad. Por consiguiente, la atención que se preste a las políticas de educación y formación no debería dirigirse solamente a los aspectos técnicos del desarrollo de los recursos humanos. Por el contrario, la formación, la información y la orientación deberían abordar una amplia gama de cuestiones para ayudar a las personas a realizar elecciones fundadas, de modo que puedan participar plenamente en la vida civil y laboral. En este sentido, la Recomendación núm. 195 subraya en su párrafo introductorio 5 que la educación, la formación y el aprendizaje permanente son factores que propician el desarrollo personal, el acceso a la cultura y la ciudadanía activa.

¹² CIT, 60.^a reunión, Ginebra, 1975, Informe de la Comisión sobre el Desarrollo de Recursos Humanos, *Actas*, pág. 547.

125. Otro aspecto fundamental del desarrollo de los recursos humanos, cada vez más importante para las estrategias nacionales de educación y formación, es la realización de los individuos como ciudadanos activos, al ayudarlos a adquirir los conocimientos, competencias y capacidades necesarias para participar en todas las esferas de la vida social y económica. El fomento del ejercicio de una ciudadanía activa se halla entre los objetivos a largo plazo definidos con arreglo al nuevo marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación, adoptado por el Consejo de la Unión Europea en 2009.

Unión Europea: La enseñanza y la formación como motores principales de la Estrategia de Lisboa

La Comisión toma nota de la información exhaustiva recibida sobre políticas y sistemas de enseñanza y formación en la Unión Europea. Mejorar el nivel de competencias laborales mediante sistemas mejorados de enseñanza y educación es un elemento esencial de la estrategia de la Unión Europea para afrontar los desafíos del futuro, tales como el envejecimiento de la población, y para lograr los altos niveles de crecimiento y empleo sostenibles basados en el conocimiento que constituyen el objetivo central de la Estrategia de Lisboa renovada. Las directrices integradas para el crecimiento y el empleo adoptadas para el período de 2008-2010 dentro de la Estrategia de Lisboa exhortan a un incremento de la inversión en capital humano mediante la mejora de la enseñanza y de las competencias laborales, así como de la adaptación de los sistemas de enseñanza y formación en función de las nuevas exigencias en materia de competencias laborales.

La Comisión Europea señala, en su propuesta de diciembre de 2008 relativa a la iniciativa «Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos» que «La gravedad de la crisis financiera hace extremadamente imprevisible el futuro de la economía mundial, pero para que Europa emprenda el camino de la recuperación es esencial potenciar el capital humano y su empleabilidad mediante una mejora de sus capacidades»¹. Dentro del Plan Europeo de Recuperación Económica, se ha emprendido una «Iniciativa europea de apoyo al empleo». La Comisión propuso simplificar los criterios para la ayuda procedente del Fondo Social Europeo (FSE) y adelantar los pagos a partir de principios de 2009, de modo que los Estados miembros de la Unión Europea puedan acceder antes a los fondos con vistas a: reforzar los programas de activación; concentrar su apoyo en los más vulnerables; y mejorar la supervisión de las acciones de desarrollo y perfeccionamiento de las competencias laborales, así como la congruencia entre estas acciones y las vacantes de empleo actuales y previstas, en estrecha cooperación con los interlocutores sociales, los servicios públicos de empleo y las universidades².

El perfeccionamiento de las competencias laborales es capital en Europa tanto para la recuperación a corto plazo como para el crecimiento y la productividad a largo plazo. En sus conclusiones sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y de la formación («ET 2020»), el Consejo determina cuatro objetivos estratégicos a largo plazo: 1) hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad; 2) mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación; 3) promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa; y 4) incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación³.

¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos – Previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las exigencias del mercado laboral*, COM(2008) 868 final, 16 de diciembre de 2008, pág. 3.

² Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo: *Un plan Europeo de Recuperación Económica*, COM(2008) 800 final, 26 de noviembre de 2008, pág. 11.

³ Conclusiones del Consejo sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020»), Consejo de Educación, Juventud y Cultura, 2941.ª reunión, Bruselas, 12 de mayo de 2009, pág. 5, párr. 3.

126. La importancia de promover el desarrollo personal y el ejercicio activo de la ciudadanía se refleja en las observaciones formuladas por la Confederación Nacional de Unidad Sindical (CNUS) de la República Dominicana, que ha expresado su preocupación por el hecho de que el sistema de formación nacional se centre más en las necesidades de las empresas que en las de los trabajadores. La CNUS considera que los planes de estudio deberían incluir no sólo calificaciones profesionales, sino también otros elementos que son fundamentales para cualquier sistema de formación destinado a favorecer el desarrollo personal, tales como los derechos humanos, la responsabilidad social y la ciudadanía. De igual modo, la Federación de Trabajadores del Pakistán (PWF) ha subrayado que la formación con miras al desarrollo de las competencias laborales no sólo podrán hacer que aumente la empleabilidad de los trabajadores y la capacidad de generar ingresos, sino que también podría aportarles una satisfacción personal respecto de sus propias calificaciones.

c) Promoción de la igualdad

127. En el artículo 1, párrafo 5, del Convenio núm. 142, se recuerda a los Estados Miembros que el acceso a los programas de desarrollo de los recursos humanos debe estar libre de toda discriminación. La Comisión señala que los criterios enumerados en el Convenio núm. 111 sobre la discriminación deben tenerse en cuenta al aplicar dicha disposición. Además, al adoptar una formulación abierta, la Conferencia no excluyó la posibilidad de definir nuevos motivos de discriminación a efectos de aplicación del Convenio núm. 142¹³. De hecho, la Comisión reconoce que el desarrollo de los recursos humanos es una herramienta importante para luchar contra la discriminación, pues ofrece oportunidades a los grupos más vulnerables. La Comisión indicó en su Estudio General de 1996, *Igualdad en el empleo y la ocupación*, que la formación y la orientación profesionales revisten una importancia primordial, dado que condicionan las posibilidades efectivas de acceso a los empleos y ocupaciones¹⁴.

d) La función de los servicios públicos de empleo y de otros organismos que imparten formación

128. El artículo 1 del Convenio núm. 142 considera los servicios públicos de empleo como uno de los principales medios en que los gobiernos han de confiar para desarrollar programas y políticas de recursos humanos en estrecha relación con el empleo. En su Estudio General de 1991, *Desarrollo de los recursos humanos*, la Comisión señaló claramente que los servicios públicos de empleo constituían un observatorio privilegiado para lograr la adecuación entre la formación profesional y el empleo, y que en muchos países desempeñaban un papel activo en la formación profesional¹⁵.

129. El Convenio núm. 142 pone de relieve algunas de las funciones más adecuadas para que las asuman los gobiernos dentro de cualquier sistema de enseñanza y formación profesional, como garantizar un acceso universal a la formación, a la orientación profesional y a la información sobre el mercado de trabajo, y satisfacer las necesidades de los jóvenes en materia de educación y formación, así como de los adultos y de las personas con discapacidades. No obstante, el Convenio reconoce que cada país tiene sus propias circunstancias económicas, preocupaciones sociales y peculiaridades culturales; por consiguiente, deja amplio margen para definir el sistema de desarrollo de los recursos humanos más apropiado.

¹³ CEACR: Estudio General de 1991, *Desarrollo de los recursos humanos*, párr. 47.

¹⁴ CEACR: Estudio General de 1996, *Igualdad en el empleo y la ocupación*, párr. 69.

¹⁵ CEACR: Estudio General de 1991, *Desarrollo de los recursos humanos*, párr. 96.

130. A este respecto, la Recomendación núm. 195 indica, en el párrafo 15, *c*), que corresponde a cada país determinar, en consulta con los interlocutores sociales, las funciones y las responsabilidades respectivas de los servicios de empleo y de las instituciones de formación en lo que atañe a la información y orientación profesional.

131. Un gran número de países, incluso algunos que no han ratificado el Convenio, han destacado en sus respuestas a los cuestionarios la importancia de la cooperación con instituciones de formación privadas. En Singapur, el Plan rector de 2008 sobre educación y formación continuas incluye a las mejores instituciones privadas en este ámbito, tanto nacionales como extranjeras. La India, que ratificó el Convenio núm. 142 en marzo de 2009, ha informado de que está tratando de atraer la inversión privada al sector de la formación profesional, al cual se ha otorgado máxima prioridad en su undécimo Plan quinquenal (2007-2012).

132. En algunos casos, los servicios de empleo se proporcionan a través de instituciones privadas de formación sobre la base de las preferencias de quienes buscan empleo. Estas instituciones privadas son esenciales para la oferta de formación y orientación profesional dentro del sistema *One-Stop Delivery System* puesto en marcha en Estados Unidos, en virtud de la Ley de Inversión en Recursos Humanos, de 1998. Una red de centros profesionales del sistema proporciona a quienes buscan empleo una amplia gama de servicios en relación con la orientación profesional, la información sobre el mercado de trabajo y la formación en el empleo. Las personas con derecho a ello, pueden disfrutar de la formación impartida por cualquiera de las instituciones autorizadas. Dichas instituciones pueden ser públicas o privadas, incluso de enseñanza superior (universidades y escuelas universitarias), así como entidades que ejecutan programas en virtud de la Ley Nacional sobre Aprendizaje Profesional.

133. En el Reino Unido se están aplicando políticas activas de mercado de trabajo a través de *Jobcentre Plus*, un servicio británico integrado de empleo y bienestar, así como a través de los programas del denominado *Flexible New Deal*, cuya ejecución corre a cargo de entidades privadas, públicas y de voluntariado. El Gobierno está tratando de mejorar los niveles de rendimiento y rentabilidad haciendo hincapié en la competencia, tanto en el momento de la licitación como durante todo el período de ejecución del contrato, en contratos más largos y más amplios, y estableciendo relaciones más estratégicas con las entidades ejecutantes. El pago a los contratistas se hace en función de los resultados para promover la colocación de los beneficiarios en empleos sostenibles. Dentro del *Programa de Becas a la Capacitación para el Trabajo* (BECATE), puesto en marcha en México para ofrecer apoyo financiero a los trabajadores en situación de desempleo o de subempleo con el fin de alentar su participación en cursos de capacitación y mejorar así sus calificaciones, existe un proyecto piloto consistente en unos *vales de capacitación* que permiten a los trabajadores asistir a cursos impartidos por instituciones privadas de formación registradas en el Servicio Estatal de Empleo.

e) **Sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza y formación**

134. En virtud del artículo 2 del Convenio, deben establecerse y desarrollarse «sistemas abiertos, flexibles y complementarios de enseñanza general, técnica y profesional, así como de orientación escolar y profesional y de formación profesional». Los sistemas de desarrollo de los recursos humanos deberían ser abiertos, con el fin de permitir que cada persona elija su profesión llegado el momento, y no deberían penalizar a las personas por sus elecciones previas. Estos sistemas deberían asimismo ser flexibles. Tendrían que tratar de responder, en una medida razonable, a las necesidades de las personas

beneficiarias de la formación, de los trabajadores a tiempo completo y ocasionales, y de las personas con necesidades especiales con el fin de garantizar el acceso al empleo para todos.

135. La enseñanza, la orientación y la formación están estrechamente vinculadas entre sí y forman parte del proceso general de desarrollo de los recursos humanos. La Comisión señala la importancia de establecer sinergias entre la educación de carácter general, la enseñanza y formación técnica y profesional, y la orientación profesional. La enseñanza y la formación técnicas y profesionales deberían entenderse como un componente de la educación general¹⁶. La necesidad de coordinación entre todos los componentes del sistema educativo se reafirma en la Recomendación núm. 195, por lo que se exhorta a los Estados Miembros a «establecer, mantener y mejorar un sistema educativo y de formación coordinado, dentro del concepto de aprendizaje permanente» (párrafo 6, apartado 1)).

136. El ámbito de aplicación del Convenio núm. 142 es particularmente amplio. A tenor de sus artículos 2 y 4, entran dentro de este ámbito todos los sistemas de enseñanza técnica y profesional, de orientación escolar y profesional y de formación profesional, tanto dentro del sistema oficial de enseñanza como fuera de éste. La Comisión señala que el Convenio se aplica a «todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica y a todos los niveles de calificación y de responsabilidad», así como a todos los trabajadores, se encuentren o no en una relación de empleo, tanto en la economía formal como en la informal.

137. Las conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal adoptadas por la Conferencia en 2002 ponen de relieve que las carencias educativas sumadas a la falta de reconocimiento de las capacidades obtenidas en la economía informal suponen una barrera para entrar en la economía formal. La formación puede ser uno de los instrumentos para afrontar las necesidades de la economía informal con el fin de mejorar el nivel de empleabilidad de los trabajadores y facilitar su transición hacia la economía formal. Los gobiernos, junto con la OIT, a través de su asistencia técnica, están llamados a eliminar dichos obstáculos por medio de programas y políticas que garanticen la educación, la formación y la microfinanciación, programas y políticas que deberían concebirse y ejecutarse con el objetivo central de incorporar las unidades económicas y los trabajadores de la economía informal a la corriente económica principal¹⁷. La Comisión, en sus observaciones, invita sistemáticamente a los Estados Miembros a informar sobre sus esfuerzos de promoción del trabajo decente para los trabajadores de la economía informal¹⁸. A este respecto, la Comisión desea asimismo recordar que la Recomendación núm. 195 exhorta a los Estados Miembros a definir políticas de desarrollo de las competencias laborales que «respondan al reto de transformar las actividades de la economía informal en trabajos decentes plenamente integrados en la vida económica» (párrafo 3, d)).

138. La formación en la economía informal es una importante herramienta para mejorar el rendimiento y la empleabilidad de los trabajadores con objeto de incorporar sus actividades al mercado de trabajo formal. Si son validados por sistemas de certificación,

¹⁶ Véase *Observación general núm. 13: El derecho a la educación (art. 13 del Pacto)*, párrs. 15 y 16, donde se mencionan, a este respecto, los Convenios núms. 142 y 117 de la OIT.

¹⁷ CIT, 90.ª reunión, Ginebra, 2002, *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal*, párrs. 19, 25 y 37, f).

¹⁸ CEACR (78.ª reunión), observación, Convenio núm. 122 (Barbados), informe de 2008, párr. 5. Véase también CEACR (79.ª reunión), observación, Convenio núm. 142 (Ecuador, República Bolivariana de Venezuela), informe de 2009.

los conocimientos y las competencias laborales adquiridos en la economía informal pueden facilitar a los trabajadores el acceso al mercado de trabajo formal.

139. Entre otros gobiernos africanos, Angola, Burundi y Rwanda subrayaron la importancia de ampliar la cobertura de los programas de formación, incluidos los de aprendizaje profesional, para extenderlos a la economía informal. El aprendizaje profesional, en particular, es importante para mejorar la empleabilidad de los jóvenes, y con ello también su acceso al trabajo decente. Níger ha creado un programa de aprendizaje profesional destinado a las mujeres de la economía informal. Además, la OIT ha puesto en marcha en este país dos proyectos piloto, financiados por la UE, que combinan formación en el empleo con alfabetización funcional de los aprendices de bajo nivel educativo, protección social para los aprendices, calificaciones basadas en las competencias, formación de formadores y un diálogo mejorado con los interlocutores sociales, en el que participa la Federación Nacional de Artesanos.

140. Bolivia informa sobre la aplicación de una política destinada a incrementar la empleabilidad de los trabajadores actualmente en la economía informal y mejorar su acceso a la protección social y a los servicios de salud. El elemento central de esta política es el desarrollo de programas de formación. En Perú, la Comisión Especial constituida en 2007 para abordar los problemas relacionados con la economía informal señaló el vínculo entre el alto nivel de informalidad laboral entre las microempresas y las pequeñas empresas y el limitado acceso a la formación profesional de que disponen los trabajadores de este sector, una de las principales causas de su bajo nivel de competencia laboral.

141. La información obtenida a partir de las respuestas a los cuestionarios muestra que por lo que respecta al Convenio núm. 142, se tiene en cuenta, en los últimos años, el cambio gradual de una enseñanza y formación centradas en el profesor hacia un enfoque en el que lo importante es el «aprendizaje» del individuo, con frecuencia no formal. La Comisión señala que el aprendizaje no siempre tiene lugar en contextos formales, y que el aprendizaje no formal tiene una importante función en lo que respecta a la educación y a la adquisición de competencias laborales. La Recomendación núm. 195 desarrolla este enfoque en mayor medida en los párrafos 9, e), y 11, 1), exhortando a los Estados Miembros a «reconocer el aprendizaje en el lugar de trabajo, tanto formal como no formal, y la experiencia laboral» y a crear marcos para el reconocimiento y la certificación de las aptitudes profesionales, ya se hayan adquirido en contextos formales como no formales, «incluidos el aprendizaje y la experiencia previos».

142. La Comisión toma nota de que varios países están iniciando programas de enseñanza y formación no formal destinados a grupos de trabajadores con necesidades especiales, al tiempo que definen marcos para el reconocimiento de las competencias adquiridas en contextos no formales.

143. El Gobierno de Uganda tiene intención de ejecutar programas de capacitación no formal en todo el país para responder a las necesidades de los trabajadores rurales en términos de competencias. Otros países africanos, como Benin, Ghana y Malí, se están esforzando por modernizar los programas tradicionales de aprendizaje profesional y por integrarlos en un sistema nacional de formación. Ello adopta la forma de sistemas duales de aprendizaje profesional, en los cuales las empresas artesanas cooperan con los centros docentes para impartir formación y para emitir certificados que atestiguan las competencias laborales que poseen los trabajadores de la economía informal.

144. En Chile, el Programa de Reconocimiento de Aprendizajes Previos para Trabajadores (RAP) tiene por objeto certificar las competencias laborales adquiridas fuera del contexto formal en varios sectores de actividad, como la mecánica y la

metalurgia, la agricultura y la alimentación, el turismo, la minería, las telecomunicaciones, la administración y el comercio. Uruguay creó en 2008 un Consejo Nacional de Educación No Formal que proporciona asesoramiento y orientación y coordina los programas de educación no formal. Su comité asesor y consultivo está compuesto por representantes de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Turismo y Deporte, del Instituto Nacional de la Juventud y del Instituto del Niño y del Adolescente, además de por representantes de educadores e instituciones privadas de educación no formal.

4. Medidas para asegurar la aplicación

145. La Comisión recuerda que la expresión «políticas y programas», que se emplea en el artículo 1, párrafo 1, del Convenio núm. 142 implica una estrategia conformada por políticas que se plasmarán en programas concretos. Ambos términos se utilizan en plural, dando cuenta así, tanto de la amplitud y diversidad de las esferas que abarcan, como del gran número y variedad de las medidas adoptadas y de las instituciones encargadas de su aplicación¹⁹.

a) Políticas y programas

146. La Comisión observa que muchos países han aportado, en sus memorias, información pormenorizada sobre las políticas o estrategias generales que han adoptado como punto de partida para la aplicación de reformas importantes en materia de desarrollo de los recursos humanos. En la mayoría de los casos, estas reformas se integran en la política nacional sobre empleo o en un plan de desarrollo económico y social más amplio.

147. Muchos países consideran que el desarrollo de los recursos humanos constituye parte integral de sus políticas nacionales de empleo, cuyo objetivo principal es satisfacer las exigencias del mercado de trabajo a través del aumento de la empleabilidad de los trabajadores y el fortalecimiento de los vínculos entre la enseñanza, la formación profesional y el empleo.

148. En la mayoría de los países, los ministerios responsables de las cuestiones laborales no son las autoridades principales encargadas de los temas que abarca el Convenio núm. 142. La pluralidad de ministerios e instituciones implicadas ha conducido a la creación de nuevos mecanismos con capacidad de asesoramiento o facultades para la adopción de decisiones, que deberían garantizar una coordinación eficaz de la enseñanza y la formación profesionales con las necesidades del mercado de trabajo.

149. En las memorias presentadas por varios Estados Miembros se ha señalado la falta de coordinación entre los distintos órganos que operan en la esfera de la formación. En el Paraguay, las actividades de formación están a cargo del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y del Sistema Nacional de Formación Profesional (SINAFOCAL), ambos bajo la responsabilidad del Ministerio de Justicia y Trabajo. A este respecto, la Secretaría nacional de creación de empleo para los jóvenes, entidad interinstitucional de composición tripartita, ha subrayado la necesidad de establecer una autoridad reguladora de las políticas de formación a fin de evitar la duplicación y de garantizar la coordinación con el Ministerio de Educación y Cultura. De manera semejante, el Lanka Jathika Estate Workers' Union (Sindicato de los Trabajadores de las Plantaciones) Lanka Jathika de Sri Lanka se refirió a la falta de coordinación existente

¹⁹ CEACR: Estudio General de 1991, *Desarrollo de los recursos humanos*, párr. 59.

entre las políticas establecidas por varios órganos que cumplen funciones en la esfera de la formación, tales como el Ministerio para la Formación Técnica y Profesional, el Departamento de Educación y Formación Técnica, la Autoridad Nacional para la Formación Industrial y el Aprendizaje, y la Autoridad de Formación Profesional.

b) Disposiciones constitucionales y acción legislativa

150. El derecho a la educación figura en las disposiciones constitucionales de muchos países, entre ellos los que han aprobado nuevos instrumentos constitucionales en años recientes. En algunos casos se establece el derecho a la formación para todos y el deber del Estado de elaborar una política de educación y formación eficaz. Con arreglo a la Constitución provisional de Nepal de 2007, el Estado deberá seguir una política de creación de infraestructura básica para impartir educación, formación y orientación técnicas (parte 4, sección 35.16). De conformidad con la Constitución de Bosnia y Herzegovina de 1995, el contenido del derecho a la educación se especifica más concretamente a través de una referencia directa a los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos (artículo II, párrafo II). Según la Constitución de Ucrania, adoptada en 1996, el Estado tiene la obligación de asegurar una educación preescolar, general, secundaria, profesional y superior, accesible y gratuita, y de aplicar programas de enseñanza, formación y readaptación profesionales con arreglo a las necesidades de la sociedad (artículos 43 y 53).

151. Algunas disposiciones constitucionales se refieren expresamente a la formación continua o al aprendizaje permanente y a la formación a cargo de instituciones privadas. La República de Corea exige al Estado que promueva la educación permanente (artículo 31.5). Con arreglo a la Constitución de Sudáfrica de 1996, «Todos tienen el derecho de establecer y de mantener, a su costa, instituciones educativas independientes que *a*) no discriminen por motivos de raza; *b*) estén registradas con el Estado, y *c*) mantengan niveles que no sean inferiores a los de instituciones educativas estatales comparables» (artículo 29.3). De conformidad con la Constitución de Tailandia, aprobada mediante referéndum en 2007, el Estado tiene la obligación de promover la gestión de la educación y la formación a través de instituciones de formación profesional, educación alternativa, autoeducación y aprendizaje permanente (sección 49.3). Según el artículo 78 de la Constitución de Bolivia, adoptada en 2009, «el Estado garantiza la educación vocacional y la enseñanza técnica humanística, para hombres y mujeres, relacionada con la vida, el trabajo y el desarrollo productivo».

152. En la mayoría de los países, una ley o decreto sobre la enseñanza y formación profesionales establece las bases para las estructuras y actividades pertinentes. Se están llevando a cabo reformas importantes en varios países, que abarcan aspectos tales como el alcance y los niveles de los programas y el papel de los distintos interesados que participan en las actividades de formación, las funciones de garantía de calidad, los criterios y procesos de admisión de los estudiantes y aprendices en los programas; la gobernanza y gestión eficaces de las instituciones de enseñanza y formación; la creación de mecanismos y órganos para la reglamentación de las calificaciones (normas, evaluación y certificación) y la capacitación en instituciones formales y no formales.

153. En Luxemburgo, la reforma del sistema de enseñanza y formación profesionales se aplica a través de una ley adoptada en diciembre de 2008. La reforma tiene por finalidad mejorar la calidad de la formación profesional, facilitando el acceso al aprendizaje permanente y orientando la enseñanza y la formación hacia la integración económica y social. En junio de 2008, Chile adoptó la ley núm. 19518, mediante la cual se estableció un nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo, destinado a promover el desarrollo de

competencias a fin de fomentar el empleo, mejorar la productividad de los trabajadores y de las empresas así como la calidad de los procesos de producción. En 2008, Namibia promulgó la ley núm. 1 sobre formación profesional. En ella se prevé la financiación de la enseñanza y la formación profesionales mediante el establecimiento de un fondo nacional de formación y la imposición de un gravamen a los empleadores. La instauración orgánica del sistema de educación y formación profesional se simplifica mediante la creación de una autoridad nacional de formación, que habrá de elaborar y aplicar un plan estratégico para la enseñanza y la formación profesional vinculado con la política nacional en la materia. con el fin de aumentar las posibilidades de acceso, la equidad y la calidad. La Ley sobre Enseñanza y Formación Profesional y Técnica en el ámbito empresarial, adoptada en Uganda en 2008, creó un marco institucional para la promoción y coordinación de las actividades de enseñanza y formación profesional y técnica en materia de empresas. Túnez promulgó en 2008 dos leyes complementarias de reforma del sistema de enseñanza y formación para alcanzar el objetivo, definido en su Plan de desarrollo económico XI (2007-2011), de aumentar la complementariedad entre los sistemas de educación general, de formación profesional y de educación superior, para hacerlos más sensibles a las necesidades del mercado de trabajo.

154. Algunos países todavía están ajustando sus sistemas de educación y formación a las exigencias del mercado de trabajo, tras su transición a una economía de libre mercado. De acuerdo con su estrategia de reducción de la pobreza y de crecimiento, Viet Nam adoptó en 2006 una Ley de Formación Profesional General, mediante la cual se establece un marco reglamentario general para la cooperación entre los empleadores, los trabajadores y las instituciones de formación. En Bosnia y Herzegovina, se aprobó en 2008 una Ley Marco sobre Enseñanza Secundaria y Formación Profesionales basada en una estrategia para el desarrollo de la educación y la formación profesional (2007-2013). Lituania introdujo nuevas disposiciones en su Ley sobre Formación Profesional, cuya entrada en vigor se produjo en 2008, con el propósito fundamental de modificar el concepto de formación profesional, contribuir a la puesta en práctica del aprendizaje permanente, y garantizar la adecuación de las competencias a las necesidades del mercado de trabajo y la participación de los interlocutores sociales en la gestión de la formación profesional.

155. En los códigos nacionales del trabajo pueden encontrarse disposiciones sobre educación y formación. En Argentina, la Ley de Contrato de Trabajo fue enmendada por la ley núm. 24576 de 1995, para incluir un capítulo específico dedicado a la formación profesional. El Código del Trabajo que se adoptó en Gambia en 2007 también contiene un capítulo sobre el desarrollo de los recursos humanos, incluida la obligación de los empleadores de proveer formación inicial y en el empleo a sus trabajadores. Con arreglo a la modificación introducida en 1997 en el Código del Trabajo del Níger, la formación profesional es un derecho de todos los trabajadores, que incluye la formación inicial y el aprendizaje permanente. Turquía adoptó en 2008, mediante una ley de revisión de la Ley del Trabajo, un conjunto de medidas relativas al empleo, entre ellas algunas en la esfera de las políticas de enseñanza y de formación profesional. El Código del Trabajo de Filipinas, de 1974, en su forma enmendada, dedica un importante capítulo al desarrollo de los recursos humanos, que contiene disposiciones pormenorizadas sobre el aprendizaje profesional así como sobre la formación de los trabajadores con discapacidades. La República Árabe Siria señaló en su memoria que la nueva Ley del Trabajo, que entrará en vigor en 2009, incluye disposiciones sobre las políticas de formación.

c) Acuerdos tripartitos

156. En varios países, los principios subyacentes de las reformas han sido acordados con los interlocutores sociales a través de acuerdos tripartitos. En 2006, se firmó en España un acuerdo de formación profesional para el empleo con el propósito de integrar en un solo sistema la formación permanente para los trabajadores en situación de empleo y la formación profesional para los trabajadores desempleados. En Portugal, un acuerdo tripartito sobre la reforma de la formación profesional se firmó en 2007 con el fin, entre otras cosas, de crear las condiciones necesarias para el logro de los objetivos de la iniciativa «Nuevas oportunidades», a saber, aumentar la tasa de matriculación de la enseñanza secundaria y mejorar las calificaciones de jóvenes y adultos. En 2005, se firmó en Rumania un acuerdo tripartito sobre el marco nacional de competencias, en virtud del cual el Gobierno y los interlocutores sociales se comprometieron a contribuir al establecimiento de un sistema nacional de calificaciones coherente, aplicable a la formación profesional inicial y continua, a fin de asegurar el desarrollo y el acceso a las calificaciones en condiciones acordes con el mercado de trabajo. En Chile, el Gobierno y los interlocutores sociales firmaron en mayo de 2009 el acuerdo nacional por el empleo, la capacitación y la protección laboral, a fin de hacer frente a la crisis económica. Cinco de las seis medidas prioritarias que figuran en dicho Acuerdo consideran la posibilidad de otorgar incentivos para que las empresas impartan formación a los trabajadores, concretamente mediante planes de formación financiados conjuntamente por las autoridades públicas, como alternativa a los despidos.

d) Información, orientación y asesoramiento sobre el mercado de trabajo

157. El artículo 3, párrafo 1, del Convenio núm. 142 exige a los Miembros que amplíen gradualmente sus sistemas de orientación profesional y de información para el empleo, «a fin de asegurar que se pongan a disposición de todos los niños, adolescentes y adultos una información completa y una orientación tan amplia como sea posible». La disposición incluye una referencia específica a la elaboración de programas adecuados, destinados a las personas con necesidades especiales, específicamente para personas con discapacidades.

158. El artículo 3, párrafo 2, determina como esferas que deben abarcar la información y la orientación relativas al mercado de trabajo «la elección de una ocupación, la formación profesional y las oportunidades educativas conexas, la situación y perspectivas de empleo, las posibilidades de promoción, las condiciones de trabajo, la seguridad y la higiene en el trabajo, y otros aspectos de la vida activa en los diversos sectores de la actividad económica, social y cultural, y a todos los niveles de responsabilidad». La información proporcionada también debe incluir «aspectos generales de los contratos colectivos y los derechos y obligaciones de todos los interesados en virtud de la legislación del trabajo; esta última información deberá suministrarse de acuerdo con la ley y la práctica nacionales habida cuenta de las respectivas funciones y tareas de las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas» (artículo 3, párrafo 3).

159. En el momento de su adopción, estas disposiciones tuvieron un carácter innovador: representaron un enfoque participativo respecto de la orientación educativa y profesional a través de la intervención de los padres, maestros e interlocutores sociales. También alentaron a los países a complementar los contenidos tradicionales de la orientación con información sobre el derecho del trabajo y los convenios colectivos²⁰. En su párrafo 15,

²⁰ CEACR: Estudio General de 1991, *Desarrollo de los recursos humanos*, párrs. 149-152.

la Recomendación núm. 195 señala a los gobiernos las funciones adicionales que los servicios de empleo y las instituciones de formación deberían asumir, así como otros aspectos que la información y la orientación deberían abarcar, tales como la promoción del uso de la tecnología de la información y la comunicación y el fomento del desarrollo de las competencias empresariales.

e) **Formación para el trabajo a lo largo de la vida**

160. La disposición principal en materia de formación es el artículo 4 del Convenio núm. 142, que establece que «Todo Miembro deberá ampliar, adaptar y armonizar gradualmente sus sistemas de formación profesional de forma que cubran las necesidades de formación profesional permanente de los jóvenes y de los adultos en todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica y a todos los niveles de calificación y de responsabilidad.»

161. La Comisión recuerda que esta disposición abarca todos los tipos de formación (inicial o previa al empleo, perfeccionamiento y readaptación profesional), de conformidad con el concepto cada vez más generalizado de educación y formación continuas a lo largo de la vida ²¹.

162. El Convenio subraya la importancia de la formación durante toda la vida laboral de una persona, concepto que actualmente se conoce como «aprendizaje permanente». Las personas necesitan un acceso permanente a la formación a fin de perfeccionar de manera continua sus competencias, las cuales les brindan oportunidades de desarrollo profesional y mayores perspectivas de empleo. Este es un aspecto fundamental de la Recomendación núm. 195, en cuyo párrafo 2, a), se señala que «la expresión aprendizaje permanente engloba todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones». La Comisión toma nota de que las políticas de aprendizaje permanente son actualmente un elemento esencial de todo sistema coordinado de educación y formación.

163. La Comisión observa que el impacto en el empleo de la rápida emergencia de una población de mayor edad es un motivo de preocupación para los interlocutores sociales. La Oficina está investigando sobre el empleo y la protección social en este nuevo marco demográfico. La mayoría de los países industrializados se enfrentan con una población que envejece. Todos los países de la UE, incluidos los actuales o posibles candidatos a la adhesión, están elaborando políticas y realizando reformas para promover una cultura del aprendizaje permanente y de un envejecimiento activo, con miras al perfeccionamiento de las competencias de los adultos. El objetivo es llevar la tasa de empleo de los trabajadores de edad, de entre 55 y 64 años, tan próxima como sea posible al objetivo de la Estrategia de Lisboa, del 50 por ciento para 2010. Se está aplicando un conjunto de medidas a fin de superar los obstáculos para el empleo de los trabajadores de más edad: introducción de incentivos para su contratación, bajo la forma de subsidios; mayor movilidad y formas flexibles de empleo; mejora de los cuidados para las `personas mayores por lo que se refiere a la salud y seguridad en el trabajo; fomento del empleo de personas de edad inactivas; promoción del empleo por cuenta propia y de la inclusión social; y la inclusión de trabajadores y personas de edad en el sistema de aprendizaje permanente.

²¹ *Ibíd.*, párr. 65.

Mejorando las competencias de los trabajadores de más edad

Incrementar las tasas de participación y de empleo de los trabajadores de edad es una cuestión esencial para todas las economías avanzadas en vista del envejecimiento de la población y la reducción del número de personas en edad de trabajar. A dicho efecto, existen, en muchos países, programas que promueven el aprendizaje permanente con el fin de mejorar las competencias de los adultos.

En su informe de 2009, la Comisión destacó algunos casos de buenas prácticas en relación con la aplicación del Convenio núm. 122 específicamente relacionados con los trabajadores de edad. En Finlandia, el Programa quinquenal nacional para los trabajadores de edad ha demostrado ser eficaz para afrontar los problemas de disponibilidad de mano de obra relacionados con los cambios demográficos. Gracias a este Programa, la tasa de empleo de esta categoría de trabajadores aumentó alcanzando las cifras previas a la recesión económica de los años noventa. La proporción de personas que han optado por una jubilación anticipada disminuyó también. Según un informe publicado por la Oficina Finlandesa de Pensiones en abril de 2008, la edad media de jubilación aumentó de 59,1 años en 2005 a 59,5 años en 2007. El Programa nacional «Veto» (2003-2007), destinado a motivar a los trabajadores de edad a continuar sus carreras por dos o tres años adicionales, ha proseguido igualmente. En Francia, se adoptó en 2005 un acuerdo nacional interprofesional seguido de un plan de acción nacional concertado para el período de 2006–2010. En Japón, además de la Ley sobre la Estabilización del Empleo de las Personas de Edad, en 2006 empezaron a aplicarse medidas sobre la seguridad del empleo de las personas de mayor edad para garantizar un empleo seguro a las personas de hasta 65 años de edad en diversas empresas. Asimismo, se han adoptado medidas para dar a conocer e intercambiar información sobre las experiencias de las empresas cuyos trabajadores pueden trabajar hasta la edad de 70 años. Además, existen centros docentes especializados y escuelas profesionales que proporcionan oportunidades de formación que responden a las necesidades de los adultos.

En la República de Corea se han emprendido recientemente medidas específicas para incrementar la tasa de empleo de los trabajadores de edad. Se proporcionan subsidios a los empleadores que contratan a un gran número de trabajadores de edad o jubilados. Se ha desarrollado un sistema de tope salarial que favorece a las personas de edad gracias a una prestación compensatoria que se proporciona a los trabajadores cuando las empresas garantizan su empleo hasta una edad previamente acordada de conformidad con dicho sistema. Este sistema brinda a los trabajadores de edad la oportunidad de seguir trabajando después de su edad de jubilación por un salario inferior al más alto que hubieran recibido. El Ministerio de Trabajo ha ampliado la cobertura de los «bancos de talentos de edad», que proporcionan servicios de búsqueda de empleo y de asesoría profesional a los trabajadores de edad que buscan empleo. Se ha creado una red de colocación para personas de edad (Senior Net) y se prevén subvenciones para participar en iniciativas de formación para los trabajadores de 40 años o más que hayan sido despedidos por empresas de menos de 300 trabajadores. Las medidas adoptadas han tenido un efecto positivo en la tasa de empleo de las personas de edad, que ha pasado del 57,8 por ciento en 2003 al 60,6 por ciento en 2007.

La «Estrategia de Envejecimiento Positivo», lanzada en 2001 en Nueva Zelanda por el Ministro de los Ciudadanos de Edad, se centra, entre otras cosas, en la eliminación «de la discriminación por razones de edad» (estereotipos, actitudes negativas o discriminación de una persona por motivos de edad) y en la promoción de alternativas de trabajo flexibles. Contempla una serie de objetivos en relación con el desarrollo de los recursos humanos: i) aplicar en el sector público políticas de recursos humanos justas e integradoras que favorezcan el empleo de trabajadores de edad y el derecho a la formación; ii) promover lugares de trabajo favorecedores de la vida familiar y alternativas de trabajo flexibles, así como el reconocimiento de las personas con responsabilidades familiares; iii) ayudar a quienes proporcionan servicios públicos destinados a las personas de edad a desarrollar una comprensión y un conocimiento de los problemas de estas personas; iv) trabajar con los gobiernos locales y los distintos sectores de actividad para eliminar la discriminación por motivos de edad en las prácticas de contratación, permitir al personal participar en acciones de formación en el lugar de trabajo y promover la adopción de dispositivos de trabajo flexible que permitan a los trabajadores de edad permanecer en un empleo remunerado tanto como puedan;

v) promover la continuación del empleo remunerado hasta edades avanzadas para quienes lo deseen, con el doble objetivo de prepararse para la jubilación y complementar los ingresos de jubilación.

En Estados Unidos, el Programa de Empleo en Servicios a la Comunidad para Personas de Edad (Senior Community Service Employment Programme) es un programa de creación de empleo financiado por el Gobierno Federal destinado a los estadounidenses de edad de bajos ingresos, por el cual se subvencionan empleos a tiempo parcial en puestos de servicio a la comunidad para esta categoría de trabajadores. Los beneficiarios trabajan en una gran variedad de puestos de servicio a la comunidad, como auxiliares de clínica, asistentes de profesores, bibliotecarios, auxiliares administrativos y ayudas a domicilio. El programa proporciona asimismo asistencia para la búsqueda de empleo y trata de colocar a los beneficiarios en empleos tanto subvencionados como no subvencionados. Además, el Gobierno ha establecido dispositivos fiscales federales en función de los cuales los trabajadores pueden optar a créditos o deducciones fiscales por gastos de educación o formación autorizados, como el «crédito fiscal de la esperanza» (Hope Tax Credit) y el crédito fiscal por aprendizaje permanente (Lifelong Learning Tax Credit), que tienen especial importancia en el caso de los estudiantes adultos.

164. Una atención semejante a la que se asigna a la promoción del aprendizaje permanente para hacer frente a la rápida emergencia de una población de mayor edad, se encuentra en las políticas de empleo y las iniciativas legislativas de algunos países en desarrollo. El envejecimiento se aborda como una cuestión clave del desarrollo nacional en el décimo plan nacional de desarrollo económico y social de Tailandia (2007-2011). El Gobierno señala que el empleo de los trabajadores de edad se fomenta a través de acuerdos de empleo flexibles, como el trabajo a tiempo parcial o temporal, y mediante la ampliación de las oportunidades de empleo para los trabajadores con competencias específicas. La ley núm. 18437 de Uruguay, de 2008, señala en su artículo 1 que «El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa.» La promoción del aprendizaje permanente se señala como una de las funciones del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

f) Consultas en materia de desarrollo de los recursos humanos

165. El artículo 5 del Convenio núm. 142 estipula que «Las políticas y programas de orientación profesional y formación profesional deberán establecerse e implantarse en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, según los casos y de conformidad con la ley y la práctica nacionales, con otros organismos interesados».

166. En su Estudio General de 2004, *Promover empleo*, la Comisión expresó su convicción de que un diálogo social amplio es la mejor garantía para que las políticas de empleo y el desarrollo de los recursos humanos resulten eficaces. Una mayor participación de los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores no sólo es fundamental para garantizar una aplicación exitosa de las medidas necesarias, sino que también puede contribuir a mejorar el diálogo social²².

167. Los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de otros grupos afectados por las políticas y programas en el ámbito de la educación y la formación, entre ellos los trabajadores de las zonas rurales y de la economía informal, son actores indispensables para garantizar la aplicación eficaz de las políticas y programas de desarrollo de los recursos humanos.

²² CEACR: Estudio General de 2004, *Promover empleo*, párr. 437.

i) *Función de los interlocutores sociales*

168. La función de los interlocutores sociales y de las instituciones de formación es cada vez más importante para la definición de estrategias de desarrollo de los recursos humanos. En la mayoría de los casos, su participación se articula a través de órganos de estructura tripartita, que pueden ser consejos u organismos nacionales, regionales, locales o sectoriales. Estos órganos desempeñan funciones generales de consulta y supervisión, aunque en ocasiones pueden tener poder decisorio cuando se definen políticas de formación profesional.

169. Varios países han mencionado en sus respuestas a los cuestionarios la importancia de involucrar a las organizaciones de trabajadores y a los empleadores del sector privado en la tarea de identificación de las necesidades en materia de formación y en la concepción de programas de formación.

170. El Gobierno del Reino Unido informó en su memoria sobre el Convenio núm. 142 de la creación en 2008 de la Comisión para el Empleo y las Competencias Laborales (UKCES) cuya función era asesorar a las más altas esferas gubernamentales de todo el país sobre estrategias, objetivos y políticas de empleo, y en relación con los progresos hacia los objetivos de competitividad. De composición tripartita, este órgano pretende dar más intervención a los empleadores y aumentar su influencia en los sistemas de empleo y competencias laborales, dado que tienen una responsabilidad primordial en lo que respecta a la mejora de la productividad.

171. La Comisión tomó nota, con interés, de la ley núm. 2007-130 de modernización del diálogo social promulgada en Francia en 2007, en virtud de la cual, todo proyecto de reforma previsto por el Gobierno que trate de las relaciones individuales y colectivas de trabajo, del empleo y de la formación profesional, y que entre dentro del ámbito de la negociación colectiva a nivel nacional e interprofesional, deberá ser objeto de concertación previa con los interlocutores sociales a nivel nacional e interprofesional con miras a entablar una posible negociación ²³.

172. En Panamá, tanto la concepción como la ejecución de medidas en relación con la formación son competencia del Instituto Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), constituido por ley como institución autónoma en 2006. Este Instituto coordina su labor con los Ministerios de Trabajo, de Economía y Finanzas, y de Educación. Los Ministros respectivos y los interlocutores sociales son miembros de su Consejo Directivo. El INADEH también lleva a cabo actividades conjuntas con los ministerios pertinentes, como seminarios para identificar necesidades de formación, o conferencias sobre cuestiones de empleo y orientación profesional. Uruguay cuenta con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), un organismo público gestionado por un consejo tripartito que coopera con la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En la línea de descentralización prevista dentro de la estrategia nacional de empleo, la ley estipula asimismo la creación de comisiones tripartitas sobre empleo y formación profesional a nivel departamental y sectorial.

173. La Comisión recuerda el papel capital que desempeñan los interlocutores sociales en relación con la aplicación de políticas y la ejecución de programas de empleo. En muchos países, la influencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de otros interesados, es considerable. Participan en la formación de los trabajadores de múltiples maneras.

²³ CEACR (79.ª reunión), observación, Convenio núm. 122 (Francia), informe de 2009, párr. 6.

174. En los países pertenecientes a la UE o candidatos a la adhesión, los interlocutores sociales participan activamente en la creación de marcos nacionales de calificaciones y en la concepción y la gestión de programas de formación. En Bélgica, gracias a la conclusión de acuerdos interprofesionales, los interlocutores sociales confirman constantemente sus compromisos en el ámbito de la formación. El Gobierno flamenco y los interlocutores sociales acordaron una «Agenda de competencias», que consiste en diez prioridades en relación con la adquisición y el reconocimiento de competencias para estudiantes, personas que buscan empleo y trabajadores. En Turquía, los interlocutores sociales participan en la definición de calificaciones profesionales en el seno del organismo encargado de las calificaciones profesionales (MIK) creado en 2006, en el cual están representados, junto con los ministerios competentes, las universidades y otras instituciones educativas y de formación. En los comentarios relativos a la aplicación del Convenio núm. 142, la Confederación de Sindicatos Turcos (TÜRK-İŞ) ha expresado su preocupación por el bajo nivel de educación básica y de formación de la fuerza de trabajo en Turquía, haciendo hincapié en que el desarrollo de un sistema de enseñanza y formación es un medio básico para eliminar las desigualdades a nivel nacional y luchar contra la pobreza y la exclusión social. El sindicato puso de relieve la necesidad de agilizar el proceso de reforma del sistema educativo para ajustarlo mejor a las necesidades del mercado de trabajo. La Confederación Turca de Asociaciones de Empleadores (TİSK) ha indicado que el Ministerio de Educación ha preparado un proyecto de plan de acción sobre enseñanza profesional y técnica para el período de 2008-2012, que se llevará a la práctica en cooperación con todas las partes interesadas. En Portugal, los interlocutores sociales son agentes del sistema de formación profesional gracias a su participación en la gestión de los centros de formación profesional de gestión compartida (*Centros de Formação Profissional de Gestão Participada*), administrados por organizaciones de trabajadores y de empleadores en colaboración con el Instituto de Empleo y de Formación Profesional (IEFP). En Rumania, los interlocutores sociales son consultados para la preparación de planes, estrategias, políticas y programas sobre cuestiones de empleo y de desarrollo de los recursos humanos, a través de una serie de órganos tripartitos a escala nacional y sectorial. El Consejo Nacional de Formación Profesional de Adultos cuenta con comisiones sectoriales, creadas por acuerdo entre los interlocutores sociales a escala sectorial, las cuales participan en la creación de un marco normativo para las actividades de formación y la evaluación y certificación de competencias. Además, se ha creado un Observatorio Nacional para el Empleo y la Formación Profesional dentro del Ministerio de Trabajo para fomentar la cooperación entre los interlocutores sociales, las instituciones públicas, las universidades y las asociaciones profesionales en lo que respecta a la recopilación y el análisis de información sobre el mercado de trabajo. También se alienta la creación de alianzas público-privadas entre instituciones del ámbito del empleo y la formación profesional.

175. En sus contribuciones, la Confederación Italiana de Sindicatos (CISL) y la Confederación General de Comercio, Turismo y Servicios (CONFCOMMERCIO) consideran los fondos mutuos interprofesionales para la formación permanente, creados por organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la base de acuerdos específicos, como un importante instrumento para el desarrollo de las competencias laborales. Estos fondos son mecanismos para financiar planes de formación a escala empresarial, sectorial y regional que las empresas deciden poner en marcha para sus propios trabajadores. También pueden financiar planes individuales de formación, así como otras actividades preparatorias o relacionadas con la formación. Las empresas se vinculan a los fondos a través de la reasignación de una contribución obligatoria al Estado para financiar el pago de prestaciones de desempleo. Durante los primeros cinco

años de existencia, 500.000 empresas, y más de 6 millones de trabajadores han participado en actividades de formación financiadas con estos fondos. El Gobierno de Italia también ha puesto de relieve el papel esencial desempeñado por los interlocutores sociales en el ámbito de la formación continua y el aprendizaje permanente gracias al uso de esos fondos. En abril de 2007 se firmó un acuerdo tripartito entre el Ministerio de Trabajo, las regiones y los interlocutores sociales para garantizar la coordinación entre las iniciativas de formación financiadas por las regiones y las programadas y financiadas por los fondos mixtos interprofesionales.

176. En su observación de 2009 sobre la aplicación del Convenio núm. 122, la Comisión tomó nota de que, en China, sindicatos de diversos niveles habían establecido agencias de formación profesional, y habían popularizado un modelo de reinserción profesional por medio de microcréditos, la formación para la iniciativa empresarial y de reemplazo sobre la base de los conocimientos adquiridos²⁴. En sus respuestas a los cuestionarios, el Gobierno de Mongolia informó de la promulgación de una nueva ley sobre enseñanza y formación profesional en 2009, que prevé la creación de una alianza social entre organizaciones de empleadores y de trabajadores, asociaciones profesionales y otras entidades económicas para colaborar en la formulación de políticas de enseñanza y formación, en la definición de contenidos didácticos o de normas en este ámbito, y en la creación de un sistema de control. En virtud de la ley se crea también un Consejo Nacional de Enseñanza y Formación Profesional con competencias para la formulación de políticas, la reglamentación y la coordinación. El sector privado, las ONG y las asociaciones profesionales están representados en su órgano directivo. El Gobierno de Nepal informó de la creación de un Consejo para la Enseñanza Técnica y la Formación Profesional que ha acreditado a más de 160 instituciones privadas con una cifra anual de 12.000 estudiantes matriculados.

177. Malawi ha emprendido una política de enseñanza formal mediante un organismo para la iniciativa empresarial y la enseñanza y formación profesionales (TEVETA), creado en 1999. Su junta directiva y sus distintas comisiones son tripartitas e integran también representantes de otros grupos interesados del sector privado y del sector público, la sociedad civil y las ONG. El objetivo principal de este organismo es promover un sistema de enseñanza y formación técnica modular e integrado, basado en la competencia y regido por la demanda. En 2000 emprendió una reforma del programa nacional de aprendizaje profesional para darle más flexibilidad y ajustarlo a las demandas del mercado de trabajo. Además, mediante el Programa de Formación para el Sector Privado, contribuye al análisis de las necesidades de formación y a la concepción y organización de iniciativas de formación para personas que ya trabajan en el sector privado.

²⁴ CEACR (79.ª reunión), observación, Convenio núm. 122 (China), informe de 2009, párr. 12.

**Sudáfrica: Participación de los interlocutores sociales
en el desarrollo de las competencias profesionales**

Sudáfrica tiene un Organismo de Desarrollo de las Competencias Profesionales, creado en 1998 por la Ley Nacional de Competencias Profesionales, e integrado por los representantes de los departamentos gubernamentales interesados, los interlocutores sociales, los proveedores de formación y otros interesados. Este Organismo asesora al Ministerio del Trabajo sobre las políticas de desarrollo de calificaciones profesionales, la formulación de directrices relativas a la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo de Competencias Profesionales (2005-2010), y la asignación de subvenciones del Fondo Nacional para el Desarrollo de Competencias Profesionales. En lo que respecta a la aplicación de políticas y programas, este organismo representa también un enlace con los Organismos Sectoriales de Educación y Formación (SETA), que consiste en 23 fondos de recursos para la formación sectorial administrados por un consejo integrado por representantes de empleadores y trabajadores.

Por lo que se refiere a la formación de los trabajadores en PYME, el Programa «Estrategia Nacional de Desarrollo de Competencias Profesionales» prevé la creación de programas específicos de formación y de desarrollo de capacidades profesionales, financiados por el Fondo Nacional de Competencias Profesionales y las becas que proporciona el SETA. Además, el Programa para la activación del mercado laboral (ALMS) hace hincapié en la importancia de crear programas específicos de formación para las pequeñas empresas presentes en la economía informal con miras a facilitar su integración en la economía formal. El ALMS prevé igualmente la creación de talleres de formación para empresarios basados en el asesoramiento personalizado a fin de prestar apoyo a aquellos que tengan proyectos innovadores.

178. El Centro Nacional para la Formación Profesional del Líbano es una empresa estatal que proporciona formación para adultos y jóvenes. Su junta directiva, presidida por el Director General del Ministerio de Trabajo, está compuesta por representantes de los departamentos gubernamentales pertinentes y de los interlocutores sociales. Bahrein cuenta con un Consejo Superior para la Formación Profesional que se encarga de la formulación de políticas y programas nacionales de formación profesional. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores están representadas en este órgano, así como el Ministerio de Trabajo.

ii) *Participación de las comunidades locales y otros actores*

179. Las empresas, particularmente las de grandes dimensiones, pueden proporcionar formación. El hecho de que las empresas tengan responsabilidades particulares que asumir en relación con la formación de sus trabajadores se pone de relieve en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de 1977, en la que se afirma que las empresas multinacionales «deberían asegurarse de que se proporciona una formación apropiada a sus trabajadores de todos los niveles en el país de acogida, habida cuenta de las necesidades de la empresa, así como de la política de desarrollo del país de acogida. Esa formación, en la medida de lo posible, debería permitir la obtención de calificaciones profesionales de utilidad general y promover las oportunidades de carrera. Esta labor debería efectuarse, siempre que sea apropiado, en cooperación con las autoridades del país, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las instituciones competentes de carácter local, nacional o internacional». De igual forma, la Recomendación núm. 195 pone en relieve, en su sección IV, relativa al desarrollo de las competencias, en que los Estados Miembros deberían «promover el desarrollo del aprendizaje y la formación en el lugar de trabajo» mediante, entre otras cosas, la adopción de prácticas laborales de excelencia, que mejoren las aptitudes profesionales, y la organización de actividades de formación en el trabajo y fuera de él (párrafo 9, f), apartados i) y ii)).

180. Tanto en los países industrializados como en desarrollo, la intervención del sector privado y de otros interesados, como las comunidades locales, en responder a las necesidades de formación de los trabajadores es un elemento fundamental dentro de muchas estrategias nacionales de empleo recientemente adoptadas. En países en los que existe una intensa colaboración entre el Estado y el sector privado, el sistema de desarrollo de las competencias técnicas y profesionales ha diversificado sus fuentes de financiación y ha mejorado la calidad de la formación impartida, logrando así responder mejor a las demandas del mercado de trabajo. En muchos países, las empresas no sólo imparten formación, sino que además participan en la concepción de programas de formación.

181. En el proyecto de política nacional de empleo de 2009 de Uganda, el Gobierno reconoce la importancia del desarrollo de las competencias laborales y de la formación para mejorar la productividad, la empleabilidad y la competitividad de la fuerza de trabajo y de las empresas. Las orientaciones estratégicas identificadas en este ámbito incluyen: i) proporcionar incentivos al sector privado para que pueda asumir el desarrollo de competencias integradas mediante programas de formación empresarial, pasantías, tutorías y aprendizajes profesionales; ii) fortalecer la enseñanza y formación profesional como un elemento integrante del sistema general de educación, y iii) promover programas de formación en función de la demanda gracias a una mayor participación del sector privado, la sociedad civil y otros interesados. En Mauricio, la creación de la Junta Industrial y de Formación Profesional (IVTB), en 1988, dio lugar al establecimiento del marco institucional necesario para el registro y el control de calidad de las instituciones privadas de formación. Ello se tradujo en un mayor acceso a la enseñanza y formación técnica y profesional, una mayor diversidad de la oferta de formación y de los niveles de la misma, y una colaboración público-privada más estrecha para la formulación de políticas y la concepción, la ejecución y la evaluación de programas de formación. La liberalización de la enseñanza se menciona como un principio general dentro del Programa Decenal de Educación y Formación (PDEF), elaborado en 2001 por Senegal. El desarrollo de nuevas formas de colaboración con las empresas privadas en este ámbito se considera como un importante factor que contribuye a una mayor concordancia entre las necesidades del mercado de trabajo y el desarrollo de las competencias. En su sexto plan quinquenal 2007-2012, Egipto ha formulado una estrategia de educación destinada a salvar las carencias en materia de competencias y elevar los niveles de formación, en particular para los trabajadores desempleados poco calificados, mediante la modernización de los centros de formación y la extensión de su cobertura. La contribución del sector privado a la concepción y la prestación de formación se considera fundamental. Para lograr el objetivo de mejorar la empleabilidad juvenil, el Programa de Trabajo Decente por País para Egipto prevé, entre otras cosas, la creación de un sistema nacional de aprendizaje profesional basado en un enfoque participativo de la evaluación de las necesidades de formación y de la concepción y ejecución de programas de formación con la participación de los interlocutores sociales, la sociedad civil y los representantes de las comunidades. La Central Unitaria de Trabajadores de Venezuela (CUTV) indica que se han promovido pasantías, así como la prestación de servicios comunitarios educativos por parte de las empresas.

182. El Gobierno de Nepal indicó que estaba promoviendo la inversión privada en educación, lo cual se había traducido en la creación de universidades privadas en los ámbitos de la medicina y de la ingeniería. En Viet Nam, en virtud de la Ley de Formación Profesional de 2006, las empresas tienen derecho a crear sus propios centros de formación profesional, individualmente o asociadas con una institución docente, para proporcionar oportunidades de aprendizaje a sus trabajadores en ejercicio o a los recién

contratados. Se prevén deducciones fiscales por los gastos relacionados con los costos operacionales de estos centros o por los derechos de matrícula correspondientes a los cursos de formación realizados por los trabajadores.

183. En Filipinas, la formación a cargo del sector privado desempeña un importante papel en el desarrollo de las competencias laborales. El Gobierno informa de que el 62 por ciento de las 4.514 instituciones de enseñanza y formación técnica y profesional del país son gestionadas por el sector privado. Por lo que respecta a la concepción de programas, el sector privado participa en la elaboración de reglamentos sobre la formación. Los expertos del sector privado prestan asistencia al organismo encargado de la enseñanza técnica y del desarrollo de las competencias laborales al elaborar normas e instrumentos de evaluación de las competencias. Como parte de un paquete de asistencia técnica enfocado hacia la educación y al perfeccionamiento de capacidades, la OIT contribuyó en la elaboración de la política nacional de capacidades de la India, que prevé la creación de una institución nacional para el desarrollo de capacidades, que se establecerá como una entidad sin fines lucrativos que operará como una asociación público-privada para asegurar la complementariedad entre la iniciativa privada y la acción gubernamental.

184. El Servicio de Trabajo e Ingresos, que funciona en Nueva Zelanda bajo la autoridad del Ministerio de Desarrollo Social, dirige un programa de trabajo denominado «Alianza industrial», en el que participan los distintos sectores de actividad, y el personal docente de cada uno de ellos en la concepción de programas de formación para la adquisición de competencias básicas destinados a subsanar las carencias de cada sector en términos de competencias. A este respecto, el Gobierno de Nueva Zelanda también menciona en su respuesta la labor normativa y supervisora de las organizaciones de formación industrial (ITOs), creadas en determinados sectores de actividad para organizar la formación de los trabajadores y supervisar la calidad de las iniciativas de formación. Estas organizaciones son parcialmente financiadas por el sector de que se trate, y en parte por el Gobierno a través del Fondo para la Formación Industrial. Se centran en tres ámbitos de acción: el establecimiento de normas para los sectores de los que se ocupan, la organización de actividades de formación para los trabajadores, y la dirección estratégica en materia de competencias y necesidades de formación dentro de sus sectores. La formación promovida por cada sector de actividad proporciona a los trabajadores una combinación de formación en el empleo y formación externa impartida por una institución docente como, por ejemplo, una universidad politécnica o un organismo privado de formación.

185. Estados Unidos destacó en su respuesta el papel de los colegios comunitarios (*community colleges*) al ejecutar los programas federales de recursos humanos. Estas instituciones docentes reciben fondos importantes del Departamento de Trabajo para la formación para el empleo en función de las necesidades comunitarias con el fin de subsanar carencias graves en lo que respecta a la capacidad de desarrollo de los recursos humanos en muchas regiones. Dada su estrecha relación con el mercado de trabajo local, estos colegios universitarios comprenden la problemática de la economía local y preparan mejor a los trabajadores para el empleo en determinados sectores de actividad. Esta estrecha relación puede llevar también a una «formación a medida», a través de la cual los colegios comunitarios trabajan directamente con los empleadores para contratar formación. Los colegios comunitarios pueden responder rápidamente a las necesidades particulares de formación de un determinado empleador, ya sea concibiendo un curso de formación específico o un plan completo de formación para el personal de la empresa.

Resumen

Convenio núm. 142

- ✓ **El Convenio núm. 142, complementado con la Recomendación núm. 195, tiene una relación estrecha para conseguir el pleno empleo y trabajo decente, y con la materialización del derecho a la educación para todos. El Convenio núm. 142 tiene además un importante papel para combatir las discriminaciones.**
- ✓ **Los Estados Miembros deben llevar a cabo políticas de desarrollo de los recursos humanos mediante el desarrollo de sistemas de educación y formación abiertos, complementarios y flexibles.**
- ✓ **El suministro y la gestión eficientes de la formación y la orientación profesionales mediante los servicios de empleo es crucial para la aplicación del Convenio núm. 142, y refuerza su estrecho vínculo con los Convenios núms. 88 y 181.**
- ✓ **Las consultas con los interlocutores sociales tanto sobre el diseño como sobre la aplicación de las políticas y programas de formación es imperativa para la plena aplicación del Convenio núm. 142.**
- ✓ **La participación de las comunidades locales y del sector privado, inclusive mediante la colaboración entre el sector público y el sector privado, es clave para tener éxito al diseñar y ejecutar las políticas y programas de formación.**

Capítulo III

El Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) y el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)

1. Introducción

186. Luego de la fundación de la Organización, los mandantes consideraron que la intermediación¹ y colocación de los solicitantes de empleo debía estar a cargo exclusivo de los servicios públicos de empleo que se iban creando a un ritmo sostenido. Según los mandantes, si la colocación en el empleo se percibía como una transacción comercial, ello no sólo daría lugar a abusos sino que además el trabajo se convertiría en una simple objeto de comercio, lo cual contravenía el principio fundamental según el cual el trabajo no puede considerarse como una mercancía². De ahí que al principio las autoridades públicas fueran los únicos actores facultados para hacer coincidir la oferta con la demanda en el mercado de trabajo, así como los garantes del trato equitativo para todos los trabajadores.

187. Hasta 1914 los intermediarios privados con fines lucrativos se encargaban de realizar casi todos los trámites relacionados con la colocación en el empleo. Durante la Primera Guerra Mundial, los países beligerantes sufrieron una escasez de mano de obra nacional; para solucionar esta situación se recurrió a la creación de nuevos sistemas de oficinas públicas de colocación y a la ampliación considerable de los sistemas existentes. En 1918, cuando cesaron las hostilidades, se procuró consolidar este importante progreso mediante la organización de los servicios públicos de empleo³.

188. Este empeño desembocó en la adopción del Convenio sobre el desempleo, 1919 (núm. 2), en que se reconoce la existencia de agencias de empleo gratuitas de carácter privado y se exige a los Estados Miembros que coordinen las operaciones de las agencias públicas y privadas con arreglo a un plan nacional. Sin embargo, el hecho de que sólo se hiciera mención de las agencias gratuitas de carácter privado y, por consiguiente, de intermediarios no retribuidos, y el hecho de que los Estados Miembros debieran crear servicios públicos de empleo gratuitos ponía en evidencia que el papel del sector privado tenía una importancia tan sólo secundaria. La Recomendación sobre el desempleo, 1919 (núm. 1)⁴, por la que se complementa el Convenio núm. 2, tiene mucha más

¹ En el contexto del Estudio General, el término «intermediación» se refiere a cualquier actividad, por parte de terceros, durante el proceso de acercamiento entre los solicitantes de empleo y las empresas, y puede incluir la colocación y la provisión de competencias laborales a los solicitantes.

² Según consta implícitamente en la sección 1 de la Parte XIII del Tratado de Versalles, y se confirma expresamente en el aptdo. a) del art. I de la Declaración de Filadelfia de 1944.

³ OIT: *Organización del Servicio del Empleo*, Informe V (I), CIT, 29.ª reunión, Montreal, 1946, pág. 4.

⁴ La Recomendación núm. 1 fue adoptada el 28 de noviembre de 1919 y retirada el 3 de junio de 2002.

trascendencia, pues preconiza expresamente la instauración del monopolio de los servicios públicos de empleo al recomendar que se prohíban las agencias retribuidas de colocación⁵.

189. A raíz de la Gran Depresión del decenio de 1930, la Organización reconoció en la Recomendación sobre las agencias de colocación, 1933 (núm. 42)⁶ que la supresión total de las agencias retribuidas de colocación podría dar lugar a ciertas dificultades en los países donde las oficinas públicas gratuitas de empleo no estuvieran en condiciones de sustituir por completo a las agencias suprimidas. Por consiguiente, aunque en el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933 (núm. 34)⁷ se exige todavía la supresión de las agencias privadas en un plazo de tres años contado a partir de su ratificación, en el artículo 3 del instrumento se prevé una serie de excepciones a este requisito. Las excepciones autorizadas son, sin embargo, muy restringidas. En virtud del párrafo 2 del artículo 3, «Las excepciones autorizadas en virtud del presente artículo sólo podrán aplicarse a las agencias dedicadas a la colocación de las clases de trabajadores que designe expresamente la legislación nacional y que pertenezcan a profesiones en las que la colocación se efectúe en condiciones especiales que justifiquen la excepción». Las excepciones sólo podrán autorizarse previa consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas. Aunque en el Convenio núm. 34 no se atribuye a las agencias privadas un papel positivo en el funcionamiento del mercado de trabajo, reviste una importancia particular, pues en el apartado a) del párrafo 1 de su artículo 1, al igual que en su artículo 5, se definen por primera vez las agencias de colocación con fines lucrativos, y en los términos siguientes: «toda persona, sociedad, institución, oficina u otra organización que sirva de intermediario para procurar un empleo a un trabajador o un trabajador a un empleador, con objeto de obtener de uno u otro un beneficio material directo o indirecto; esta definición no se aplica a los periódicos u otras publicaciones, a no ser que tengan por objeto exclusivo o principal el de actuar como intermediarios entre empleadores y trabajadores».

a) **Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88)**

190. La Comisión recuerda que en la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71) se consideraba que para lograr el pleno empleo era necesario que las medidas económicas, de las que se derivaban las posibilidades de trabajo, fueran completadas con una organización adecuada que pudiera ayudar a los empleadores a procurarse los trabajadores más apropiados, ayudar a los trabajadores a encontrar los empleos que mejor se adaptaran a sus calificaciones y, en general, garantizar que los trabajadores con las capacidades necesarias estuvieran en todo momento disponibles y fueran distribuidos de manera satisfactoria entre las diversas ramas de la producción y entre las diversas regiones. Con la Recomendación sobre el servicio del empleo, 1944 (núm. 72) se desarrollaron las demandas formuladas en la Recomendación núm. 71, al señalarse en su párrafo 1 que la función esencial del servicio del empleo debería ser la de garantizar, en colaboración con otros organismos públicos y privados, la mejor organización del empleo de los trabajadores industriales,

⁵ Párr. 1 de la Recomendación sobre el desempleo, 1919 (núm. 1): «La Conferencia General recomienda que cada Miembro de la Organización Internacional del Trabajo adopte medidas para prohibir la creación de agencias retribuidas de colocación o de empresas comerciales de colocación. En cuanto a las agencias ya existentes, la Conferencia recomienda que su funcionamiento se subordine a la concesión de licencias expedidas por el Gobierno y que se tomen todas las medidas necesarias para suprimirlas lo antes posible.».

⁶ La Recomendación núm. 42 fue adoptada el 29 junio de 1933 y retirada el 3 de junio de 2002.

⁷ En la actualidad, tras su denuncia por parte de 11 países a consecuencia de su ratificación de los Convenios núms. 96 ó 181, el Convenio núm. 34 sólo está en vigor en Chile.

agrícolas o de otra clase, dentro de un programa nacional, para la completa utilización de los recursos productivos. Con arreglo al párrafo 2 de la Recomendación núm. 72, para cumplir con esta función, se deberían tomar medidas para reforzar el servicio del empleo y los servicios públicos afines. Estos servicios deberían estar encargados de:

- a) reunir y proporcionar información sobre la mano de obra disponible, las posibilidades de trabajo, las calificaciones exigidas para desempeñar determinados empleos, los cambios en las calificaciones exigidas en las diversas industrias, las tendencias del mercado del empleo, la estabilización del empleo y las causas del desempleo, así como cualquier otra información útil para promover el pleno empleo;
- b) ayudar a los trabajadores a encontrar empleos convenientes y a los empleadores a encontrar trabajadores apropiados;
- c) ayudar al desarrollo de los cursos de formación y de reeducación profesionales y a la elaboración de sus programas;
- d) elaborar métodos que faciliten, si ello fuere necesario, el traslado de trabajadores de un empleo o de una región a otro empleo u otra región;
- e) ayudar a obtener la mejor distribución posible de la mano de obra dentro de cada industria y de cada región;
- f) cooperar, según las necesidades, con el seguro y la asistencia de desempleo;
- g) ayudar a otros organismos públicos y privados en la preparación de programas referentes a la distribución geográfica de las empresas industriales, las obras públicas, la construcción de viviendas, los servicios sociales y demás medidas sociales y económicas.

191. De conformidad con el párrafo 3 de la Recomendación núm. 72, en los ámbitos nacional, regional o localmente se debería organizar la más estrecha colaboración entre el servicio del empleo y aquellas otras autoridades cuyas actividades estén relacionadas con la situación del empleo, comprendidas las autoridades que puedan acelerar o retardar la ejecución de obras públicas según la situación del empleo y del desempleo. En el párrafo 4 de la Recomendación núm. 72 se prevé que el servicio del empleo debería mantener una colaboración estrecha con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, e indica que se deberían crear organismos apropiados para permitir que estas organizaciones participen en la elaboración y aplicación de las medidas para la organización del empleo. Además, el servicio del empleo debería colaborar con todas las comisiones mixtas de industria que pudieran constituirse para facilitar la solución de problemas propios de las industrias interesadas.

192. El Convenio núm. 88 dispone que la función esencial del servicio del empleo, en cooperación, cuando fuere necesario, con otros organismos interesados, públicos y privados, deberá ser la de lograr la mejor organización posible del mercado del empleo, como parte integrante del programa nacional destinado a mantener y garantizar el sistema del empleo para todos y a desarrollar y utilizar los recursos de la producción. Con arreglo a las Recomendaciones núms. 71 y 72, el Convenio núm. 88 trazó el camino hacia un sistema menos unilateral que reconocía en gran medida la contribución que los agentes privados brindan a la organización del mercado de trabajo ⁸.

193. La Comisión toma nota de que la adopción del Convenio núm. 88 el 9 de julio de 1948 contribuyó a que se materializara el derecho al trabajo, recogido en el párrafo 1 del

⁸ OIT: *Organización del Servicio del Empleo*, Informe IV (1), CIT, 29.ª reunión, Ginebra, 1947, pág. 5.

artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada en diciembre de 1948. Como ya se señaló en el párrafo 11 del presente Estudio General, en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se pone mayor acento en el derecho al trabajo. A este respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con referencia al Convenio núm. 88, insistió de nuevo en la «obligación de adoptar las medidas apropiadas para establecer servicios del empleo (públicos y privados) a escala nacional y local»⁹.

b) **Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96)**

194. El Convenio núm. 88 y las Recomendaciones conexas que adoptó la Conferencia llevaron a aplicar un nuevo enfoque con respecto a los servicios de intermediación de empleo, y ello condujo a la adopción del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96).

195. El Convenio núm. 96, que todavía está vigente en 25 países, permite a los Estados Miembros optar entre suprimir progresivamente las agencias retribuidas de colocación (Parte II del Convenio) y prever un sistema de coexistencia entre actores públicos y privados (Parte III del Convenio). La Parte II del Convenio faculta a las autoridades del mercado de trabajo a que indiquen un plazo en el cual habrán de suprimirse las agencias retribuidas de colocación. Esto no impide, sin embargo, la creación de nuevas agencias antes del término fijado. Además, el Convenio solamente permite la supresión de las agencias privadas si se ha establecido un servicio público del empleo. Si se opta por el enfoque normativo estipulado en la Parte III del Convenio núm. 96, las agencias retribuidas de colocación y los servicios públicos de empleo podrían coexistir. No obstante, en el Convenio también se prevé que estas agencias deberán contar con la autorización de la autoridad competente y estar sujetas a la vigilancia de dicha autoridad, estipulando que las agencias sólo podrán colocar o reclutar trabajadores en el extranjero si la autoridad competente así lo autoriza. De conformidad con el Convenio núm. 96, los servicios públicos de empleo conservan la prerrogativa general de formular las políticas de mercado de trabajo y se encargan de la vigilancia de las agencias privadas. En consecuencia, con independencia de la opción que los Estados Miembros elijan con arreglo a lo dispuesto en la Parte III del Convenio, el artículo 10 dispone que, para poder operar, las agencias privadas deberán ser titulares de una licencia anual renovable.

c) **Hacia la adopción del Convenio núm. 181**

196. Los enfoques cada vez más heterogéneos adoptados por los Estados Miembros desde el decenio de 1960 con respecto a las agencias retribuidas de colocación, en particular a raíz de la creación de las agencias de empleo temporal, llevaron a la conclusión de que era necesario revisar el marco institucional que rige la intermediación del empleo. La Comisión recuerda que en el Convenio núm. 96 se incluían las agencias de empleo temporal y que, por consiguiente, estas agencias sólo podían operar en aquellos Estados Miembros que hubieran aceptado la Parte III de dicho Convenio. Algunos países, por ejemplo Suecia¹⁰, consideraron que las agencias de empleo temporal eran los empleadores legales de los trabajadores que reclutaban, razón por la cual autorizaron su funcionamiento a pesar de las restricciones que imponían a las

⁹ *Observación general núm. 18: El derecho al trabajo (art. 6 del Pacto)*, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2005, párr. 26.

¹⁰ Solicitud del Ministerio de Salud y Asuntos Sociales de Suecia y memorando relativo a las actividades de las «agencias ambulatorias de mecanografía», Oficina Internacional del Trabajo, *Boletín Oficial*, núm. 3, vol. XLIX (julio de 1966), págs. 418 y 419.

agencias retribuidas de colocación en virtud de su aceptación de la Parte II del Convenio núm. 96. Otros países adoptaron un enfoque no regulatorio con respecto a las agencias retribuidas de colocación.

197. La creciente integración de las economías nacionales produjo otro cambio en las estructuras del mercado de trabajo en particular por la afluencia hacia algunos países de trabajadores migrantes en busca de trabajo, así como la creación de nuevos tipos de agencias de empleo. Al tiempo que los servicios públicos de empleo experimentaban restricciones presupuestarias que les impedían atender a los muy diversos grupos de empleadores y solicitantes de empleo, la proliferación de agencias retribuidas de colocación daba lugar a quejas sobre abusos e incumplimiento de las reglas aplicables. Estas tendencias se acentuaron a comienzos del decenio de 1990, y la OIT cobró conciencia del papel que iban teniendo las agencias de empleo privadas ¹¹.

198. Se consideró necesario revisar el Convenio núm. 96 con el objeto de:

- establecer una pauta para responder a la dinámica de las funciones evolutivas del mercado de trabajo y recordar el papel de sus actores;
- establecer parámetros generales para describir tanto a los actores principales, es decir, los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas, como el tipo de relación entre ellos y con sus clientes;
- sentar principios generales y proporcionar orientaciones con el objeto de: i) proteger los mercados de trabajo contra prácticas inadecuadas y contrarias a la deontología; ii) tutelar los intereses de los trabajadores respecto de la triangulación de las relaciones laborales, incluida la subcontratación, las agencias de empleo temporal y los contratos de alquiler de personal (*leasine*); iii) proteger a los trabajadores contratados en un país por agencias de empleo privadas para trabajar en el extranjero;
- crear un entorno que garantice un funcionamiento más eficaz de todas las agencias de empleo, y
- velar por que los gobiernos nacionales sean libres de decidir cómo habrán de lograrse los objetivos acabados de indicar ¹².

d) Adopción del Convenio núm. 181

199. El Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) se adoptó el 19 de junio de 1997, en la 85.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, y entró en vigor el 10 de mayo de 2000. Hasta la fecha 21, países lo han ratificado (véase el anexo F).

200. En el preámbulo del Convenio se reconoce «el papel que las agencias de empleo privadas pueden desempeñar en el buen funcionamiento del mercado de trabajo» y se afirma la necesidad de proteger a los trabajadores frente los abusos, y especialmente a aquellos trabajadores que han sido contratados mediante una agencia que opera fuera de su país de origen.

201. En el preámbulo se hace referencia a los Convenios núms. 88 y 122, así como al Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988

¹¹ OIT: *El papel de las agencias de empleo privadas en el funcionamiento del mercado de trabajo*, Ginebra, 1994.

¹² OIT: *Revisión del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado)*, 1949 (núm. 96), Informe IV (1), CIT, 85.ª reunión, Ginebra, 1996, pág. 2.

(núm. 168), lo cual evidencia la relación que existe entre los actores públicos y los privados y que coadyuva al buen funcionamiento del mercado de trabajo. Además de la referencia a los convenios fundamentales, en el preámbulo se mencionan las disposiciones sobre reclutamiento y colocación que figuran en el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y en el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143).

e) **Acontecimientos recientes**

202. La Comisión observa que, en el contexto de la crisis mundial, el funcionamiento eficaz de los servicios de empleo es fundamental para mantener el pleno empleo y atender las necesidades de los trabajadores y las empresas afectados. La Comisión recuerda la declaración que formuló la Mesa del Consejo de Administración en noviembre de 2008, según la cual para lograr este objetivo es necesario fortalecer los servicios de colocación de trabajadores ¹³.

203. Para la preparación de la Cumbre del G-20, celebrada en Londres en abril de 2009, se organizaron la Conferencia de Londres sobre el Empleo (24 de marzo de 2009) y la Cumbre Social de Roma del G-8 (entre el 29 y el 31 de marzo de 2009). En la Conferencia sobre el Empleo se señaló que, para muchos países, el fortalecimiento del potencial de los servicios públicos de empleo con el objeto de aplicar políticas dinámicas para el mercado laboral era una prioridad fundamental ¹⁴. Por otra parte, en la Cumbre Social de Roma se observó que «la aplicación de políticas dinámicas para el mercado laboral, en combinación con sistemas adecuados de subsidios de desempleo, podría aumentar las posibilidades de las personas desempleadas de reincorporarse al mercado de trabajo y, asimismo, prevenir el desempleo de larga duración. [...] Los Gobiernos deberán garantizar la aplicación de este tipo de políticas mediante los servicios públicos y privados de empleo (en función de las políticas nacionales vigentes) que sean eficientes y modernos, que combinen el pago de prestaciones con servicios de búsqueda de empleo en atención al potencial de los interesados y que, además, ayuden a quienes lo necesiten a integrarse en otros mercados de trabajo» ¹⁵. Las conclusiones de las dos reuniones se incorporaron al párrafo 26 de la Declaración final que los líderes del G-20 adoptaron el 2 de abril de 2009; en ella se confirma el papel que desempeñan los servicios de empleo en la promoción de políticas activas para el mercado laboral centradas en los más vulnerables. La importancia de las conclusiones alcanzadas en la Conferencia de Londres sobre el Empleo y en la Cumbre Social de Roma se reafirmó en la Cumbre de Pittsburgh, en septiembre de 2009 ¹⁶.

204. En la resolución titulada «Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo», que la Conferencia adoptó en su 98.ª reunión (2009), se destaca además la necesidad de que los actores privados participen en los esfuerzos encaminados a responder a la crisis, que ha puesto al mundo ante una perspectiva prolongada de aumento del desempleo y agudización de la pobreza y la desigualdad. Con arreglo al Programa de Trabajo Decente y los compromisos asumidos en la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008, el Pacto Mundial para el

¹³ Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_100689.pdf.

¹⁴ Conferencia de Londres sobre el Empleo, 2009 – Informe del Presidente, párr. 15.

¹⁵ Conclusiones de la reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G-8, Roma, 2009: *People First – Tackling together the human dimension of the crisis*, párr. 9.

¹⁶ G-20: *Cumbre de Pittsburgh, «Lograr empleos de calidad es esencial para la recuperación»*. Pittsburgh, 25 de septiembre de 2009, párr. 44.

Empleo insiste además en que es preciso proteger a los trabajadores contra los abusos. A tal efecto, en el apartado 2, ii), de su párrafo 11 se preceptúa la necesidad de mejorar las competencias y aumentar los recursos a disposición de los servicios públicos de empleo, de manera que quienes buscan trabajo reciban un apoyo adecuado, y que cuando estos servicios colaboren con agencias de empleo privadas, se aseguren de la calidad de los servicios y de que se respeten los derechos de los trabajadores.

2. Aspectos cubiertos por el Estudio General en relación con los Convenios núms. 88 y 181

205. La Comisión señala que mediante el cuestionario se pretendía determinar de qué manera los Estados Miembros supervisan los mecanismos destinados a lograr el pleno empleo y cómo garantizan la coordinación entre las principales instituciones del mercado de trabajo, es decir, los servicios públicos de empleo y las agencias privadas. Estos aspectos se contemplan en el párrafo 2 del artículo 1 del Convenio núm. 88, así como en los párrafos 1 y 2 del artículo 13 del Convenio núm. 181. También se recaba información sobre la función que concretamente desempeñan los interlocutores sociales en el funcionamiento de los servicios públicos de empleo, así como en la formulación y ejecución de las medidas activas para el mercado laboral, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 5 del Convenio núm. 88.

206. Esta era la primera vez que la Comisión tiene la oportunidad de estudiar el efecto dado a la reglamentación de las agencias privadas de empleo en virtud del Convenio núm. 181. En este sentido, en el cuestionario se solicitaba información relativa al efecto dado a los artículos 3 y 13 del Convenio núm. 181.

a) Establecimiento de un servicio público y gratuito de empleo

207. En la Parte II del cuestionario se pedía a los Estados Miembros que indicasen si habían creado, como parte integrante de su política de empleo, un servicio público y gratuito de empleo que cumpliera funciones similares a las previstas en el artículo 1 del Convenio núm. 88. La Comisión observa que casi todos los países que respondieron a esta parte del cuestionario indicaron que contaban con servicios públicos de empleo de estas características.

b) Consultas con los interlocutores sociales

208. En la Parte II del cuestionario también se agregaron preguntas acerca de las consultas celebradas para la formulación y ejecución de las medidas relativas al empleo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 5 del Convenio núm. 88. La Comisión recuerda que en el Estudio General de 2004, *Promover empleo*, se subrayó que para aplicar eficazmente las políticas de empleo formuladas era indispensable que en el mercado de trabajo existiese una interacción directa y constante entre los servicios públicos, por una parte, y los empleadores y los solicitantes de empleo, por otra. En los artículos 4 y 5 del Convenio núm. 88 se dispuso la necesidad de que los interlocutores sociales participen activamente en la formulación de las políticas de empleo, así como en su aplicación mediante los servicios de empleo. Con arreglo al artículo 5, la política general del servicio de empleo deberá fijarse previa consulta con los representantes de los empleadores y de los trabajadores, por conducto de las comisiones consultivas previstas en el artículo 4.

209. A este respecto, la Comisión recuerda además que los interlocutores sociales constituyen otra fuente adicional de información para los gobiernos al formular las políticas de empleo. Su participación en este proceso los identifica con esas políticas, y

este compromiso de su parte es indispensable para la aplicación eficaz de las mismas. En el artículo 3 del Convenio núm. 122 y el artículo 5 del Convenio núm. 142 se reiteran la importancia de los procesos de consulta con los interlocutores sociales, y se incluye además la celebración de consultas con los representantes de las otras personas interesadas. En consonancia con el Convenio núm. 88, estos artículos disponen que las consultas permiten no sólo que los gobiernos se beneficien de las opiniones y experiencias de los interlocutores sociales y demás personas interesadas, sino que además gocen de la plena cooperación de todas las categorías interesadas en la formulación de las políticas y la obtención del apoyo necesario para su aplicación. En este sentido, la Comisión señaló que resultaba sumamente importante, como ya se indicara en relación con las Bahamas, que los representantes de los interlocutores sociales fueran elegidos libremente por sus respectivas organizaciones¹⁷. En el caso de Filipinas, la Comisión tomó nota con satisfacción en 2005, de que el Consejo Tripartito de Paz Laboral celebra reuniones de consulta con varios gobiernos locales y grupos de trabajadores y empleadores sobre cuestiones que tienen que ver con los programas de servicio del empleo.

210. La Comisión observa que, además de los gobiernos y de los interlocutores sociales, cabía invitar a otras partes participen en los procesos de consulta. En 2005 se creó en Argelia el Observatorio Nacional del Empleo y la Reducción de la Pobreza que, además de incluir representantes de la administración, de los empleadores y de los sindicatos, incluye también representantes de centros de investigación y estudios, así como representantes de asociaciones vinculadas a la comunidad¹⁸.

211. Asimismo, cabe señalar que las consultas, en virtud del artículo 5 del Convenio núm. 88, no tienen por qué limitarse a las labores de consulta o coordinación sobre cuestiones aisladas. En este sentido, China informó en 2006 de que el Consejo Permanente de Concertación Social de la Región Administrativa Especial de Macao funciona como órgano consultivo que emite dictámenes sobre las políticas sociales y laborales, en particular en lo relativo a los salarios, la creación de empleo, la seguridad social y las correspondientes repercusiones sociales. En su observación de 2004 referente a la aplicación de este Convenio por el Perú, la Comisión señaló con satisfacción que el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, órgano consultivo tripartito que incluye representantes de las microempresas y pequeñas empresas y de las organizaciones sociales, había entablado un debate sobre las políticas de trabajo, promoción del empleo y protección social que había dado lugar en un acuerdo tripartito. Como parte del Programa Red CIL-PROempleo y del Programa de Intermediación de Jóvenes, la agenda del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo también aborda la colocación de trabajadores.

212. En lo que respecta a la República de Moldova, en 2005 la Comisión tomó nota con interés de que el Consejo Administrativo tripartito de la Agencia Nacional de Empleo se ocupaba activamente de los problemas relacionados con la organización y el funcionamiento de las agencias de empleo y que se habían establecido consejos consultivos a escala local¹⁹.

¹⁷ CEACR (76.ª reunión), observación, Convenio núm. 88 (Bahamas), informe de 2006, párr. 1.

¹⁸ CEACR (76.ª reunión), observación, Convenio núm. 88 (Argelia), informe de 2006, párr. 1.

¹⁹ CEACR (76.ª reunión), solicitud directa, Convenio núm. 88, dirigida a la República de Moldova en 2006; en su memoria de 2009, el Gobierno confirmó la continuación de los consejos de consulta tripartita a nivel regional y el lanzamiento de una estrategia para intensificar el diálogo social.

213. En Senegal, las consultas con los interlocutores sociales sobre la organización y funcionamiento del servicio de empleo se establecieron en virtud del decreto núm. 008119, de 15 de diciembre de 2005, relativo a la Creación del Comité Nacional Intersectorial encargado de la Aplicación, Control y Evaluación de la Declaración de los Jefes de Estado y del Gobierno y la Lucha contra la Pobreza. En Mauricio, el Gobierno comunicó en 2009 que conservaría la antigua estructura de la Fundación Nacional para la Capacitación, que permite evaluar las posibilidades de empleo y de formación mediante subcomités tripartitos.

214. En Panamá, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) firmó en 2000 un acuerdo de colaboración con la Fundación del Trabajo. Dicho acuerdo tenía por objeto fortalecer el diálogo social y, a tal efecto, se adoptaron una serie de medidas, como por ejemplo la promoción de la Fundación para el Trabajo a escala nacional e internacional, la organización de talleres sobre el papel que corresponde a la Fundación en el ámbito internacional y su designación como órgano asesor del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en materia de diálogo social²⁰.

215. En Bolivia, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, al igual que otras organizaciones de la sociedad civil, colaboran más estrechamente con las instituciones públicas. La Comisión tomó nota de que esas organizaciones participaban activamente en el servicio público de empleo y de que tenían una responsabilidad compartida con este servicio para elaborar políticas, aplicarlas, e incluso cofinanciar determinados programas²¹. Conviene destacar asimismo los acuerdos sectoriales a nivel nacional, provincial y local concertados entre el Ministerio de Trabajo de Argentina y los interlocutores sociales en sectores específicos (textiles, construcción, producción de cerámicas, metalurgia, sector de la industria mecánica, etc.) con el objeto de promover el empleo²².

216. En los Estados Unidos, la Ley de Inversión en el Empleo (WIA), establece la designación de consejos consultivos a nivel estatal y local. Los miembros de los Consejos estatales de inversión en el empleo (Consejos estatales) representan a diversas regiones, incluyendo las áreas urbanas, rurales y suburbanas. Además de los Consejos estatales, la WIA establece Consejos locales de inversión en el empleo. Los Consejos locales hacen pública regularmente mediante reuniones abiertas la información relativa a sus actividades.

217. La Comisión observa que en Nueva Zelanda, el Ministerio de Desarrollo Social estableció una serie de órganos y comités consultivos, y que el Gobierno facilitó una lista de los grupos que prestan asesoría específica con respecto a las políticas de empleo. Por otra parte, la Comisión advierte que Business New Zealand indicó que se habían celebrado consultas con los interlocutores sociales en los ámbitos en los que el Gobierno tenían buenas razones para hacerlo. Sin embargo, el Consejo de Sindicatos de Nueva Zelanda (NZCTU), que reconocía la existencia de toda una serie de órganos y comités consultivos con participantes externos, expresó que, en su opinión las consultas realizadas por conducto de dichos órganos y comités no eran consultas completas ni constructivas, sobre todo porque no se había consultado directamente a las organizaciones de trabajadores para designar a sus representantes ni se había establecido ningún mecanismo para conocer las opiniones de estas organizaciones.

²⁰ CEACR (75.ª reunión), observación, Convenio núm. 88 (Panamá), informe de 2005, párr. 3.

²¹ CEACR (77.ª reunión), observación, Convenio núm. 88 (Bolivia) informe de 2007, párr. 2.

²² CEACR (76.ª reunión), solicitud directa, Convenio núm. 88, dirigida a Argentina en 2006, párr. 2.

218. La Comisión advierte también que las consultas informales o *ad hoc* celebradas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores tal vez no sean suficientes para dar pleno efecto a esta disposición. La celebración de consultas exige a menudo la constitución de comités consultivos, como el que se identificó en Singapur²³, para obtener la plena cooperación de representantes de los empleadores y de los trabajadores en la organización y funcionamiento del servicio de empleo.

c) **Cooperación entre los servicios públicos y las agencias privadas**

219. La cooperación entre los servicios públicos y las agencias privadas tiene suma importancia para el funcionamiento del mercado de trabajo, y por ello en el cuestionario se incluyeron las cuestiones relacionadas con la cooperación y coordinación de los actores públicos y privados. Se solicitó a los países que indicaran si habían puesto en práctica mecanismos para garantizar una labor coordinada entre las principales instituciones, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 1 del Convenio núm. 88 y el párrafo 1 del artículo 13 del Convenio núm. 181. Asimismo, se solicitó que informasen sobre casos concretos de cooperación entre el servicio público de empleo y el servicio privado de empleo.

i) *Garantizar una cooperación eficaz*

220. En virtud del párrafo 2 del artículo 1 del Convenio núm. 88, la función esencial del servicio de empleo, en cooperación cuando fuere necesario con otros organismos interesados, públicos y privados, debe ser la de lograr la mejor organización posible del mercado de trabajo nacional con el objeto de garantizar el pleno empleo y desarrollar y utilizar los recursos de la producción. Además, el artículo 11 dispone que las autoridades competentes deberán tomar todas las medidas necesarias para lograr una cooperación eficaz entre el servicio público del empleo y las agencias privadas de colocación sin fines lucrativos.

221. El requisito relativo a la cooperación contemplado en el Convenio núm. 88 se recoge en el artículo 13 del Convenio núm. 181, que estipula que deberá promoverse la cooperación entre el servicio público de empleo y las agencias de empleo privadas. Más específicamente, el párrafo 1 del artículo 13 del Convenio núm. 181 exige que los Estados Miembros establezcan y revisen periódicamente las condiciones para promover la cooperación entre los servicios públicos y privados. En cuanto a los servicios prestados, tanto los servicios públicos de empleo como las agencias privadas, son actores que intervienen en el mercado de trabajo y, por ello, deben beneficiarse mutuamente de su cooperación, habida cuenta de que su objetivo común es garantizar el funcionamiento adecuado del mercado de trabajo y el logro del pleno empleo. Sin embargo, la Comisión advierte que, con arreglo al párrafo 2 del artículo 1 del Convenio núm. 88, la función esencial de las autoridades públicas consiste en lograr la mejor organización posible del mercado del empleo²⁴. El mismo concepto se reitera en el párrafo 2 del artículo 13 del Convenio núm. 181, que estipula que las autoridades públicas retienen competencias para formular políticas de mercado de trabajo, así como para utilizar y controlar la utilización de fondos públicos destinados a la aplicación de esa política.

222. En el párrafo 17 de la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188) figuran los siguientes ejemplos de cooperación entre los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas:

²³ CEACR (75.ª reunión), solicitud directa, Convenio núm. 88, dirigida a Singapur en 2005.

²⁴ Cf. véanse los arts. 1 y 2 del Convenio núm. 122.

- la puesta en común de informaciones y la utilización de una terminología común para mejorar la transparencia del funcionamiento del mercado de trabajo;
- intercambios de anuncios de puestos vacantes;
- la promoción de proyectos conjuntos, por ejemplo en materia de formación;
- la conclusión de convenios entre los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas sobre la ejecución de ciertas actividades, tales como proyectos para la inserción de los desempleados de larga duración;
- la formación del personal;
- consultas regulares dirigidas a mejorar las prácticas profesionales.

223. En Tailandia, este tipo de cooperación incluye la organización de reuniones anuales de representantes de las agencias de colocación para que se mantengan informados acerca de las leyes y reglamentos vigentes. También incluye la realización de inspecciones periódicas en las agencias de colocación y el establecimiento en cada provincia de centros de lucha contra el fraude en el empleo ²⁵.

224. En los Países Bajos, el Gobierno comunicó que la mayoría de las oficinas regionales de los centros públicos para el trabajo y los ingresos (CWI) también incluían representantes de una o más agencias privadas, y que las agencias de empleo públicas facilitan el acceso a la información para concluir contratos temporales en nombre de las empresas usuarias. Además, algunas agencias de empleo temporal se encontraban parcialmente localizadas en el interior de los servicios públicos de empleo, donde desde el inicio de la crisis económica mundial, funcionan cerca de 33 centros de movilidad. El objetivo de estos centros consiste en conjugar en un esfuerzo conjunto la labor de la red regional en materia de empleo, ingresos y formación y la de las agencias privadas de empleo temporal. A este respecto, la Federación Nacional de Sindicatos Cristianos (CNV) indica que los resultados de esta colaboración no son tan favorables como se esperaba.

225. En Rumania, la Agencia Nacional del Empleo, de la que dependen los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas, trata a ambos actores como entidades independientes, garantizando la cooperación eficaz entre los servicios de empleo públicos y privados.

226. En Polonia, Rumania y Suecia la cooperación con las agencias privadas incluye la contratación externa de los servicios de intermediación por parte de las autoridades locales de los servicios públicos de empleo. En Suecia, se firman acuerdos entre las autoridades locales y la agencia privada en virtud de los cuales la agencia se compromete a colocar en un empleo a tiempo completo, y por lo menos durante un año, a una persona desempleada con necesidades especiales. Los costos en que incurra la agencia privada de empleo son cubiertos por las autoridades locales. La Confederación de Sindicatos Suecos (LO) recomendó que se impidiera a las agencias privadas de empleo hicieran «filtros de las mejores candidaturas», aceptando, únicamente, a los solicitantes de empleo a los que pudiesen colocar más fácilmente.

227. En Alemania, que en 1992 denunció el Convenio núm. 96, la cooperación también adopta una forma muy parecida a la contratación externa por parte de los servicios públicos de empleo. En su observación de 2006 ²⁶ sobre el Convenio núm. 88, la

²⁵ CEACR (78.ª reunión), solicitud directa, Convenio núm. 88, dirigida a Tailandia en 2008, párr. 3.

²⁶ CEACR (77.ª reunión), observación, Convenio núm. 88 (Alemania), informe de 2007, párr. 3.

Comisión indicó que ya en 1998 el Gobierno de Alemania habían autorizado por primera vez a los proveedores privados para que ofrecieran servicios de orientación profesional. La Comisión observó además que la Ley «Job-AQTIV» abría la posibilidad de que los solicitantes de empleo se beneficiaran de los servicios privados de colocación y formación.

228. El Gobierno de Italia manifestó que, para garantizar la eficacia de las políticas de empleo y de mejorar la empleabilidad de los solicitantes de empleo, es necesario establecer alianzas más estrechas entre el servicio público de empleo y las agencias de empleo privadas. Para lograrlo, el Gobierno italiano tenía previsto establecer una red público-privada encargada de conciliar la oferta con la demanda de fuerza de trabajo. A este respecto, la Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores (CISL) señaló que, aunque los actores públicos y privados actuaban en un entorno competitivo, los servicios públicos debían ejercer sus funciones en colaboración con las agencias privadas.

229. Del mismo modo, Francia, que aceptó la Parte III del Convenio núm. 96, permitió, a modo de ensayo, que la Unión Nacional para el Empleo en la Industria y el Comercio (UNEDIC) recurriera a operadores privados. Dicho ensayo se basa en el acuerdo de fusión celebrado en 2006 entre el Gobierno de Francia, la Agencia Nacional del Empleo (ANPE) y la UNEDIC. La UNEDIC, que administran representantes de los empleadores y de los trabajadores en condiciones de paridad, se encarga de coordinar la red de Asociaciones para el Empleo de la Industria y el Comercio (ASSEDIC) y de administrar el sistema de seguro de desempleo. El apartado *c)* del artículo 5 del acuerdo de fusión establece las condiciones en las que la UNEDIC puede remunerar por sus servicios a las agencias de colocación. La disposición también pone el acento en que la remuneración de los organismos externos dependerá de la calidad y de la cantidad de colocaciones realizadas. Además, los organismos externos no podrán cobrar honorarios a los solicitantes de empleo por estos servicios²⁷. El 16 de febrero de 2008 se completó la fusión entre la ANPE y la ASSEDIC, fusión que condujo a la creación de *Pôle emploi*, la nueva estructura que incorpora el servicio público de empleo y el sistema de seguro de desempleo.

230. En la provincia italiana de Génova, con el nombre de Proyecto Provini, se puso en marcha una forma específica de colaboración entre los centros públicos de empleo y las agencias privadas de empleo, cuyo objetivo es la colocación de los trabajadores registrados en los centros públicos. El proyecto forma parte de una estrategia general para establecer un sistema público y una red público-privada que no se limite simplemente a la prestación de servicios públicos. Los trabajadores que participan en el proyecto siguen cursos de formación profesional en los centros provinciales de empleo. Uno de los objetivos prioritarios del proyecto consiste en que las agencias de empleo privadas proporcionen información sobre los resultados a los trabajadores y a los centros públicos de empleo; la comunicación de estos resultados se realiza mediante un programa informático diseñado especialmente para gestionar y supervisar la evolución de esta experiencia. Entre los demás objetivos del proyecto cabe mencionar los siguientes:

- identificar los diferentes tipos de colaboración entre los servicios públicos y los servicios privados mediante la definición de los procedimientos y las modalidades del trabajo conjunto;

²⁷ CEACR (79.ª reunión), observación, Convenio núm. 88 (Francia), informe de 2009, párrs. 1 y 3 y observación, Convenio núm. 96 (Francia), informe de 2009, párr. 1.

- reducir la dispersión de información sobre los trabajadores y sobre las razones de por qué han fracasado o tenido éxito en la búsqueda de empleo, por lo menos en lo que respecta al mercado de trabajo temporal;
- garantizar la eficiencia de los cursos de formación que los centros de empleo imparten a los trabajadores con el objeto de ampliar su experiencia práctica del mercado de trabajo;
- propiciar el intercambio de información y de experiencias comunes entre el personal de los centros de empleo y de las agencias privadas en lo tocante a las diversas labores que realizan y a los objetivos en sus relaciones con los trabajadores.

231. El Gobierno de Finlandia comunicó que en 2005 el Ministerio del Trabajo puso en marcha un proyecto de acción conjunta con la Asociación de Agencias de Empleo Privadas cuyo objetivo es establecer nuevas formas de cooperación entre los servicios de empleo públicos y privados.

232. En Costa Rica, se prepara una ley que tiene por finalidad conferir atribuciones al Ministerio de Trabajo para reglamentar, coordinar y controlar las agencias de empleo privadas. En Perú, las agencias de empleo privadas tienen la obligación de facilitar información estadística a las autoridades de la Administración del Trabajo sobre vacantes y solicitantes de empleo, desglosada por sectores, número de solicitudes de empleo presentadas y remuneración.

233. En su memoria de 2008 sobre la aplicación del Convenio núm. 88, el Gobierno de Djibouti señaló que, pese a la existencia de agencias de empleo privadas, la Agencia Nacional para el Empleo, la Formación y la Inserción Profesional recibe la mayor parte de las solicitudes de intermediación de empleo, en particular, de los licenciados jóvenes.

234. La Comisión toma nota del proyecto de Programa de Empleo Activo (AIPP) que se puso en marcha en Turquía. En virtud de este proyecto se estableció un grupo de trabajo compuesto por representantes de la Agencia de Empleo de Turquía (İŞKUR) y de las correspondientes agencias de empleo privadas; este grupo de trabajo tiene por objetivo:

- evaluar los resultados de la aplicación de la legislación nacional relativa a las agencias de empleo privadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Convenio;
- definir los principios que deberán regir la cooperación entre las organizaciones que desempeñen funciones análogas;
- prestar apoyo a la İŞKUR en su labor relacionada con las agencias de empleo privadas;
- utilizar de forma más eficaz la información y los datos facilitados por las agencias de empleo privadas al determinar las políticas de empleo nacionales; e
- identificar las agencias de empleo privadas que funcionan sin la autorización requerida ²⁸.

ii) *Compilación y divulgación de información*

235. Para ejercer su mandato, la autoridad competente encargada de la formulación y aplicación de las políticas de mercado de trabajo debe ser informada acerca de las actividades de las agencias de empleo privadas. En consecuencia, el párrafo 3 del

²⁸ CEACR (78.ª reunión), solicitud directa, Convenio núm. 88, dirigida a Turquía en 2008, párr. 4.

artículo 13 del Convenio núm. 181 dispone que las agencias de empleo privadas deben, con la periodicidad que la autoridad competente disponga, facilitarle la información que precise²⁹. La mayoría de los Estados parte que han ratificado el Convenio, por ejemplo la República Checa, tienen la obligación de presentar sus informes anualmente. En cuanto al contenido de la información que las agencias de empleo privadas deben facilitar, la autoridad competente de Portugal solicita información sobre su estructura y sus actividades. Además, las agencias de empleo privadas que realizan actividades de mediación internacional también deben facilitar información adicional al Ministerio del Interior y a la Dirección General de Asuntos Consulares de Portugal.

236. De conformidad con el párrafo 4 del artículo 13 del Convenio núm. 181, la autoridad competente debe compilar y, a intervalos regulares, hacer pública esa información. De este modo, el público en general y, en particular, los solicitantes de empleo potenciales pueden mantenerse informados de la evolución del mercado de trabajo nacional, contribuyendo así al logro del objetivo del Convenio núm. 181. La Comisión advierte que, en Lituania, las agencias autorizadas para realizar actividades de colocación en el extranjero deben presentar informes mensuales ante la Bolsa Nacional de Empleos, información que se publica trimestralmente. En la República Checa, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales recopila cierta información sobre las agencias de empleo privadas, por ejemplo, la descripción de sus actividades. Dicha información se publica en Internet y se actualiza mensualmente.

d) Regulación de las agencias de empleo privadas

237. La Comisión advierte que la disposición relativa a la facilitación de información a la autoridad competente puede formar parte del sistema de licencias previsto en el artículo 3 del Convenio núm. 181 pero no se limita necesariamente a éste. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 3, la determinación del régimen jurídico de las agencias de empleo privadas se efectúa de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

238. El Convenio permite determinar el régimen de las agencias de empleo privadas en función de su legislación nacional y, por ello, el párrafo 1 del artículo 3 del Convenio núm. 181 exige la celebración de consultas con los interlocutores sociales, lo que permite que las organizaciones de empleadores y de trabajadores aporten sus opiniones y experiencias.

239. Los Estados Miembros de la Unión Europea han de tener también en cuenta la directiva núm. 2008/104/CE relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal. El proceso de elaboración de la directiva se inició en 2000 por iniciativa de, entre otros, la Unión de Confederaciones de Industria y de los Empresarios de Europa (UNICE), el Centro Europeo de Empresas Públicas y de Empresas de Interés Económico General (CEEP) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES). La directiva, que se aplica a los trabajadores con un contrato de trabajo o con una relación laboral con una empresa de trabajo temporal que los cede con la misión de trabajar temporalmente en una empresa usuaria, reconoce la contribución legítima del sector de trabajo temporal en la creación de empleo, así como las responsabilidades de las empresas como empleadores³⁰. Esta directiva establece un marco de protección no discriminatorio, transparente y proporcionado para los trabajadores cedidos por empresas de trabajo

²⁹ En cumplimiento de su obligación de presentar informes en virtud del párr. 3 del art. 13 del Convenio núm. 181, los Estados Miembros también deberán presentar ejemplos del tipo de información proporcionada.

³⁰ Más información disponible en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/646&type=HTML>.

temporal, a la vez que respetuoso con la diversidad de los mercados laborales y las relaciones industriales y constituye un marco legislativo de la Comunidad Europea, en virtud del cual los Estados Miembros deben adoptar y publicar las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a sus disposiciones, a más tardar el 5 de diciembre de 2011.

240. Con arreglo al párrafo 2 del artículo 3 del Convenio núm. 181, las condiciones por las que se rige el funcionamiento de las agencias de empleo privadas deben determinarse mediante un sistema de licencias o autorizaciones, aunque también pueden regularse o determinarse de conformidad con la legislación y la práctica nacionales. Por consiguiente, los Estados Miembros deben actuar, o bien directamente a través de legislación o del sistema de licencias o autorizaciones, o bien indirectamente autorizando una práctica nacional existente o que vaya a implantarse.

241. En su respuesta al cuestionario, el Gobierno de Alemania señaló que la supresión del procedimiento de autorización nacional constituye un obstáculo a la ratificación del Convenio núm. 181, pues con ello se infringían las disposiciones del párrafo 2 del artículo 3. En mayo de 2009, la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB) manifestó su preocupación con respecto al sistema de autorregulación de las agencias de empleo que se aplica en la actualidad. Puesto que el sistema en vigor no previene los abusos ni garantiza el establecimiento de un sistema eficaz sería preferible un sistema de licencias o autorizaciones.

i) Autorizaciones o licencias

242. El sistema de autorizaciones que se menciona en el párrafo 2 del artículo 3 del Convenio núm. 181 exige el registro de las agencias privadas existentes ante las autoridades gubernamentales, aunque no precisa el plazo para hacerlo. Por otra parte, el sistema de licencias exige que las personas naturales o jurídicas obtengan el permiso antes de que la agencia privada comience a funcionar. En ambos casos es necesario un marco reglamentario.

243. Las circunstancias de cada país y los respectivos enfoques de los Estados Miembros por lo que respecta a las condiciones que rigen el funcionamiento de las agencias de empleo privadas son muy diferentes. En la mayoría de las legislaciones, como las de Burkina Faso y Colombia o la de Côte d'Ivoire — que ha ratificado el Convenio núm. 96 y aceptado la Parte III —, las principales reglamentaciones figuran en leyes especiales, pero las disposiciones detalladas figuran en parte en ordenanzas o reglamentos ministeriales. De esta manera las leyes especiales otorgan en parte a los organismos encargados del cumplimiento de la ley la facultad de establecer reglamentos internos para la supervisión de las agencias de empleo privadas. Al proceder de esta manera se evita sobrecargar la legislación general, por ejemplo un código del trabajo, con disposiciones detalladas, garantizando al mismo tiempo un proceso ininterrumpido de revisión por parte de la autoridad competente.

244. Portugal y Grecia aplican un sistema de licencias. En 2005, la Comisión tomó nota de la información presentada por el Gobierno de Georgia; según esta información, aunque el país cuenta con un sistema de registro en el que 11 agencias de empleo privadas se encuentran registradas, 25 agencias no solicitaron el registro, a pesar de lo dispuesto en la legislación y, por ello, se les están aplicando las sanciones correspondientes.

245. Los Emiratos Árabes Unidos, Perú, Estonia y Qatar requieren que las agencias de empleo privadas se registren antes de comenzar a funcionar. En Mauricio y Ucrania se ha optado por un sistema de licencias. En su memoria de 2009 sobre el Convenio núm. 2,

Kenya informó que ha optado por un sistema de licencias mediante la Ley de Instituciones Laborales de 2007, que establece requisitos detallados para el registro de las agencias privadas.

246. La Comisión advierte que los sistemas nacionales de licencias y autorizaciones para las agencias privadas no sólo sirven para determinar si las agencias obran de conformidad con la reglamentación aplicable sino que mejoran la transparencia del mercado de trabajo. Un sistema de licencias obligatorias o de autorización también permite a las autoridades gubernamentales llevar a cabo un examen previo de la capacidad y experiencia profesional en actividades de colocación de las agencias solicitantes. La información obtenida, por ejemplo, la identidad de los interesados, los diferentes tipos de servicios que ofrecen las agencias privadas y el número de personas en busca de empleo que han empleado o colocado, puede ayudar a la autoridad competente a determinar cómo funciona el sector de las agencias privadas de colocación. Como ya se indicó, esta información permite a las autoridades nacionales orientar las políticas de empleo y, de este modo, mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo.

247. En este sentido, la Comisión toma nota de la preocupación expresada por la Confederación de Sindicatos Autónomos de Venezuela (CODESA) en su respuesta al cuestionario. En la República Bolivariana de Venezuela, a pesar de que existe un servicio público de empleo, las agencias de empleo privadas no son supervisadas por la autoridad competente.

248. En su respuesta al cuestionario, la Confederación de Asociaciones de Empleadores de Turquía (TISK) recomienda que se permita el establecimiento de agencias de empleo privadas sin exigir permisos especiales y sin el cobro de derechos; en su opinión, estas medidas propiciarían el registro de las agencias e instituciones que operan en el ámbito de los servicios de colocación y, por lo tanto, su integración en el sistema. La TISK señaló que los derechos de registro que se aplican en el sistema de permisos en vigor impiden la legalización de muchas instituciones. En este sentido, la Comisión recuerda sus observaciones de 2007 sobre la aplicación de la Parte III del Convenio núm. 96; donde se advirtió que entre 2004 y 2006 la İŞKUR había recibido 157 solicitudes de licencias de funcionamiento de agencias de empleo privadas, de las cuales 153 fueron concedidas.

ii) Otros sistemas

249. Como alternativa a los sistemas de licencias o autorizaciones, el párrafo 2 del artículo 3 del Convenio núm. 181 establece que para regular o determinar las condiciones que rigen el funcionamiento de las agencias de empleo privadas puede recurrirse a leyes o prácticas nacionales apropiadas. Mediante esta alternativa, el Convenio otorga facultades discrecionales a los gobiernos sobre la manera de regular el funcionamiento de las agencias de empleo privadas. De este modo, los países que antes de la ratificación del Convenio núm. 181 ya cuentan con un sistema de regulación distinto de los sistemas de licencias o autorizaciones pueden conservar el sistema que venían aplicando hasta ese momento. No obstante, sigue siendo de suma importancia que las disposiciones legales o las prácticas nacionales que rigen el funcionamiento de las agencias privadas se observen adecuada y permanentemente. Para lograrlo es necesario que las disposiciones legales sean imparciales y transparentes y que hayan sido concebidas de manera que puedan ayudar a las agencias a prestar sus servicios como corresponde.

250. En los Países Bajos, se suprimió el requisito por el que se exigía una licencia para el funcionamiento de las agencias de empleo y, a partir de entonces, el sector del empleo temporal optó por una forma de autorregulación que consiste en aplicar un sistema de

autorización controlado por el propio sector. Ahora es la Fundación para el cumplimiento de las normas laborales de los Países Bajos (SNA) quien tiene la autoridad para registrar a las agencias de trabajo temporal, pero su funcionamiento se rige por un código de conducta basado parcialmente en convenios colectivos. La Fundación para el cumplimiento de los convenios colectivos en el sector del empleo temporal (SNCU), una organización privada de los interlocutores sociales en el sector de las agencias privadas de empleo temporal, se encarga de velar por la conformidad de estas reglas con la normativa nacional al respecto. Estas reglas se refieren principalmente al pago de impuestos, las cotizaciones de la seguridad social y el salario mínimo. Para garantizar el cumplimiento de dichas reglas se hacen inspecciones dos veces al año a las agencias titulares de una autorización, designadas por el Consejo de Acreditación. El Servicio de Inspección del Trabajo de los Países Bajos se concentra en la inspección de agencias de trabajo temporal que carecen de acreditación, especialmente en los sectores en los que el riesgo de incumplimiento es elevado. La Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV), observó que el elevado número de agencias privadas de empleo temporal con prácticas desleales en los Países Bajos no podría eliminarse efectivamente más que con un sistema de permisos.

251. Un ejemplo de un código de conducta internacional es el «Compromiso de los miembros de la Ciett para el buen funcionamiento del mercado de trabajo internacional» de la Confederación Internacional de Empresas de Trabajo Temporal Ciett, fundada en 1967 y compuesta por 37 confederaciones nacionales de agencias de empleo privadas y seis de las principales empresas de búsqueda de personal del mundo. Los miembros de la Ciett han establecido en este código una carta en la que reconocen:

- que la colocación en el empleo por intermedio de agencias privadas deberá respetar los principios internacionales y nacionales de no discriminación en todo lo que concierne a las condiciones de trabajo;
- que las agencias de empleo privadas no deberán cobrar a los trabajadores ni directa ni indirectamente ningún tipo de honorarios o tarifas por los servicios de colocación en el empleo;
- que las agencias de empleo privadas no deberán poner trabajadores a disposición de una empresa usuaria con el fin de reemplazar a sus trabajadores en huelga;
- que las agencias de empleo privadas deberán facilitar el acceso a la formación a sus trabajadores;
- que, cuando sea oportuno y pertinente, el diálogo social y la negociación colectiva deberán considerarse como medios adecuados para organizar el sector de las agencias de empleo privadas.

Además, la Ciett reconoce el compromiso de sus miembros de colaborar con los servicios públicos de empleo. Asimismo, el código de conducta de la Ciett suscribe plenamente el Convenio núm. 181 e «insta a sus Miembros a que promuevan la ratificación del instrumento de la OIT en sus respectivos países, en caso de que aún no lo hayan hecho».

252. La Comisión advierte que la cuestión relativa a la supervisión, según se indica en los artículos 10 y 14 del Convenio núm. 181, reviste especial importancia en los países en los que una parte considerable de los requisitos estipulados en el Convenio se aplican mediante códigos de conducta nacionales o internacionales. En 2007, la Comisión subrayó este aspecto en relación con Albania, donde el principal instrumento de regulación del funcionamiento de las agencias de empleo privadas, la resolución núm. 708, de 16 de octubre de 2003, se ha desarrollado de manera más detallada en un

código de conducta. Este código fue compilado, con el asesoramiento de la Oficina, por una asociación voluntaria de agencias de empleo, el Sindicato Albanés de Agencias de Empleo Privadas (UPEA).

e) **Medidas de corrección**

253. La Comisión observa que en el cuestionario se pedía a los Estados Miembros que faciliten información sobre el establecimiento de mecanismos adecuados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Convenio núm. 181. En virtud de este artículo, los Estados Miembros deben garantizar que existen mecanismos y procedimientos apropiados para que colaboren si lo estiman conveniente las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, a fin de examinar las quejas, los presuntos abusos y las prácticas fraudulentas relacionadas con las actividades de las agencias de empleo privadas.

254. Como parte de la información facilitada, varios países han presentado informes sobre las quejas y los mecanismos previstos para la investigación de las mismas. A este respecto, Japón informó sobre una serie de quejas que se han presentado durante el período cubierto por las memorias. En los Países Bajos, el propio sector estableció un mecanismo para la investigación de quejas por intermedio de la SNCU. Esta Fundación no sólo ofrece a los empleadores y trabajadores la oportunidad de presentar sus quejas sino que también se encarga de examinarlas. El Gobierno señaló que en 2007 el sector del trabajo temporal había detectado un número creciente de casos de incumplimiento sistemático de la reglamentación por parte de las pequeñas agencias de empleo temporal. De acuerdo con el FNV, entre 5.000 y 6.000 agencias de empleo de los Países Bajos utilizan prácticas desleales. Por consiguiente, el Gobierno había adoptado una serie de medidas para reforzar el cumplimiento de la legislación pertinente, en tanto que el Servicio de Inspección del Trabajo y la SNCU habían intensificado las inspecciones a las agencias de empleo temporal no autorizadas y a las empresas usuarias que contratan personal por intermedio de dichas agencias. A este respecto, la SNCU efectúa 200 inspecciones por año a partir de 2009. El Ministerio de Seguridad Social y de Trabajo de Lituania recibe y examina las quejas de conformidad con la legislación nacional y mediante un procedimiento establecido por el propio Ministerio.

255. La Comisión recuerda que, antes de presentar una queja, los trabajadores colocados o contratados por intermedio de una agencia privada deben ser informados sobre sus derechos y sobre los mecanismos para hacerlos valer. En los Países Bajos, la SNCU informa a los empleadores y a los trabajadores y empleados, afiliados y no afiliados, sobre el contenido y aplicación del Convenio Colectivo de los Trabajadores Temporales. La información sobre este convenio colectivo jurídicamente vinculante puede consultarse en el sitio web de la SNCU, solicitarse a través de correo electrónico y mediante un servicio de asistencia por teléfono en neerlandés, inglés, alemán y polaco. Además, la SNCU organiza conferencias, da instrucciones sobre los convenios colectivos y facilita información a través de diversas actividades de promoción en las ferias de empleo dirigidas a trabajadores migrantes económicos.

f) **Control y sanciones**

256. La Parte II del cuestionario solicitaba también información acerca de los mecanismos de control y las sanciones establecidos de conformidad con las disposiciones del artículo 14 del Convenio núm. 181. En virtud de este artículo, las disposiciones del Convenio se aplicarán por medio de la legislación o por otros medios conformes a la práctica nacional, como decisiones judiciales, laudos arbitrales o convenios colectivos. Además, el control de la aplicación de las disposiciones destinadas

a dar efecto al Convenio queda a cargo de los servicios de inspección del trabajo o de otras autoridades públicas competentes; por último, el artículo requiere que los Estados Miembros prevean y apliquen medidas de corrección adecuadas, con inclusión de sanciones, si hubiese lugar, en los casos de infracción de las disposiciones del Convenio. Se puede entonces aplicar el artículo 14 del Convenio núm. 181 mediante diversos medios para garantizar su cumplimiento. Dependiendo de las circunstancias nacionales, un Estado Miembro tiene plena libertad de escoger los medios para aplicar las disposiciones del Convenio, pero siempre deberá establecer un mecanismo de control eficaz a cargo de la autoridad competente que prevea medidas de corrección adecuadas e incluya sanciones en los casos de infracción.

257. En la República de Corea, las autoridades competentes han previsto utilizar inicialmente un sistema de incentivos que sólo contempla la aplicación de sanciones en caso de que los incentivos no consigan garantizar el cumplimiento de las disposiciones. A efectos de la certificación se utiliza el método de clasificación de las mejores agencias privadas según sistema de estrellas; con ello se pretende alentar a las agencias privadas para que hagan esfuerzos voluntarios para mejorar la calidad de sus servicios.

258. La Comisión, en su observación de 2009 sobre el Convenio núm. 122 ³¹, observó los esfuerzos realizados por China para reforzar sus servicios públicos de empleo. En sus respuestas al cuestionario, el Gobierno informó que pretendía reforzar los servicios de empleo público en ciudades, distritos, condados, vecindarios (de los distritos) y comunidades. El Gobierno señaló además que China pretende regular en profundidad el sector de las agencias de empleo privado y adoptar medidas enérgicas contra aquellas que infrinjan la legalidad. Con el fin de encauzar a estas agencias hacia un proceso de regulación, se están realizando actividades de promoción y evaluación de la credibilidad de las agencias de empleo privadas en todo el país con el objetivo de reglamentarlas. En Brasil, igualmente, se penalizan los abusos de las agencias privadas, tales como los intentos de descontar el costo de los servicios prestados de los salarios futuros del solicitante.

259. La Comisión se refiere además a las observaciones formuladas por el Plenario Intersindical de Trabajadores — Convención Nacional del Uruguay (PIT-CNT), quien en 2007 había señalado que existían serias deficiencias en el control de las agencias de empleo privadas de acuerdo al Convenio núm. 181 ³². Especialmente, indicó que los trabajadores tenían problemas para cobrar sus salarios y que, en parte, no trabajaban en condiciones satisfactorias. Según el PIT-CNT, también eran inadecuadas las medidas adoptadas para el control de la contratación de trabajadores para ponerlos al servicio de una empresa usuaria. En respuesta a estas observaciones, en 2009, el Gobierno indicó que estaba elaborando un decreto para la aplicación de la ley núm. 18362, de octubre de 2008, y que también estaba aplicando medidas de corrección para remediar las deficiencias en materia de control.

3. Perspectiva global de los Convenios núms. 88 y 181

260. Además de la información suplementaria en relación con las preguntas del cuestionario, la mayoría de los Estados Miembros facilitaron una considerable cantidad de información suplementaria. Por tanto, la Comisión considera que tiene una

³¹ CEACR (79.ª reunión), observación, Convenio núm. 122 (China), informe de 2009, párr. 2.

³² CEACR (78.ª reunión), observación, Convenio núm. 181 (Uruguay), informe de 2008.

oportunidad para ofrecer, en el presente Estudio General, una perspectiva global de los Convenios núms. 88 y 181.

a) Convenio núm. 88

— Estructura organizativa

261. Con arreglo al artículo 2 del Convenio núm. 88, el servicio del empleo debe consistir en un sistema nacional de oficinas del empleo, sujeto al control de una autoridad nacional. De conformidad con el artículo 3, la organización de la red de oficinas debe ajustarse a nuevos requisitos. El servicio del empleo debe comprender una red de oficinas locales y, si ello fuere oportuno, de oficinas regionales, en número suficiente para satisfacer las necesidades de cada una de las regiones geográficas del país y convenientemente situadas para los empleadores y los trabajadores. En consecuencia, el servicio público de empleo debe estar situado cerca de los solicitantes de empleo y de las empresas; además, debe estar organizado de tal manera que satisfaga las necesidades de los solicitantes de empleo y de los empleadores potenciales. En relación con lo anterior, la Comisión destaca la asistencia técnica que la Oficina presta a los Estados Miembros para ayudarlos a establecer una red de servicios públicos de empleo en todo el país. Un buen ejemplo en este sentido son los proyectos que el Gobierno de China ha puesto en marcha en colaboración con la Oficina.

262. La Comisión toma nota de los esfuerzos realizados por Filipinas, donde las ferias de empleo suelen organizarse en regiones geográficas estratégicas de todo el país para hacer coincidir los recursos de mano de obra de una localidad con las ofertas de empleo de los empleadores y de las agencias de colocación que participan en ellas ³³.

263. La Comisión también advierte la aplicación en Turquía del «Plan piloto para mejorar la eficiencia en la formación y el empleo». El Plan piloto, que aplican de forma conjunta los sindicatos y las confederaciones de asociaciones de empleadores para el desarrollo y aplicación del diálogo social, está financiado por la Unión Europea, la TİSK y la İŞKUR; su objetivo consiste en reforzar los vínculos entre la formación y el empleo. La TİSK señaló que durante la fase de aplicación del Plan piloto habían participado representantes de las agencias de empleo regionales ³⁴.

264. La Comisión toma nota de las preocupaciones formuladas en 2008 por la Confederación Japonesa de Sindicatos (JTUC-RENGO) acerca que en Japón disminuyó gradualmente el número de oficinas de seguridad del empleo debido a los planes que prevén su fusión o cierre. En sus comentarios de 2009 sobre el Convenio núm. 88, JTUC-RENGO reitera su preocupación y solicita que el cierre de las oficinas del servicio público de empleo sea objeto de la aprobación del Consejo de Políticas de Trabajo. Con ello se obstaculiza el acceso a los servicios que prestan estas oficinas tanto a los trabajadores como a los empleadores. Por otra parte, en 2004, el Gobierno de Kenya informó que en 2001, el número de oficinas de empleo se había reducido de 41 a 24 para utilizar de forma más eficaz los recursos disponibles y mejorar la prestación de servicios.

265. La Comisión observa que en Francia y Finlandia ha aumentado el número de oficinas de servicio público de empleo. El Gobierno de Francia señaló, en su memoria sobre el Convenio núm. 88, que entre 2006 y el primer semestre de 2007 se había registrado un aumento gradual del número de oficinas públicas de empleo. Asimismo, el

³³ CEACR (76.ª reunión), solicitud directa, Convenio núm. 88, dirigida a Filipinas en 2006, párr. 1.

³⁴ CEACR (78.ª reunión), solicitud directa, Convenio núm. 88, dirigida a Turquía en 2008, párr. 2.

Gobierno de Finlandia indicó que el número de centros de servicio de empleo u oficinas de servicio conjunto había pasado de 29 en 2004, a 34 en 2005, y que en 2006 se elevaba a 40.

— Garantizar la eficacia de la contratación

266. En el artículo 6 del Convenio núm. 88 figura otra referencia a la organización de los servicios públicos de empleo. El artículo estipula que el servicio del empleo debe estar organizado para garantizar la eficacia de la contratación y de la colocación en beneficio de los trabajadores y de los empleadores y que, a estos efectos, deberá ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo conveniente, y a los empleadores a contratar trabajadores apropiados. Esto significa que se deberá llevar un registro de las personas que soliciten empleo; tomar nota de sus aptitudes profesionales, de su experiencia y de sus deseos; interrogarlas a los efectos de su empleo; evaluar sus aptitudes físicas y profesionales, y ayudarlas a obtener los medios necesarios para su orientación o readaptación profesionales. Por otra parte, las agencias públicas de servicios de empleo deberán obtener de los empleadores una información detallada de los empleos vacantes que hayan notificado al servicio, y de las condiciones que deban cumplir los trabajadores solicitados para ocupar estos empleos. Esto incluye asimismo organizar la compensación de las ofertas y demandas de empleo de una oficina con otra, cuando la oficina consultada en primer lugar no pueda colocar convenientemente a los candidatos o cubrir adecuadamente las vacantes, o cuando otras circunstancias lo justifiquen (apartado *a*) del artículo 6).

267. Los servicios de empleo pueden valerse del apoyo de otras entidades gubernamentales para lograr estos objetivos. En Noruega, los servicios públicos de empleo colaboran estrechamente con el Ministerio de Educación y acuden a las instituciones educativas para contratar los cursos de formación para sus clientes. Asimismo, las oficinas de empleo de Etiopía colaboran con los servicios públicos y organizaciones interesadas en la elaboración de programas de formación, así como en la realización de estudios encaminados a mejorar los programas de formación y, de este modo, facilitar la aplicación adecuada de la política nacional de empleo.

268. En su memoria de 2009 sobre la aplicación del Convenio núm. 88, el Gobierno de Suecia señala que las actividades de las agencias públicas de empleo no deberán ni contribuir a la distorsión de la competencia en el mercado de trabajo ni a la supresión de las oportunidades de empleo que ofrece este mercado, salvo en los casos en que esto último forme parte de la política de empleo del Gobierno. En la República de Corea y Eslovaquia se pusieron en marcha planes individuales de acción, es decir, una modalidad de servicio de empleo adaptado a las necesidades individuales del usuario. Con arreglo a este sistema, las capacidades de cada solicitante de empleo se examinan mediante entrevistas personales en profundidad y un plan del servicio del empleo individualizado.

269. En los apartados *a*) y *b*) del artículo 6 del Convenio núm. 88 se indican las medidas concretas que deberán adoptar los servicios públicos de empleo. En particular, se deberán tomar las medidas pertinentes para facilitar la movilidad profesional y la movilidad geográfica de la mano de obra; por ejemplo, mejorando los traslados temporales de trabajadores en regiones del territorio nacional, así como cualquier traslado de trabajadores de un país a otro que haya sido convenido por los gobiernos interesados.

270. A este respecto, cabe mencionar la asistencia que el Departamento de Asuntos Laborales del Ministerio de Trabajo de Tailandia presta a los trabajadores que buscan empleo en el extranjero. Se emprendieron negociaciones con otros países para establecer cupos de trabajadores en el extranjero, y se crearon comisiones mixtas para abordar los

problemas relacionados con el empleo. En los Países Bajos, el Instituto de los Planes de Prestaciones para Trabajadores (UWV) y la Organización Central para el Empleo y los Ingresos (CWI) establecieron una entidad mixta cuyo objetivo consiste en facilitar la movilidad profesional y la movilidad geográfica de la mano de obra. La movilidad profesional se basa en poner a prueba las capacidades de los trabajadores, incluso en áreas ocupacionales en las que los solicitantes no hayan trabajado previamente. Para propiciar la movilidad geográfica, se podrán ampliar las actividades de búsqueda a otras regiones e incluso a nivel internacional mediante la Red EURES.

EURES: Servicios Europeos de Empleo

La red EURES — EUROpean Employment Services (Servicios Europeos de Empleo) — fue creada en 1993 y tiene por objetivo contribuir a la creación de un mercado común europeo del trabajo. Se trata de una red de cooperación para el empleo que pone en relación a la Comisión Europea con los servicios públicos de empleo de los países miembros de la UE, más Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza. Aparte de los servicios públicos de empleo de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo, que operan mediante una red de más de 5.000 oficinas de empleo locales donde trabajan más de 100.000 personas, la red EURES reúne otros organismos regionales y nacionales relacionados con cuestiones de empleo como sindicatos, organizaciones patronales y entes locales y regionales. Además del Portal en línea de la movilidad profesional, la Red cuenta con más de 700 consejeros EURES que están en contacto con los solicitantes de empleo y los empleadores de toda Europa.

Los recursos conjuntos de los miembros y organizaciones asociadas de EURES proporcionan una sólida base para que la red EURES ofrezca servicios a trabajadores y empresarios que deseen beneficiarse del principio de la libre circulación de las personas. EURES desempeña un papel cada vez más importante en la determinación de los déficit y los superávit del mercado laboral en diferentes sectores, así como en la supresión de las dificultades que aparecen en las calificaciones. La red también ayuda a mejorar la empleabilidad, en particular de los jóvenes, mediante la adquisición de experiencia profesional en el extranjero.

En las regiones transfronterizas, EURES proporciona información y asesoramiento a trabajadores y empleadores en relación con esta cuestión*.

* Disponible en <http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=56&acro=eures&lang=es>.

271. La Comisión toma nota con interés de los dos congresos nacionales celebrados en Brasil en 2004 y 2005 sobre el sistema público de empleo, el empleo y los salarios. El objetivo de estos congresos fue reconstruir el sistema público de empleo con la participación activa del Gobierno, las organizaciones de trabajadores y empleadores y todos los servicios y programas relacionados con las políticas públicas de mercado de trabajo para promover la integración de los trabajadores en el sistema productivo del mercado mediante el empleo independiente o las actividades empresariales³⁵.

272. Para alcanzar los objetivos estipulados en los apartados *a)* y *b)* del artículo 6 es necesario que la autoridad competente recoja y analice, en colaboración, si fuere oportuno, con otras autoridades, y con los empleadores y los sindicatos, toda la información disponible sobre la situación del mercado del empleo y su probable evolución, con arreglo a lo dispuesto en el apartado *c)* del artículo 6 del Convenio núm. 88.

273. La UWC/CWI de los Países Bajos también se beneficia de las investigaciones efectuadas por instituciones especializadas. Con el objeto de abordar las dificultades que surgen al intentar ajustar la oferta y la demanda laboral, esta entidad transmite la información recopilada y la divulga entre las municipalidades y los empleadores,

³⁵ CEACR (77.ª reunión), observación, Convenio núm. 88 (Brasil), informe de 2007, párr. 1.

vinculando en este proceso tanto a los proveedores de formación profesional como a los proveedores privados de servicios de reintegración al empleo.

274. La Comisión también toma nota de la información proporcionada por los Emiratos Árabes Unidos en su respuesta al cuestionario. Según esta información, la Agencia para el Desarrollo y Colocación de Recursos Humanos Nacionales — entidad pública que se encarga de la formulación de los planes y estrategias de empleo y del seguimiento de su aplicación — realiza análisis y encuestas sobre el terreno sobre el mercado de trabajo, presta asesoramiento y orientación profesional a la mano de obra del país y evalúa el nivel de la colocación de trabajadores en los sectores público y privado. El Departamento Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos de Qatar realiza actividades similares en beneficio de los trabajadores de este país.

275. La cooperación entre los servicios públicos de empleo y otras entidades gubernamentales es indispensable para la aplicación eficaz de las políticas de empleo. De conformidad con los apartados *d)* y *e)* del artículo 6 del Convenio núm. 88, el servicio público de empleo debe tomar medidas pertinentes para colaborar en la administración del seguro y de la asistencia de desempleo y en la aplicación de otras medidas destinadas a ayudar a los desempleados. Asimismo, debe ayudar, siempre que fuere necesario, a otros organismos públicos o privados en la elaboración de planes sociales y económicos que puedan influir de modo favorable en la situación del empleo. La Comisión se remite a las disposiciones del preámbulo del Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150) y advierte que, como se indicó en el Estudio General de 1997, *Administración del trabajo*, este Convenio atribuye una gran importancia al sistema general de la administración del trabajo. Forman parte de este sistema los diversos órganos que se encargan de todas las cuestiones relacionadas con la política laboral, incluidos sus aspectos internacionales y la prestación de servicios y de asesoramiento a los empleadores y a los trabajadores³⁶.

276. La Comisión recuerda asimismo que la cooperación entre los servicios públicos de empleo y otras entidades gubernamentales, en el sentido del apartado *e)* del artículo 6 del Convenio núm. 88, también incluye la celebración de consultas internas en todos los niveles de gobierno, por ejemplo con las autoridades municipales. A este respecto, la Comisión destaca la evolución en Costa Rica, donde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social concluyó acuerdos con las autoridades municipales para descentralizar los servicios de empleo con la participación activa de los gobiernos locales y de representantes de la sociedad civil³⁷. En El Salvador, la colaboración entre el Ministerio de Trabajo y las autoridades municipales se ha institucionalizado sobre la base de un Manual de Gestión del Empleo³⁸.

277. La Comisión observa que varios países, por ejemplo Nueva Zelanda y Noruega, han puesto en marcha programas para alentar y prestar asistencia a las personas que pueden trabajar pero reciben prestaciones sociales para encontrar empleo. En Nueva Zelanda, el Gobierno ha puesto en funcionamiento un sistema de gestión de clientes concebido específicamente para los servicios de empleo y seguridad social; el sistema incluye un programa de trece semanas de apoyo intensivo en la búsqueda de empleo, período durante el cual los clientes pueden participar en una actividad en grupo o en una combinación de este tipo de actividades. Además, entre 2004 y 2007 se aplicó el «Conjunto de medidas gubernamentales para las familias», programa que tenía por

³⁶ CEACR: Estudio General de 1997, *Administración del trabajo*, párr. 35.

³⁷ CEACR (77.ª reunión), observación, Convenio núm. 88 (Costa Rica), informe de 2007, párr. 1.

³⁸ CEACR (77.ª reunión), solicitud directa, Convenio núm. 88, dirigida a El Salvador en 2007, párr. 1.

objetivo ayudar a los solicitantes de empleo a dejar las prestaciones, incorporarse al mundo del trabajo y fundar una familia.

— Grupos destinatarios

278. El artículo 7 del Convenio núm. 88 establece que, en el servicio del empleo, se deberán tomar medidas para facilitar la especialización por profesiones y por industrias, así como para satisfacer adecuadamente las necesidades de categorías especiales de solicitantes de empleo, tales como las personas con discapacidad. A raíz de las respuestas formuladas al cuestionario, la Comisión observa que los servicios de empleo se han dirigido generalmente a las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidades, los trabajadores de edad, así como los trabajadores migrantes. La Comisión considera que las cuestiones de género son una preocupación transversal inherente a la aplicación de las políticas de empleo en cumplimiento de todos los instrumentos cubiertos por el presente Estudio General ³⁹.

279. Además, la Comisión advierte la entrada en vigor, el 3 de mayo de 2008, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad. Los apartados *d)* y *e)* del párrafo 1 del artículo 27 de la Convención establecen que los Estados parte deberán salvaguardar y promover el ejercicio del derecho al trabajo de las personas con discapacidad adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación para, por ejemplo, permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a servicios de colocación y formación profesional y continua, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo.

280. Al igual que el Convenio núm. 88, el artículo 2 del Convenio núm. 159, de 1983, sobre las personas con discapacidad, exhorta a cada Estado Miembro a formular, aplicar y revisar periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas con discapacidad ⁴⁰. Los artículos 7 y 8 del Convenio núm. 159 se basan en dicho dispositivo y prevén, entre otras cosas, el establecimiento y evaluación de servicios de colocación y empleo para las personas con discapacidades, también en las zonas rurales y en las comunidades apartadas, y recomienda el uso de los servicios existentes para todos los trabajadores ⁴¹.

281. En este contexto, la Comisión recuerda la discusión que tuvo lugar en junio de 2006 en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia acerca de la aplicación del Convenio núm. 159 en Irlanda. En 2005, la Comisión de Expertos tomó nota de las iniciativas para integrar sistemáticamente los servicios para personas con discapacidad. El objetivo de la iniciativa «*Workway*», emprendida conjuntamente por el Congreso de Sindicatos de Irlanda y la Confederación de Empresarios y Empleadores de Irlanda, fue el de sensibilizar y encontrar soluciones para los obstáculos al empleo en el sector privado para las personas con discapacidades. Para llevar a la práctica esta iniciativa fue necesario establecer varias redes regionales en todo el país con el objeto de sensibilizar, evaluar la disponibilidad de calificaciones entre las personas con discapacidades, determinar las oportunidades de empleo a nivel local e informar sobre los mecanismos de apoyo a los que pueden recurrir las personas con discapacidades y los empleadores; lo que explica que la iniciativa «*Workway*» haya sido considerada como un caso instructivo de buenas prácticas. En la discusión tripartita en la Conferencia también se aludió al

³⁹ Véanse, entre otros, los párrs. 568-576 y 629-639 del Estudio General.

⁴⁰ CEACR, Estudio General de 1998, *Readaptación profesional y empleo de personas inválidas*, párr. 81.

⁴¹ CEACR (79.ª reunión), observación, Convenio núm. 88 (Djibouti), informe de 2009, párr. 1; CEACR (76.ª reunión), solicitud directa, Convenio núm. 88, dirigida a la República Unida de Tanzania en 2006, párr. 2.

hecho de que en 2005 la Comisión de Expertos observó con satisfacción que, como parte del Programa de Asociación entre la OIT y la Corporación Irlandesa para el Desarrollo 2001-2004, el Gobierno de Irlanda dio asistencia a un grupo seleccionado de gobiernos en Asia y África para mejorar su capacidad de aplicar una legislación eficaz sobre el empleo de personas con discapacidades. En el marco de este programa de asociación se desarrolló una base de conocimientos sobre la legislación y las políticas existentes en los países seleccionados, y se celebraron consultas técnicas con parlamentarios, representantes de los gobiernos, de los empleadores, de los trabajadores y de las personas con discapacidad, que versaron sobre las medidas pertinentes que deberían adoptarse para mejorar la eficacia práctica de la legislación y las políticas ⁴².

282. La Comisión destaca también los esfuerzos dedicados por el Gobierno de Japón a integrar en la sociedad a las personas con discapacidades, así como su apoyo de la consulta técnica OIT/Japón sobre Formación Profesional y Empleo de las personas con discapacidades. Además, tal como ha señalado el sindicato RENGO, el Gobierno ha adoptado con eficacia un sistema de cuotas para las empresas de gran tamaño.

283. La Confederación Checo-Morava de Sindicatos (CMKOS) pone de relieve en sus respuestas al cuestionario que, especialmente en la situación económica actual, la aplicación práctica de las políticas y de los instrumentos particulares del mercado de trabajo es muy importante. Los servicios públicos de empleo deberían por lo tanto dar mayor importancia a los grupos desfavorecidos.

284. El artículo 8 del Convenio núm. 88 requiere que se tomen medidas especiales para los jóvenes en el campo de los servicios de empleo y de la orientación profesional. En este sentido, la Comisión se remite al Estudio General de 2004, *Promover empleo*, que se refería a la necesidad de «elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo decente y productivo», que es uno de los objetivos de la Declaración del Milenio adoptada por las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York en septiembre de 2000. Este objetivo está directamente relacionado con el Programa Global de Empleo y constituye la base de la Red de empleo de los jóvenes, una alianza mundial de la que forman parte la OIT y el Banco Mundial. El Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes señaló que era indispensable fomentar el desarrollo de los principios de empleabilidad, a saber: la aptitud para ser empleado, la igualdad de oportunidades, el espíritu empresarial y la creación de empleo. La Comisión quisiera recordar también las conclusiones de la reunión tripartita de la OIT sobre el empleo de los jóvenes, de 15 de octubre de 2004, en la que se subrayó la necesidad de promover el trabajo decente para los jóvenes en el ámbito nacional mediante el Programa Global de Empleo ⁴³. Sobre esta base, las políticas y programas deberán atribuir a los servicios de empleo un papel importante en el asesoramiento y orientación profesional de los jóvenes.

285. Nueva Zelanda puso en marcha la iniciativa «*Mayors' Taskforce for Jobs*», una red nacional de municipios que se ocupa principalmente de cuestiones relacionadas con el empleo y el compromiso de los jóvenes en las comunidades locales de todo el país. La República de Corea completó su plan de acción individual con programas de orientación profesional adaptados a las características particulares de los estudiantes de enseñanza media y superior, los jóvenes y otros grupos vulnerables de trabajadores. El Gobierno de Indonesia, con el apoyo técnico de la Oficina, puso en marcha el Plan de Acción sobre el

⁴² CEACR (76.ª reunión), observación, Convenio núm. 159 (Irlanda), informe de 2006, párr. 1; CIT, 95.ª reunión, Ginebra, 2006, *Actas Provisionales* núm. 24, pág. 24/53.

⁴³ OIT: *Conclusiones de la Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes, 15 de octubre de 2004*, TMYEWF/2004/7, pág. 3.

Empleo de los Jóvenes de Indonesia, que trazó las líneas generales de los programas y recomendaciones en materia de políticas que tienen por objetivo preparar a los jóvenes para acceder al mercado de trabajo, generar empleo, fomentar la iniciativa empresarial y promover la igualdad de oportunidades. Cabe destacar igualmente la labor de la Fundación para la Movilización y Desarrollo de los Recursos Humanos del Gobierno de Suriname, por cuyo intermedio se han establecido programas de adaptación y readaptación profesional para jóvenes trabajadores, incluidos los jóvenes que abandonan la escuela ⁴⁴.

286. En 2005, el Gobierno de Madagascar señaló que el servicio de empleo tenía previsto iniciar un programa para colocar como aprendices en empresas privadas a los jóvenes de entre 16 y 25 años de edad que buscan trabajo por primera vez, lo que requería la firma previa de un acuerdo entre el servicio de empleo y el empleador para garantizar la aplicación efectiva de dichas medidas. Por su parte, en 2005, el Gobierno de Angola declaró que el empleo y la formación profesional de los jóvenes constituía una de las diez prioridades de su estrategia de reducción de la pobreza en el país.

287. La Comisión toma nota de la preocupación expresada por la Confederación de Sindicatos Nacionales de Canadá (CSN). La CSN indica que la multiplicación de las agencias de empleo temporal en Canadá podría ocasionar una escasez de mano de obra calificada, pues los jóvenes contratados por intermedio de estas agencias no reciben una formación profesional (por ejemplo, en forma de aprendizaje), lo que puede limitar sus oportunidades futuras de empleo a puestos que requieren pocas calificaciones. En opinión de la CSN, la utilización generalizada de las agencias de empleo temporal implica a su vez relaciones de trabajo precarias, un problema que también puede afectar a la población en su conjunto.

288. La Comisión también recuerda las observaciones sobre el empleo de los jóvenes, en relación con el Convenio núm. 122, dirigidas al Gobierno de Francia desde 2006. La Comisión observó que la Agencia Nacional de Empleo había entrevistado a 57.000 jóvenes que habían permanecido sin trabajo durante al menos un año. Esta medida fue reforzada con una aplicación a mayor escala de contratos asistidos para jóvenes con escasa o ninguna capacitación laboral que permanecen alejados del empleo y pueden ser víctimas de la discriminación, y especialmente a los que viven en áreas urbanas en una situación delicada ⁴⁵. Para los jóvenes trabajadores, la Ley a Favor del Trabajo, del Empleo y del Poder Adquisitivo (TEPA) prevé una exención del impuesto a los ingresos. Además, se advirtió el aumento del número de contratos de acceso al empleo (CAE) de 20.000 a 100.000. En las memorias siguientes, el Gobierno expresó que la inserción social y profesional de los jóvenes es la principal prioridad del Plan de emergencia en materia de empleo.

289. A este respecto, la Comisión se remite al párrafo 9 de las Conclusiones sobre la promoción de vías para acceder a un trabajo decente para los jóvenes, adoptadas en la 93.^a reunión de la Conferencia (2005), donde se declaró que si bien no resulta posible crear empleo directamente a través de la legislación sino solamente fomentarlo, se reconoce que una legislación laboral basada en las normas internacionales del trabajo puede ofrecer protección en el empleo y respaldar el aumento de la productividad, condiciones básicas para crear trabajo decente, en especial para los jóvenes.

⁴⁴ CEACR (76.^a reunión), observación, Convenio núm. 88 (Suriname), informe de 2006, párr. 1

⁴⁵ CEACR (79.^a reunión), observación, Convenio núm. 122 (Francia), informe de 2009, párr. 3

— Personal del servicio de empleo: calificaciones y situación jurídica

290. Para garantizar la continuidad, la independencia y la buena calidad de los servicios de empleo, el artículo 9 del Convenio núm. 88 dispone que el personal del servicio de empleo debe estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y condiciones de servicio los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida. Además, el personal del servicio del empleo será contratado teniéndose únicamente en cuenta la aptitud del candidato para el desempeño de sus funciones, y deberá recibir formación adecuada para ello. Esta formación deberá continuar durante todo el tiempo que el personal conserve su empleo.

291. La finalidad del proceso de reestructuración de los servicios públicos de empleo que en la actualidad se está realizando en Noruega es mejorar las calificaciones y la remuneración del personal de dichos servicios. El proceso prevé la introducción de un sistema de gestión del rendimiento, así como la concesión de una mayor autonomía en general al otorgar los subsidios previstos y de elegir las medidas pertinentes para lograr las metas de rendimiento de forma más eficaz.

292. En observaciones formuladas recientemente, la Comisión ha señalado los cambios legislativos introducidos en Alemania y otros países europeos en lo que atañe al funcionamiento de los servicios públicos de empleo. La reforma de los servicios de empleo en Alemania supuso cambios en la organización y una reorientación de la Agencia Federal de Empleo (BA) recientemente establecida. El Gobierno de Alemania indica además que la reestructuración de sus servicios de empleo introdujo cambios en el sistema de organización del personal. En particular, el estatuto de funcionario público dejará de aplicarse a los futuros miembros del personal, a quienes se les aplicará en adelante el estatuto de los empleados. A este respecto, la Comisión advierte que las normas de la administración pública referentes a las calificaciones, formación y promoción del personal no se aplicarán a las personas con el estatuto de empleados. Por ello solicitó al Gobierno de Alemania que, teniendo en cuenta las disposiciones del artículo 9 del Convenio núm. 88, continuara facilitando información sobre la situación jurídica y condiciones de servicio del personal de la Agencia Federal de Empleo.

293. Por último, la Comisión destaca la posibilidad de que los países puedan beneficiarse de la cooperación técnica destinada a la formación del personal. Cabe citar como ejemplo la cooperación entre el Servicio Nacional de Empleo (SNE) de Djibouti y la CEE/Banco Mundial, de la que se han beneficiado varios miembros del personal del SNE y que se completará con asistencia técnica adicional por parte de la Oficina⁴⁶. Asimismo, aproximadamente 288 oficinas de empleo de Egipto recibieron asistencia técnica de los Gobiernos del Canadá y de los Estados Unidos, entre otras cosas para la formación de personal⁴⁷.

— Contactos con los empleadores y los solicitantes de empleo

294. El artículo 10 del Convenio núm. 88 dispone que el servicio del empleo y, si fuere necesario, otras autoridades públicas deberán estimular la utilización máxima voluntaria del servicio del empleo por los empleadores y los solicitantes de empleo.

295. En este contexto, la Comisión se remite nuevamente a la reforma del servicio público de empleo en Alemania. Los elementos básicos de esta reforma son el

⁴⁶ CEACR (78.ª reunión), observación, Convenio núm. 88 (Djibouti), informe de 2009, párr. 3

⁴⁷ CEACR (76.ª reunión), solicitud directa, Convenio núm. 88, dirigida a Egipto en 2006.

establecimiento de una nueva estructura institucional que incorpora un sistema de gestión descentralizado; la introducción de «centros de bienvenida» en cada una de las 180 agencias de empleo del Gobierno; un programa de divulgación dirigido a trabajadores y empleadores a fin de facilitarles información sobre las ventajas que supone recurrir a los servicios de empleo y asesoramiento en materia de empleo; el establecimiento de centros de atención telefónica; y el desarrollo de tecnologías de la información como, por ejemplo, un mercado de trabajo en línea, para la contratación y colocación.

b) Convenio núm. 181

— Definiciones

296. La Comisión recuerda que, de conformidad con el artículo 1 del Convenio núm. 181, la expresión *agencia de empleo privada* designa a toda persona física o jurídica, independiente de las autoridades públicas, que presta uno o más de los servicios enumerados en el Convenio. En términos generales, la definición que figura en el párrafo 1 del artículo 1 del Convenio núm. 181 engloba cualquier agencia de contratación o proveedor directo de servicios que opere fuera del ámbito de los servicios públicos de empleo. La Comisión observa que, a fin de cumplir mejor con lo dispuesto en el Convenio núm. 181 es útil que los Estados Miembros acuerden una definición de «agencias privadas de empleo», tanto las legislaciones nacionales como los demás reglamentos, a fin de garantizar que no hay discrepancias en el uso de esta expresión.

297. La Comisión toma nota de la información facilitada por el Gobierno de Chile⁴⁸ acerca de la influencia del Convenio núm. 181 en su nueva legislación adoptada en octubre de 2006. La ley núm. 20123 de 2006 regula el trabajo en régimen de subcontratación de los trabajadores temporales, el funcionamiento de las empresas de servicios transitorios, y el contrato de trabajo de servicios transitorios en el sentido del apartado b) del párrafo 1 del artículo 1 del Convenio núm. 181.

298. El Gobierno de Polonia señaló que la asistencia técnica prestada por la Oficina en 2002 había permitido realizar la armonización general de la legislación polaca con las disposiciones del Convenio, lo que condujo a la promulgación de la Ley de 9 de julio de 2003 sobre la Contratación de Trabajadores Temporales, así como a la ratificación, el 15 de septiembre de 2008, del Convenio núm. 181.

299. La Comisión también toma nota de la información facilitada por el Gobierno de Austria. El Gobierno indica que la legislación establece una distinción muy clara entre agencias de empleo privadas y agencias de empleo temporal, por lo cual considera que las disposiciones vigentes coinciden con las disposiciones del Convenio. El Gobierno sostiene que las disposiciones vigentes no coinciden con las disposiciones del Convenio. De ahí que el actual órgano legislativo no apoye la ratificación del Convenio núm. 181. El Gobierno de Alemania también comparte este punto de vista.

Prestación de servicios relacionados con el mercado de trabajo

300. En términos generales, con arreglo a lo dispuesto en los apartados a) a c) del párrafo 1 del artículo 1 del Convenio núm. 181, pueden distinguirse tres tipos de relación entre las agencias y los clientes:

⁴⁸ La Comisión recuerda que el Convenio núm. 181 revisa al Convenio núm. 34, que está en vigor únicamente en Chile.

- a) agencias proveedoras de servicios destinados a vincular ofertas y demandas de empleo que no son parte en la relación de empleo;
- b) agencias que emplean de trabajadores para ponerlos a disposición de una tercera parte, la empresa usuaria;
- c) agencias proveedoras de otros servicios relativos a la búsqueda de empleo.

301. De conformidad con el apartado a) del párrafo 1 del artículo 1 del Convenio núm. 181, las agencias privadas servicios están autorizadas a proporcionar servicios del mercado de trabajo destinados a vincular ofertas y demandas de empleo sin que la agencia de empleo privada pase a ser parte en las relaciones de trabajo que pudieran derivarse de dicha vinculación ⁴⁹. Esto significa que las agencias actúan como intermediarios en el empleo.

302. Algunos ejemplos de actividades emprendidas por las agencias de empleo privadas con arreglo al apartado a) del párrafo 1 del artículo 1 del Convenio núm. 181 son:

- *Intermediarios*. Aunque existen varias clases de intermediarios, estas agencias, que vinculan los puestos vacantes con los solicitantes de empleo sin pasar a ser parte en un contrato de trabajo, constituyen el tipo de agencias privadas más típicas y «tradicionales».
- *Agencias retribuidas de colocación*. Salvo que estén subvencionadas, estas agencias de empleo compiten entre ellas y con los servicios públicos de empleo, cobrando honorarios por la prestación de servicios generales o tras la firma del contrato de trabajo. Dichas agencias se especializan en un mercado de trabajo, región, tipo de trabajo o sector económico específicos, incluso a escala mundial y «en línea».
- *Agencias de colocación en el extranjero y agencias de contratación y colocación de extranjeros*. Estos dos tipos de agencias funcionan principalmente en los países en desarrollo (por ejemplo del subcontinente indio, de Asia Sudoriental y, más recientemente, de Europa Central), gestionando empleos. Se especializan en la selección y contratación de trabajadores nacionales para trabajos en el extranjero. Aunque actúan como representantes de los empleadores establecidos en el extranjero, también pueden firmar contratos de trabajo o actuar como intermediarios. A diferencia de las agencias de colocación en el extranjero, las agencias de contratación y colocación de extranjeros seleccionan y contratan trabajadores en el extranjero para empleadores locales.
- *Agencias de contratación de ejecutivos*. Conocidas informalmente como «cazadores de talentos», estas agencias se especializan en buscar, en nombre de sus clientes, personas calificadas en los ámbitos de la dirección empresarial, la consultoría y las profesiones liberales para ocupar cargos estratégicos.
- *Institutos de formación profesional y de colocación en el empleo*. Varios institutos de formación profesional y de colocación en el empleo que imparten cursos de promoción profesional también ofrecen a sus alumnos servicios de búsqueda y colocación. Como la prestación de estos servicios no constituye su principal

⁴⁹ La Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198) proporciona orientación sobre las medidas que deben tomar los Estados para garantizar la protección efectiva de los trabajadores en una relación de empleo. La Comisión toma nota de que, en virtud del párrafo 23, la Recomendación núm. 198 no supone una revisión de la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188) ni del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).

actividad, los institutos suelen subcontratarlos con agencias privadas. El costo de dichos servicios a menudo se añade al costo total de los cursos.

303. De conformidad con el apartado *b)* del párrafo 1 del artículo 1 del Convenio núm. 181, las agencias privadas también pueden emplear trabajadores para ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica, a la que el Convenio denomina «empresa usuaria». En virtud de esta disposición, la agencia privada, que provee mano de obra calificada, desempeña el papel de empleador. Contrata trabajadores que son ulteriormente contratados por la empresa de servicios para ponerlos a disposición de la empresa usuaria, que determina sus tareas y supervisa su ejecución.

304. Las agencias de empleo temporal, a las que se denomina también como «proveedores de mano de obra calificada» son el clásico ejemplo de agencias privadas que actúan en virtud del artículo 1, párrafo 1, apartado *c)*, del Convenio núm. 181. Las relaciones laborales suelen estar determinadas por dos tipos de contrato: en primer lugar, mediante un contrato entre las agencias de empleo temporal y el trabajador y, en segundo lugar, mediante un contrato entre estas agencias y la empresa usuaria.

305. Por las respuestas recibidas al cuestionario, la Comisión hace notar que, en casi todos los países que autorizan el establecimiento de las agencias privadas de empleo, están funcionando agencias de trabajo temporal, en el sentido del artículo 1, párrafo 1, subpárrafo *b)*.

306. Como ejemplos de agencias privadas que actúan como proveedores de mano de obra cualificada podemos citar, además, los siguientes:

- *Agencias de arrendamiento de personal.* La finalidad de este servicio, que se ofrece principalmente a empresas pequeñas y sólo en jurisdicciones en las que la legislación laboral autoriza sin restricciones el arrendamiento de personal, consiste en eximir a esas empresas de la gestión del personal a cambio de una retribución global.
- *Puestos de consultoría.* Los puestos de consultoría (*jobshops*) se derivan de los servicios y consultorías especializados por medio de los cuales las personas que trabajan en el mercado de la consultoría ofrecen sus servicios durante períodos de duración variable.
- *Agencias de gestión de la carrera.* Las agencias de gestión de la carrera representan ante los empleadores a sus clientes de la industria del espectáculo, de la moda, etc.
- *Empresas de empleo.* Tienen por objeto impartir formación y preparar parcialmente para el empleo o la reincorporación al empleo a desempleados de larga duración; la mayoría de estas empresas son asociaciones sin fines lucrativos de carácter público y privado que reciben subvenciones de los gobiernos.
- *Agencias de reorientación profesional.* La reorientación profesional consiste en un conjunto de servicios y consultoría que la agencia en cuestión presta de forma individual o colectiva, a petición de y con cargo al empleador, para que los trabajadores, por propia iniciativa y tan rápido como sea posible, puedan encontrar empleo con otro empleador o ejercer una actividad profesional como trabajadores independientes.

307. Además, en el apartado *c)* del párrafo 1 del artículo 1 del Convenio núm. 181 se estipula una tercera categoría adicional. Esta disposición pretende cubrir a las agencias privadas que prestan servicios relacionados con la búsqueda de empleo, por ejemplo, el suministro de información y asesoría para la búsqueda de empleo. Este tipo de consultorías sirven para ayudar a los clientes a evaluar sus calificaciones profesionales y para asesorarlos en las entrevistas con empleadores potenciales. La autoridad competente

debe consultar con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores antes de autorizar a las agencias privadas a que presten estos servicios. La Comisión observa que no se cuenta con información disponible sobre ejemplos de prácticas con respecto al apartado *a)* del párrafo 1 del artículo 1) en los 21 países que hasta la fecha han ratificado el Convenio núm. 181

— **Protección de los trabajadores de las agencias de trabajo temporal**

308. Los artículos 11 y 12 del Convenio núm. 181 brindan protección adicional para los trabajadores de agencias de trabajo temporal que realizan sus tareas en empresas usuarias en el sentido del apartado *b)* del párrafo 1 del artículo 1, especialmente aquellas que emplean trabajadores para ponerlos a disposición de una tercera persona. El artículo 11 requiere que los trabajadores empleados por agencias de trabajo temporal gocen de una protección adecuada en materia de:

- libertad sindical;
- negociación colectiva;
- salarios mínimos;
- tiempo de trabajo y demás condiciones de trabajo;
- prestaciones de seguridad social obligatorias;
- acceso a la formación;
- seguridad y salud en el trabajo;
- indemnización en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional;
- indemnización en caso de insolvencia y protección de los créditos laborales;
- protección y prestaciones de maternidad y protección y prestaciones parentales.

El artículo 12 requiere que los Estados Miembros determinen y atribuyan las responsabilidades respectivas entre las agencias de empleo y las empresas usuarias en relación con todas las materias anteriores excepto la libertad sindical.

309. En el caso del Reino Unido, la protección de los derechos de los trabajadores en el sentido del artículo 11 no se garantiza mediante disposiciones legislativas sino a través del sistema general de negociación colectiva. El Congreso de Sindicatos del Reino Unido (TUC) expresó su preocupación por las limitadas medidas de protección contra el despido de y las represalias contra los trabajadores de las agencias de empleo temporal en los casos en que éstos recurren oficialmente a la huelga y otras acciones de protesta. Aunque los sindicatos pueden intervenir en favor de los trabajadores de las agencias de empleo temporal e iniciar una acción colectiva, los trabajadores de las agencias de empleo temporal no disponen de medio alguno para obtener una reparación judicial en caso de despido, suspensión de una tarea o no asignación de nuevas tareas como consecuencia de haber participado en la acción colectiva.

310. La Comisión subraya que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 11 del Convenio núm. 181 el derecho de libertad sindical y de negociación colectiva deberán garantizarse plenamente a todos los trabajadores contratados por intermedio de agencias privadas o empleados por agencias de empleo temporal. El artículo 11 requiere que el Estado Miembro adopte las medidas legislativas necesarias, u otras medidas como las previstas en el artículo 14, a fin de asegurar que se le proporcione una protección

adecuada para los trabajadores de las agencias de empleo en caso de acciones sindicales legítimas.

311. En este sentido, el Gobierno de los Estados Unidos señaló que es posible que los trabajadores empleados por las agencias de empleo temporal no hagan parte de la misma unidad de negociación de la empresa usuaria, salvo que ambos empleadores convengan en ello, sino que formen sus propias unidades de negociación. El artículo 12 requiere que el Estado Miembro determine y atribuya, de conformidad con la legislación y práctica nacionales, las responsabilidades respectivas de las agencias de empleo y las empresas usuarias en materia de negociación colectiva. La Comisión se remite a sus comentarios sobre el Convenio núm. 87, y considera que toda atribución diferente de las responsabilidades de negociación colectiva entre agencias de empleo y empresas usuarias debe garantizar a los empleados de las agencias de empleo el ejercicio, *en la práctica*, del derecho a la negociación colectiva.

312. La Comisión también toma nota de las observaciones formuladas por la Confederación de Sindicatos Nacionales de Canadá (CSN) sobre la reglamentación nacional de las agencias de empleo temporal. La CSN se refiere a una decisión del Tribunal Supremo de Canadá en la que se declara que:

[...] en las situaciones donde existen relaciones tripartitas puede resultar difícil identificar al verdadero empleador si la legislación laboral no es exhaustiva a este respecto. La relación tripartita no se acomoda fácilmente a la pauta clásica de las relaciones bipartitas. El Código del Trabajo [de Quebec] fue concebido fundamentalmente para abordar el tipo de relación bipartita en la que participan un trabajador y un empleador, y no es de mucha utilidad cuando es necesario analizar una relación tripartita [...]. En este caso, dos entidades separadas — la agencia de empleo y su cliente — comparten las características habituales de un empleador, pues guardan una determinada relación con el trabajador temporal. Ante tales lagunas legislativas los tribunales han recurrido a sus competencias técnicas para interpretar las disposiciones, a menudo escuetas, de la ley. En última instancia, sin embargo, corresponde a los órganos legislativos llenar esas lagunas⁵⁰.

313. La Comisión quisiera subrayar que es indispensable contar con un marco legislativo bien definido para garantizar que los trabajadores gocen de una protección adecuada en los ámbitos enumerados en los artículos 11 y 12 del Convenio. Dadas las particularidades de los acuerdos laborales con arreglo a los cuales los empleados trabajan para las empresas usuarias que asignan y supervisan la ejecución de sus tareas y la falta de determinación de la responsabilidad, resulta necesario que los Estados Miembros adopten medidas para asegurar en cada caso que a cada particularidad determinada corresponde una responsabilidad efectiva. El carácter adecuado de las medidas adoptadas se debe evaluar teniendo en cuenta el criterio de que se hayan previsto recursos efectivos para los empleados sobre las materias que se enumeran en el artículo 12. Al examinar la información solicitada en el formulario de memoria sobre los artículos 11 y 12, la Comisión toma en cuenta si se garantiza una protección efectiva en los ámbitos cubiertos mediante otros convenios ratificados por los Estados parte en el Convenio núm. 181; en el cuadro que figura a continuación se indican los convenios más comunes que guardan relación con cada uno de estos ámbitos.

⁵⁰ Pointe-Claire (ciudad) contra Quebec (Tribunal del Trabajo), [1997] 1 S.C.R. 1015, párr. 63.

Libertad sindical (que también se menciona en el artículo 4 del Convenio núm. 181)	Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
Negociación colectiva (que también se menciona en el artículo 4 del Convenio núm. 181)	Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
Salario mínimo	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) - Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26) - Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131)
Tiempo de trabajo y demás condiciones de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30), Convenio sobre duración del trabajo y períodos de descanso (transportes por carretera), 1979 (núm. 153) - Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (núm. 132) - Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106) - Convenio sobre el trabajo nocturno, 1990 (núm. 171), Protocolo de 1990 relativo al Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres) (revisado), 1948 - Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175)
Prestaciones de seguridad social obligatorias	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) - Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130), Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168) - Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157)
Acceso a la formación	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140) - Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)
Seguridad y salud en el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 - Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)
Indemnización en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121) - Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130) - Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157)
Indemnización en caso de insolvencia y protección de los créditos laborales	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95) - Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (núm. 173)
Protección y prestaciones de maternidad y protección y prestaciones parentales	<ul style="list-style-type: none"> - Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103) - Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)

— **Tratamiento y protección de los datos personales**

314. Las agencias de empleo privadas recopilan y procesan, con diversos fines, datos personales de los solicitantes de empleo y de los trabajadores. En el párrafo 3 del artículo 1 del Convenio núm. 181 se define la expresión «tratamiento de los datos personales de los trabajadores» como «la recopilación, almacenamiento, combinación y comunicación de los datos personales, o todo otro uso que pudiera hacerse de cualquier información relativa a un trabajador identificado o identificable». Esta definición deja abierta la posibilidad de incluir otros usos de la información que puedan surgir en el curso de la evolución tecnológica. Puesto que toda información relacionada con las personas debe

utilizarse con mucha precaución, el artículo 6 del Convenio núm. 181 enumera las medidas de protección que deben adoptarse para el tratamiento de los datos personales, en el sentido del artículo 1, párrafo 3, del Convenio núm. 181.

315. La recopilación de datos personales es indispensable para ajustar de la manera más eficaz el perfil del solicitante de empleo y los puestos de trabajo disponibles; además, los datos recopilados permiten efectuar un control de la calidad de los servicios, así como mejorar el servicio que se presta a los clientes, es decir el solicitante de empleo y la entidad en la que los trabajadores realizan sus tareas o que las supervisa.

316. La Comisión advierte que si bien las agencias privadas necesitan conocer una serie de datos personales para poder cumplir con sus funciones en el sentido definido en el párrafo 3 del artículo 1 del Convenio núm. 181, la recopilación y el procesamiento de los datos puede suponer un riesgo para los trabajadores si se divulgan a terceros sin el consentimiento de los interesados. El hecho de recoger un gran número de datos y las muy diferentes formas posibles de utilizarlos no solamente multiplican el riesgo de que se comenten abusos sino que, además, permiten a terceros vigilar a los trabajadores interesados. El artículo 6 del Convenio núm. 181, al igual que el párrafo 11 de la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188), no sólo exigen que el acopio de datos se reduzca al mínimo sino que también vuelven a insistir en el papel de la legislación y la práctica nacionales en la protección de la vida privada de los trabajadores.

317. En su respuesta al cuestionario, el Gobierno del Brasil señala que en el país existen leyes específicas relativas a la protección de los datos personales de los trabajadores. En otros países las disposiciones relativas a la protección de los datos personales de los trabajadores parecen formar parte de la legislación general sobre esta materia. La Comisión advierte que, en Portugal, el artículo 7, párrafo 1 de la ley núm. 290-2001 de 16 de noviembre de 2001 prohíbe el tratamiento de datos relativos a la afiliación a un sindicato. El artículo 17 del Código del Trabajo restringe al mínimo el ámbito del empleador para la recopilación de datos personales de un trabajador o de solicitante de empleo. El artículo 492 autoriza al empleador a procesar los datos relativos a la afiliación sindical del empleado únicamente con el fin de cobrar las cuotas de afiliación sindical.

318. En este sentido, la Comisión observa que aunque en la mayoría de los países existe una legislación nacional relativa al tratamiento de los datos personales, no en todas ellas se establecen disposiciones específicas para el tratamiento de los datos personales de los trabajadores. Por ello, la Comisión se remite al Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la protección de los datos personales de los trabajadores⁵¹, aprobado por el Consejo de Administración en noviembre de 1996, luego de una Reunión de expertos sobre la protección de la vida privada de los trabajadores. La finalidad de este Repertorio de recomendaciones prácticas consiste en dar orientaciones para la protección de los datos personales de los trabajadores. Puede utilizarse para elaborar leyes, reglamentos, convenios colectivos, directivas y políticas laborales, y disposiciones de orden práctico en el nivel de la empresa.

— Ámbito de aplicación

319. El alcance del Convenio núm. 181 se precisa en los párrafos 1 a 3 del artículo 2, donde se establece que el Convenio se aplica a todas las agencias de empleo privadas, a todas las categorías de trabajadores y a todas las ramas de actividad económica, excepto a la gente de mar.

⁵¹ OIT: *Protección de los datos personales. Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT*, Ginebra, 1997, pág. 8.

Gente de mar

320. La gente de mar no está amparada por las disposiciones del Convenio núm. 181 ni por las del Convenio núm. 96, pues en casi todos los aspectos del trabajo y el empleo han recibido un trato particular desde la creación de la OIT. De ahí que uno de los primeros convenios de la OIT en donde se aborda este tema específico haya sido el Convenio sobre la colocación de la gente de mar, 1920 (núm. 9). El Convenio núm. 9 prohíbe todas las actividades de colocación realizadas con fines lucrativos⁵². En forma similar al caso de los trabajadores en tierra, el Convenio sobre la contratación y la colocación de la gente de mar, 1996 (núm. 179) reconoció el papel que desempeñan las agencias privadas de contratación y colocación en el funcionamiento del mercado de trabajo de los cerca de 1,2 millones de marinos que existen en la actualidad. Además de prohibir que las retribuciones u otras sumas debidas por la contratación o la colocación estén a cargo de la gente de mar, el Convenio núm. 179 también dispone que los servicios de contratación y colocación sólo funcionarán de conformidad con un sistema de licencias o certificados u otros tipos de regulación y estrecha supervisión de todos los servicios de contratación y colocación. El Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (CTM, 2006) incorpora y actualiza el Convenio núm. 179 en la Regla 1.4 y en el Código que lo acompaña. La resolución núm. XI adoptada junto con el CTM 2006; en ella se reconoce que la contratación y retención de gente de mar en un mercado laboral mundial es una cuestión compleja que tiene una dimensión social, política y económica y que, en algunos casos, exige la aplicación de políticas adecuadas por parte de los gobiernos y de la industria.

— Prohibiciones y exclusiones

321. El apartado *a)* del párrafo 4 del artículo 2 del Convenio núm. 181 permite a los Estados Miembros prohibir el funcionamiento de las agencias de empleo privadas con respecto a ciertas categorías de trabajadores. El apartado *b)* permite excluir a los trabajadores de ciertas ramas de actividad económica del campo de aplicación del Convenio, a reserva de que se disponga de medidas de protección. La Comisión recuerda que una de las razones por las que se procedió a elaborar el Convenio núm. 181 fue la de garantizar la prestación de servicios adecuados en el mercado de trabajo cada vez más complejo de algunos países. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, las autoridades competentes, previa consulta con los interlocutores sociales, deben examinar toda prohibición o exclusión relacionada con el funcionamiento de las agencias privadas; a este respecto las disposiciones del párrafo 4 del artículo 2 son de mucha utilidad.

322. Además, la Comisión advierte que, en virtud del apartado *a)* del párrafo 4 del artículo 2 del Convenio núm. 181, los gobiernos pueden permitir el funcionamiento experimental de agencias de empleo sólo durante un período de prueba únicamente si esto resulta en el beneficio de los intereses de los trabajadores y previa consulta con los interlocutores sociales.

Práctica de los Estados que han ratificado el Convenio en relación con las prohibiciones y exclusiones

323. En aplicación del apartado *b)* del párrafo 4 del artículo 2, varios países se han reservado el derecho a limitar el funcionamiento de las agencias de empleo privadas a

⁵² Párr. 1 del art. 2 del Convenio núm. 9: «La colocación de la gente de mar no podrá ser objeto de un comercio ejercido con fines lucrativos por una persona, sociedad o empresa. Ninguna operación de colocación en un buque podrá dar lugar a que la gente de mar pague una remuneración cualquiera, directa o indirectamente, a una persona, sociedad o empresa.».

ciertas actividades, las cuales deberán ser determinadas por la autoridad responsable de los asuntos laborales.

324. Algunos Estados parte en el Convenio núm. 181 han adoptado medidas con arreglo a las posibilidades indicadas en el párrafo 4 del artículo 2 y facilitado información al respecto. La Comisión advierte que el formulario de memoria invita a los países que hayan adoptado estas medidas a que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 2, incluyan en ulteriores memorias información actualizada sobre las excepciones que hayan autorizado y que serán considerados por la Comisión.

325. En Argelia, la ley núm. 04-19, de 25 de diciembre de 2004, relativa a la colocación de trabajadores y la supervisión del empleo, y el decreto ejecutivo núm. 07-123, de 24 de abril de 2007, prohíben a las agencias de empleo privadas que realicen actividades de intermediación en el empleo para el sector público, directores de empresas y trabajadores migrantes.

326. En 2008, la Comisión tomó nota, en relación con Bélgica, que la región de Flandes todavía no se había acogido a las disposiciones del decreto, de 13 de abril de 1999, que autoriza la prohibición de ciertas actividades en el sentido del párrafo 4 del artículo 2 del Convenio núm. 181. La Comisión advirtió también que el Gobierno de Valonia había manifestado que podría excluir ciertas categorías de trabajadores basándose en la estructura del mercado de trabajo nacional, el desarrollo de sectores específicos o el ajuste de la oferta y la demanda de trabajo.

327. En 2003, el Gobierno de la República Checa señaló que, tal como había manifestado en 2003, en un principio tenía previsto aplicar las disposiciones del apartado a) del párrafo 4 del artículo 2 del Convenio núm. 181. En 2006, la Comisión tomó nota de la declaración del Gobierno, en el sentido de que no se utilizan estas disposiciones del Convenio.

328. En virtud del párrafo 2 del artículo 1 del decreto núm. 118/2001, el Gobierno de Hungría prohibió el funcionamiento de las agencias privadas de contratación en el ámbito de las actividades artísticas y el teatro y, asimismo, excluyó las actividades de colocación realizadas por los consejos locales y las instituciones de enseñanza del campo de aplicación del Convenio.

329. El Gobierno de Italia al principio sólo autorizó, con carácter experimental, las actividades de las agencias de empleo en el sector de la agricultura y la industria de la construcción. El Gobierno indicó que, de conformidad con lo estipulado en el párrafo 3 del artículo 1 de la ley núm. 196 de 1997, lo anterior se había hecho con el consentimiento de los interlocutores sociales. En 2006, la Comisión advirtió que las agencias ya estaban autorizadas permanentemente a prestar servicios permanentes de colocación de trabajadores en el sector de la agricultura⁵³.

330. En 2009, el Gobierno de Marruecos declaró que, de conformidad con el artículo 477 del Código del Trabajo, la autorización otorgada a las agencias de empleo privadas podría limitarse a ciertas actividades determinadas por la autoridad pública responsable de los asuntos laborales.

331. En Panamá, el artículo 6 del decreto ejecutivo núm. 105, de diciembre de 1995, establece que las agencias de empleo privadas no pueden colocar o contratar trabajadores en el extranjero, salvo que la Delegación General de Trabajo lo autorice explícitamente

⁵³ CEACR (74.ª reunión), solicitud directa, Convenio núm. 181, dirigida a Italia en 2004, párr. 2; CEACR (77.ª reunión), observación, Convenio núm. 181 (Italia), informe de 2007, párr. 2.

con arreglo a las disposiciones relativas al trabajo en el extranjero contenidas en el Código del Trabajo o en cualquier otra reglamentación pertinente.

Prohibición general de cobrar honorarios a los trabajadores

332. La Comisión señala que el párrafo 1 del artículo 7 del Convenio núm. 181 contiene una prohibición general de cobrar a los trabajadores cualquier tipo de honorario o tarifa ni directa ni indirectamente, ni en todo ni en parte. Sin embargo, el párrafo 2 de este mismo artículo autoriza algunas excepciones a lo dispuesto en el párrafo 1. De este modo, los Estados Miembros pueden autorizar que las agencias de empleo privadas cobren honorarios o tarifas en el caso de determinadas categorías de trabajadores y de determinados servicios.

Excepciones

333. Se pueden autorizar excepciones a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7 del Convenio cuando éstas sean efectuadas «en interés de los trabajadores afectados» y se apliquen «respecto de determinadas categorías de trabajadores, así como de determinados servicios prestados por las agencias de empleo privadas» (párrafo 2 del artículo 7).

334. La Comisión hace notar que la aplicación de esta disposición está sujeta a la observancia de las siguientes condiciones:

- *Consulta:* antes de autorizar las excepciones al cobro de honorarios o tarifas, deberán celebrarse consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas. De este modo se garantiza que los interlocutores sociales pueden expresar sus puntos de vista y compartir sus experiencias y preocupaciones respecto al uso de esta disposición.
- *Transparencia:* los Estados Miembros deberán crear un marco jurídico que establezca que la autorización se refiere solamente a categorías específicas de trabajadores⁵⁴ o a determinados servicios, y que ello constituye una excepción explícita⁵⁵. Adicionalmente, deberán comunicarse los honorarios y los costos, que no sólo incluyen los honorarios por los servicios prestados propiamente dichos sino, además, los demás gastos relacionados con la contratación, por ejemplo los derechos de visado⁵⁶.
- *Suministrar información:* el párrafo 3 del artículo 7 del Convenio núm. 181 estipula que los Estados Miembros deberán, en las memorias que envíen de conformidad con el artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, suministrar información acerca de esas excepciones y motivarlas debidamente.

335. Por consiguiente, la Comisión observa que, si se garantiza que la práctica nacional relativa al cobro de horarios y tarifas a los trabajadores se ajusta a las disposiciones del

⁵⁴ En Japón, se permite el cobro de honorarios a solicitantes de trabajos de limpieza, cocineros y camareros. Véanse CEACR (74.^a reunión), solicitud directa, Convenio núm. 181, dirigida a Japón en 2004, párr. 4; CEACR (76.^a reunión), observación, Convenio núm. 181 (Japón), informe de 2006, párr. 4.

⁵⁵ CEACR (76.^a reunión), solicitud directa, Convenio núm. 88 dirigida a la República de Moldova en 2005, párr. 1.

⁵⁶ Por ejemplo, los gastos administrativos (CEACR (78.^a reunión), solicitud directa, Convenio núm. 181, dirigida a Albania en 2008, párr. 3) y los costos de formación y transporte de los solicitantes de empleo, si los empleadores no cubren los costos (CEACR (74.^a reunión), solicitud directa, Convenio núm. 181, dirigida a Etiopía en 2004, párr. 4).

párrafo 2 del artículo 7, la práctica en cuestión no constituirá un obstáculo a efectos de la ratificación del Convenio.

Práctica en relación con el cobro de honorarios que deben seguir los Estados Miembros que ratifiquen el Convenio

336. Aunque sólo algunos Estados parte en el Convenio núm. 181 han adoptado medidas con arreglo a las posibilidades indicadas en el párrafo 2 del artículo 7 y facilitado información al respecto, la Comisión señala que ha invitado a los países que han adoptado estas medidas a que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 7, incluyan en ulteriores memorias información actualizada sobre las excepciones que hayan autorizado.

337. En 2007, la Comisión señaló que en Albania el artículo 4 de la resolución núm. 708 autoriza a las agencias de empleo privadas a cobrar honorarios a los trabajadores por los gastos administrativos necesarios en que incurrieran. La Comisión invitó al Gobierno de Albania a que especificara el tipo de servicios administrativos por los que las agencias podían cobrar honorarios a los trabajadores, que indicara las razones para autorizar esos gastos y que precisara si en el marco de la Resolución núm. 708 existía algún tipo de control sobre el monto de los honorarios.

338. El Gobierno de Bélgica indicó en 2008 que las autoridades podían determinar las categorías de trabajadores y los servicios con respecto a los cuales las agencias de empleo privadas podían cobrar honorarios a los trabajadores, a condición de que se hiciera en interés de los trabajadores afectados o para mejorar el ajuste de la oferta y la demanda de trabajo, y previo dictamen del Consejo Económico y Social de la región o la comunidad. La Comisión señala además que, en las regiones de Bruselas Capital, Flandes y Valonia, las agencias de empleo privadas que realizan actividades de colocación de deportistas o artistas remunerados pueden cobrar honorarios, comisiones, contribuciones, derechos de acceso o inscripción y remuneraciones en las siguientes circunstancias:

- cuando la remuneración figure en el contrato concluido entre la agencia y el empleador o el usuario;
- cuando el deportista o el artista reciba una copia de este contrato;
- cuando la remuneración sólo consista en una parte determinada del ingreso bruto del deportista o el artista de que se trate.

En la región de Valonia, las agencias de empleo privadas que prestan servicios de búsqueda de puestos vacantes en nombre de sus clientes también están autorizadas a cobrarles una remuneración por sus servicios, a condición de que el monto haya sido fijado en el contrato concluido entre la agencia y la persona que busca trabajo.

339. En 2006, el Gobierno de Etiopía indicó que, de conformidad con la proclamación núm. 104/1998 sobre las agencias de empleo privadas, no existía ninguna categoría de trabajadores ni ningún tipo de servicio con respecto a los cuales las agencias de empleo privadas pudieran cobrar honorarios de forma directa o indirecta. Sin embargo, la Comisión manifestó que algunas agencias cobraban honorarios a los trabajadores de forma ilegal; hizo notar que un grupo de agencias de empleo privadas había solicitado la introducción de enmiendas legislativas para permitir el cobro de honorarios, y que el problema había sido objeto de debate entre los representantes del gobierno, los interlocutores sociales y otras partes interesadas.

340. Por lo que respecta a Japón, la Comisión tomó nota en 2005 que el cobro de honorarios a los solicitantes de empleo en puestos de trabajo doméstico, cocineros y

camareros era una medida transitoria. El Gobierno de Japón también precisó que las agencias de empleo privadas estaban autorizadas a cobrar honorarios a especialistas en tecnología, administradores ejecutivos y técnicos experimentados con un ingreso anual superior a 7 millones de yenes.

341. El Gobierno de Lituania indicó en 2007 que, en virtud del procedimiento para la concesión de licencias a intermediarios para el empleo de ciudadanos lituanos en el extranjero, los servicios de colocación en el extranjero podrían ser gratuitos o remunerados. El Gobierno informó que se habían celebrado consultas al respecto con las agencias que prestaban este tipo de servicios de colocación.

342. En respuesta a observaciones formuladas por la Comisión, el Gobierno de la República de Moldova informó en 2009 que la legislación nacional prohíbe a las agencias de empleo privadas que operan en contextos nacionales y transfronterizos el cobro de cualquier honorario o tarifa a las personas que buscan empleo.

343. Por lo que respecta a Marruecos, la Comisión tomó nota que el costo de los servicios puede deducirse del salario de los trabajadores contratados en el extranjero por intermedio de las agencias de empleo privadas. El decreto núm. 338-05, de 9 de febrero de 2005, reglamenta el monto máximo de estos honorarios. La Comisión solicitó al Gobierno que indique si ha hecho uso de esta posibilidad.

344. En 2005, la Comisión tomó nota de que en Portugal, en virtud de los artículos 12 y 13 de la ley núm. 124/89, las agencias de empleo privadas con fines de lucro están autorizadas a cobrar honorarios a las personas en busca de trabajo. Las agencias también pueden exigir el pago de una suma determinada a los candidatos colocados en el empleo por intermedio dichas agencias, aunque el tope máximo de estos honorarios está fijado por la legislación nacional. En respuesta a la solicitud de la Comisión para que suministrara más información sobre esta autorización, el Gobierno declaró, en su memoria de 2009, que está reelaborando actualmente su legislación nacional en esta materia, y que uno de los propósitos del procedimiento actual es la supresión del cobro de tarifas a los trabajadores.

345. El Gobierno de España indicó que la obtención de resultados satisfactorios en la intermediación en el empleo a petición del solicitante justificaría el pago de honorarios a las agencias de empleo privadas por los servicios prestados. Además, el Gobierno señaló que las organizaciones de empleadores y las asociaciones sindicales más representativas habían sido informadas a este respecto; asimismo, se refirió al dictamen del Consejo Económico y Social nacional en relación con el Real Decreto núm. 735/1995. Por consiguiente, la Comisión solicita al Gobierno que suministre información al respecto, según lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 7 del Convenio.

346. En una memoria recibida en agosto de 2009 el Gobierno de Uruguay indicó que ya se habían celebrado consultas sobre esta cuestión con los interlocutores sociales, pero que no se había promulgado la correspondiente legislación. La Comisión tiene previsto proseguir el examen de esta cuestión en el curso de su examen regular sobre la aplicación del Convenio.

347. La Comisión también señala que en la mayoría de los países industrializados que no han ratificado el Convenio, países en los que las agencias de empleo temporal dominan el mercado de trabajo privado, la prohibición de cobrar honorarios a los trabajadores es un procedimiento habitual. Algunos países industrializados como Alemania autorizan el cobro de honorarios limitados a los solicitantes de empleo desde 2002. El sindicato DGB estima que esto difícilmente puede beneficiar a los que buscan

trabajo y solicita que se suprima dicha autorización, habida cuenta de que los servicios prestados por las agencias de empleo privadas benefician sobre todo a los empleadores.

348. Otros países que no han ratificado el Convenio, en particular aquellos en los que existe un gran número de agencias de colocación en el extranjero, han optado o bien por restringir el cobro de honorarios y de costos a ciertas categorías de trabajadores o bien, como en el caso de Nepal y de la India, por fijar topes máximos para los honorarios y los costos que pueden cobrarse. La India fijó un tope máximo para los costos de intermediación hasta una cantidad equivalente al primer salario mensual del solicitante y estableció un precio máximo de los servicios. Además, la India exige que se garantice que los costos que deberá pagar el empleador a las agencias de empleo privadas no repercutan sobre la tasa salarial mensual del trabajador que busca empleo.

349. También en relación con las agencias de colocación en el extranjero, la Comisión hace mención de las Directrices Recomendadas para la Política y la Práctica de Contratación de Trabajadores Migrantes en la Subregión del Gran Mekong, que contiene recomendaciones para fijar los topes máximos para los honorarios que se cobran a los solicitantes de empleo. Estas directrices fueron elaboradas por Camboya, China, Tailandia y Viet Nam con asistencia de la Oficina:

4. Honorarios por servicios de contratación

- 4.1. Los gobiernos y las agencias de contratación deberán procurar reducir al mínimo los costos de contratación de trabajadores migrantes que deben soportar los trabajadores y empleadores.
- 4.2. Los honorarios por los servicios de contratación deberán correr a cargo del empleador. Cuando ello no sea posible, los gobiernos, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, deberán regular la tarifa máxima que las agencias de colocación están autorizadas a cobrar a los trabajadores por estos servicios.
- 4.3. Las agencias de colocación deberán comunicar a los empleadores y trabajadores todos los costos y condiciones, garantizando la transparencia por lo que respecta a los costos (por ejemplo, los costos de la documentación, etc.) y los honorarios por los servicios de contratación.
- 4.4. Los gobiernos deberán regular y controlar la manera en que las agencias pueden deducir los honorarios de los salarios de los trabajadores.
- 4.5. Los empleadores y las agencias de colocación deberán contar con el consentimiento por escrito de los trabajadores respecto de las deducciones de los salarios y garantizar que los trabajadores tengan pleno acceso a sus cuentas de ahorro en todo momento.
- 4.6. Los empleadores y las agencias de colocación que efectúan deducciones de los salarios de los trabajadores deberán emitir declaraciones por escrito en las que se indiquen su salario bruto y todas las deducciones efectuadas.
- 4.7. Los gobiernos deberán promover el establecimiento, a través del gobierno, las instituciones financieras u otras organizaciones, de mecanismos para la concesión de préstamos a bajo interés para los trabajadores que no pueden pagar los honorarios de las agencias de contratación⁵⁷.

⁵⁷ Coordinated Mekong Ministerial Initiative against Trafficking (Camboya, China, Tailandia y Viet Nam): *Recommended Guidelines for Migrant Recruitment Policy and Practice in the Greater Mekong Sub-Region*, 2008, pág. 5.

— Protección de los derechos fundamentales

Libertad sindical y negociación colectiva

350. El artículo 4 del Convenio núm. 181, donde se alude al derecho de libertad sindical y al derecho a la negociación colectiva, es la principal disposición del Convenio por lo que respecta a la protección de los trabajadores contra la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y ratifica los derechos contemplados en los Convenios núms. 87 y 98. Estos Convenios establecen que todos los trabajadores tienen derecho a unirse y constituir organizaciones, así como a proteger dichas organizaciones de toda injerencia de los empleadores o de los gobiernos. Se hace entonces necesario adoptar medidas para asegurar que los trabajadores colocados o contratados por las agencias de empleo privadas no se vean privados de los derechos establecidos en estos dos Convenios fundamentales.

351. La Comisión observa que la protección que se propugna en el artículo 4 del Convenio núm. 181 sigue rigiendo cuando los trabajadores abandonan el territorio del país de origen. Incluso en un contexto transfronterizo, se aplicarán estos principios y derechos a la agencia de empleo privadas del país de origen, lo que resulta de suma importancia en los casos en que esos principios y derechos no se respetan en los países de destino de los trabajadores colocados por las agencias de empleo privadas. Al referirse a este problema, el Gobierno de Etiopía aludió a los problemas que ocasionan tanto la falta de voluntad de los empleadores como la legislación de algunos países que reciben trabajadores etíopes colocados en el extranjero por agencias privadas, así como a una serie de factores culturales, demográficos y económicos que dificultaban la aplicación de los derechos fundamentales de libertad sindical y negociación colectiva. El Gobierno tenía la intención de alentar a los trabajadores etíopes a que constituyeran asociaciones comunitarias que les permitieran entablar negociaciones con los empleadores.

352. La Comisión toma nota de las preocupaciones expresadas por el TUC (Gran Bretaña) en septiembre de 2009. El TUC señaló que la mayoría de los trabajadores de las agencias de empleo temporal del Reino Unido no pueden ejercer plenamente el derecho de libertad sindical. Ello se debía a la incertidumbre de su condición laboral, por la que se les clasificaba como «trabajadores», que no podían considerarse como parte de la mano de obra a estos efectos, a diferencia de los «empleados asalariados» que trabajan con contrato y sí son considerados como tales. En consecuencia, estos trabajadores no podían prevalerse de muchos de sus derechos sindicales en las empresas usuarias.

353. La Comisión toma nota además de que, de acuerdo al párrafo 6 de la Recomendación núm. 188, las agencias de empleo privadas no deberían poner trabajadores a disposición de una empresa usuaria para reemplazar a sus trabajadores en huelga. En este sentido, la Comisión toma nota de la preocupación expresada por el TUC y por la Confederación Nacional de Unidad Sindical (CNUS) de la República Dominicana.

Prohibición del trato discriminatorio

354. El objetivo general del artículo 5 del Convenio núm. 181 consiste en disminuir y prevenir toda forma de discriminación. Se trata de una disposición particularmente importante para los grupos vulnerables como, por ejemplo, los trabajadores temporales⁵⁸,

⁵⁸ Observación de la Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL) en CEACR (77.ª reunión), observación, Convenio núm. 181 (Italia), informe de 2007, párr. 2.

las minorías en situación de desventaja⁵⁹ y los trabajadores migrantes⁶⁰ (sin olvidar a las mujeres trabajadoras⁶¹) que a menudo tienen dificultades para ejercer sus derechos cuando los emplean agencias privadas o cuando han sido colocados a través de ellas.

355. El párrafo 1 del artículo 5 del Convenio núm. 181 establece que los Estados Miembros deberán promover la igualdad de oportunidades y de trato en materia de acceso al empleo y a las diferentes profesiones, y que para ello deberán velar por que las agencias de empleo privadas traten a los trabajadores sin discriminación alguna por razones de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional, origen social o cualquier otra forma de discriminación cubierta en la legislación y la práctica nacionales, tales como la edad o la discapacidad. La Comisión se refirió a lo anterior en sus comentarios sobre la aplicación del Convenio núm. 181 en Argelia. La Comisión señaló que el Código del Trabajo de Argelia no mencionaba ciertas formas de discriminación como la raza, el color, la religión y la ascendencia nacional, pero que el nuevo modelo de competencias, que forma parte del decreto ejecutivo núm. 07-123, de 24 de abril de 2007, se proponía corregir esta situación obligando a las administraciones y a las agencias a evitar toda distinción, exclusión o preferencia de carácter discriminatorio⁶². El Sindicato de Trabajadores de las plantaciones Lanka Jathika (LJEWU) expresó su preocupación ante el hecho de que las agencias de empleo privadas que funcionan en Sri Lanka otorgaran preferencia a los trabajadores musulmanes debido a que los países del Golfo Pérsico, que son los principales destinos de los trabajadores de Sri Lanka, preferían trabajadores de religión musulmana. En cuanto a las minorías nacionales, la Comisión formuló comentarios a la República de Moldova⁶³ y de Bélgica⁶⁴, en el sentido de que debían adoptar medidas para asegurar que las actividades de las agencias de empleo privadas no fueran discriminatorias con respecto a las minorías del país.

356. El TUC también señaló que los empleados de las agencias de empleo temporal en el Reino Unido solían ser muy vulnerables y corrían el riesgo de ser explotados de forma indiscriminada. El TUC observó que se practican distintas formas de abuso de los trabajadores de este tipo de agencias, en particular en el caso de los trabajadores migrantes, entre las que cabía mencionar la aplicación de niveles salariales inferiores a las tasas de salario mínimo nacional, así como la aplicación de deducciones salariales ilegales por concepto de equipos de protección personal, alojamiento y gastos de transporte. Además, sus alojamientos solían ser inseguros y que, con frecuencia, a estos trabajadores no se les concedían las prestaciones de vacaciones a que tenían derecho. El CNUS de la República Dominicana formuló algunas observaciones similares.

357. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 5 del Convenio núm. 181, el párrafo 1 del mismo artículo no debe aplicarse de modo que las agencias de empleo privadas no puedan facilitar servicios especiales o aplicar programas para los solicitantes más desfavorecidos. La Comisión advierte que estas disposiciones propician la supresión del trato discriminatorio, pero que las medidas adoptadas a tal efecto no deben obstaculizar la prestación de servicios especiales ni la aplicación de programas con objetivos definidos (como los que ofrecen las empresas de empleo) destinados a ayudar a los

⁵⁹ CIT, 92.ª reunión, Ginebra, 2004, *Actas Provisionales* núm. 22, pág. 57.

⁶⁰ CEACR (76.ª reunión), solicitud directa, Convenio núm. 181 dirigida a Portugal en 2006, párr. 4.

⁶¹ CIT, 92.ª reunión, Ginebra, 2004, *Actas Provisionales* núm. 22, pág. 13.

⁶² CEACR (79.ª reunión), solicitud directa, Convenio núm. 181 dirigida a Argelia en 2009, párr. 3.

⁶³ CEACR (76.ª reunión), solicitud directa, Convenio núm. 181 dirigida a la República de Moldova en 2006, párr. 2.

⁶⁴ CEACR (79.ª reunión), solicitud directa, Convenio núm. 181 dirigida a Bélgica en 2009, párr. 3.

trabajadores en situación de desventaja. Se invita a los Estados Miembros a que, en virtud del artículo 22 de la Constitución informe si existen servicios especiales o programas con objetivos definidos en sus respectivos países.

358. La Comisión observa que en varios países, por ejemplo en los Países Bajos, las agencias del servicio público de empleo ofrecen programas con objetivos definidos que cuentan con la participación de las agencias privadas. La Comisión toma nota de la contribución de la Asociación de Empleadores de Eslovenia que indica que los trabajadores empleados por las agencias de trabajo temporal ejecutan mayoritariamente tareas simples y monótonas. La Asociación de Empleadores considera que la educación complementaria de estos trabajadores es necesaria, ya que su bajo nivel de calificación empeoraría la situación general del mercado de trabajo.

Medidas contra la utilización del trabajo infantil

359. El artículo 9 del Convenio núm. 181 estipula que todo Miembro tomará medidas para asegurar que las agencias de empleo privadas no recurran al trabajo infantil ni lo ofrezcan. El alcance de esta disposición es similar al del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). La Comisión recuerda que, como se señala en las conclusiones relativas a un trato justo para trabajadores migrantes en una economía global, adoptadas en la 92.^a reunión de la Conferencia (2004), los Estados Miembros deberán incluir la prohibición de recurrir al trabajo infantil en las condiciones para otorgar licencias de funcionamiento a las agencias privadas, especialmente en el contexto de la migración de mano de obra.

360. La Comisión recuerda a este respecto las observaciones a la República de Moldova, donde se señala que la ley núm. 451-XV, de 30 de julio de 2001, sobre la autorización de ciertas actividades de las agencias de empleo privadas no prohibía la utilización de mano de obra infantil. Esta ley sólo autorizaba a los sindicatos a controlar a nivel de las empresas que las agencias de empleo privadas no recurrieran al trabajo infantil. La Comisión se remitió a sus observaciones relativas a la aplicación del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y subrayó que las calificaciones profesionales exigidas para obtener una licencia de funcionamiento no bastaban para garantizar que en la práctica las agencias de empleo privadas no recurrieran al trabajo infantil. En respuesta a la Comisión, el Gobierno afirmó que, tras consultar a los interlocutores sociales, se habían fortalecido los mecanismos de seguimiento y adoptado la ley núm. 100-XVI, de 27 de mayo de 2005, que enmendaba las disposiciones relativas a las agencias privadas de empleo y prohibía a éstas ofrecer sus servicios a los jóvenes ⁶⁵.

361. La Comisión recuerda asimismo su comentario de 2006 para Etiopía, donde se observó que se estaban tomando medidas para poner en marcha un plan de acción nacional contra el abuso sexual, la explotación comercial y la trata de niños.

Trabajo forzoso

362. La Comisión toma nota de que la referencia al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) en el preámbulo del Convenio núm. 181 refuerza el papel que juegan las autoridades públicas y las agencias de empleo privadas en la erradicación del trabajo forzoso. La Comisión toma nota de que el trabajo forzoso está frecuentemente relacionado con la trata de personas en que podrían involucrarse intermediarios abusivos. A este respecto, la Comisión toma nota de que la definición de «trata de personas» en el Protocolo de Palermo para prevenir, reprimir y castigar la trata de personas,

⁶⁵ CEACR (76.^a reunión), solicitud directa, Convenio núm. 88, dirigida a la República de Moldova en 2006, párr. 1.

especialmente mujeres y niños, de 2000⁶⁶, incluye «la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas».

363. En el Estudio General de 2007, *Erradicar el trabajo forzoso*, la Comisión había ya señalado el vínculo entre el Protocolo de Palermo y el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). El párrafo 77 del Estudio General reitera el hecho de que la trata de personas con fines de explotación encaja en la definición de trabajo forzoso u obligatorio establecida en el párrafo 1 del artículo 2 del Convenio núm. 29. En el párrafo 92, la Comisión se refirió a los resultados de la Comisión de Encuesta nombrada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT con el fin de examinar el cumplimiento del Convenio núm. 29 por parte de Myanmar, donde la Comisión había establecido que, con independencia de lo que disponga la legislación nacional respecto a la imposición de trabajo forzoso u obligatorio, toda persona que viola la prohibición de recurrir al trabajo forzoso prevista en el Convenio núm. 29 es culpable de un crimen internacional, es decir si el trabajo forzoso se comete de manera sistemática, es un crimen contra la humanidad. La Comisión pone de relieve que la aplicación correcta del Convenio fortalece el papel de las normas internacionales del trabajo para la erradicación de prácticas ilegales de reclutadores privados inescrupulosos que podrían, de ser cometidas de manera generalizada y sistemática, constituir un crimen contra la humanidad.

Intermediación y migración laboral

364. La protección de trabajadores migrantes reclutados o colocados en el territorio de un Estado Miembro es un aspecto primordial del Convenio núm. 181. En efecto, el párrafo 1 del artículo 8 dispone que todo Miembro debe, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, adoptar todas las medidas necesarias y convenientes, dentro de los límites de su jurisdicción y, en su caso, en colaboración con otros Miembros, para que los trabajadores migrantes reclutados o colocados en su territorio por agencias de empleo privadas gocen de una protección adecuada y para impedir que sean objeto de abusos. Esas medidas comprenderán leyes o reglamentos que establezcan sanciones, incluyendo la prohibición de aquellas agencias de empleo privadas que incurran en prácticas fraudulentas o abusos.

365. La Comisión señala que el artículo 8 del Convenio se basa en la Convención de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada el 18 de diciembre de 1990 para promover el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes. La Convención de las Naciones Unidas, que entró en vigor el 1.º de julio de 2003, tiene por objetivo asegurar que los trabajadores migratorios gocen de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo, incluidas las mismas condiciones de trabajo y el mismo acceso a un mecanismo de protección.

366. La Comisión señala que todas estas referencias muestran que es importante incluir a las agencias privadas en la tarea de proteger a los trabajadores en la intermediación laboral transfronteriza. Lo anterior ya se reconoce en el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), que a diferencia del Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) no intenta solucionar los problemas concernientes a los trabajadores migrantes con el apoyo único de los servicios públicos de empleo. En el preámbulo del Convenio núm. 143 se señala

⁶⁶ Art. 3, *a*) y *c*), del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000; véase Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html>.

que «la emigración de los trabajadores motivada por las condiciones del mercado del empleo debería realizarse bajo la responsabilidad de los organismos oficiales del empleo o con arreglo a los acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes». Los gobiernos ya habían sido invitados a establecer un marco legislativo que regule el «reclutamiento, colocación y condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes que no hayan sido contratados en virtud de acuerdos sobre migraciones colectivas celebrados bajo el control gubernamental», en el anexo 3 del Convenio núm. 97.

367. La Parte I del Convenio núm. 143 completa el Convenio núm. 97 al pedir a los gobiernos la adopción de medidas concretas. En efecto, allí se requiere a los Estados que lo han ratificado que adopten todas las medidas necesarias y convenientes, incluidas sanciones penales, para suprimir el empleo ilegal de trabajadores migrantes y actuar contra los organizadores de movimientos ilegales o clandestinos de migrantes con fines de empleo. Esta prescripción constituye una herramienta eficaz en la lucha contra la trata de personas con fines de empleo e implica que, en el marco de una política de migración eficaz, deberá ejercerse un control de las operaciones de las agencias de colocación⁶⁷. Además, es indispensable reforzar las capacidades de los trabajadores migrantes que se contraten.

368. El Gobierno de Noruega expresó su preocupación por el hecho de que a los trabajadores extranjeros se les pudiera negar el ejercicio de los derechos que les corresponden en virtud de las normas relativas a la salud, el medioambiente y la seguridad, incluidas las normas relativas a las horas de trabajo y la vivienda. Esta vulneración no sólo perjudica directamente a los trabajadores extranjeros que la padecen sino que también puede perjudicar indirectamente a otros trabajadores y empresas del país. Así pues, se puso en marcha un plan de acción contra el «*dumping* social». Este plan establece, entre otras medidas, la de fomentar la integración de los trabajadores migrantes, con el objetivo de impedir que se saque provecho de la situación de vulnerabilidad de los trabajadores migrantes.

369. En consonancia con lo anterior, el párrafo 1 del artículo 8 del Convenio núm. 181 dispone que los Estados Miembros deben establecer un marco jurídico que prevea la aplicación de sanciones penales apropiadas, por ejemplo multas o la clausura de las agencias privadas que incurran en prácticas fraudulentas o abusos, de manera que los trabajadores migrantes gocen de una protección adecuada. En este sentido, la Comisión se refiere al Código de Conducta de la Ciett, que estipula que toda regulación relativa a las agencias de empleo privadas deberá fortalecer la lucha contra las prácticas fraudulentas y la trata de personas.

370. La Comisión recuerda las observaciones formuladas por la Federación Nacional de Sindicatos de Pakistán (APFTU). El Gobierno de Pakistán, que aceptó la Parte II del Convenio núm. 96, indicó en 2008⁶⁸ que, debido a la situación económica del país, se habían aprobado impuestos para los trabajadores migrantes pakistaníes. En consecuencia, el Gobierno no estaba en condiciones de adoptar medidas para suprimir las agencias de retribución de empleo para trabajadores migrantes. La Comisión, recordando las observaciones formuladas por la APFTU, en el sentido de que las agencias estaban autorizadas para cobrar honorarios por los servicios de colocación en el extranjero y que algunas de ellas participaban en la trata de personas, se remitió al Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales e instó al Gobierno a que ajuste su marco jurídico

⁶⁷ Véanse el párr. 1 del art. 3 del anexo I del Convenio núm. 97, y los arts. 3, 4 y 6 del Convenio núm. 143.

⁶⁸ CEACR (79.ª reunión), observación, Convenio núm. 96 (Pakistán), informe de 2009, párrs. 1 y 3.

de manera que ponerlo en conformidad con las disposiciones de la Parte II del Convenio núm. 96.

371. El Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales, publicado en marzo de 2006⁶⁹, recopila los principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos, mencionando explícitamente el Convenio núm. 181. Asimismo, contiene directrices internacionales en materia de prácticas óptimas, incluidas directrices sobre el establecimiento de un régimen de licencias y supervisión de los servicios de reclutamiento y colocación de trabajadores migrantes, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 181 y la Recomendación núm. 188. El Marco Multilateral se basa en la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 86)⁷⁰, así como en el Estudio General de 1999, *Trabajadores migrantes*⁷¹ y la resolución concerniente a un trato justo para trabajadores migrantes en una economía global de 2004. Además, dicho marco multilateral establece que antes de su salida del territorio de emigración las agencias deberán proporcionar a los trabajadores contratos claros y vinculantes, así como los datos necesarios para tomar contacto con las misiones diplomáticas de sus respectivos países⁷².

372. La Comisión también recuerda los estudios de caso que forman parte de los «Módulos de formación sobre la política y la gestión de las migraciones laborales» elaborados en 2005 para el proyecto de cooperación técnica OIT/República de Corea sobre el mejoramiento de la capacidad nacional en materia de gestión de la migración en Camboya, República Democrática Popular Lao, Mongolia y Tailandia, los cuales pusieron de manifiesto que para lograr un funcionamiento eficaz y equitativo de los mercados de trabajo es fundamental la intervención de los gobiernos, tanto de los países de origen como de los países de destino, mediante instituciones reguladoras transparentes y la adopción de medidas adecuadas.

373. Los módulos de formación dan como ejemplo el caso de Filipinas para ilustrar de qué manera el Estado debía supervisar el empleo en el extranjero. El Gobierno de Filipinas había creado inicialmente el Consejo de Desarrollo de Empleo en el Extranjero (OEDB) para que actuara como el principal canal para la contratación y colocación de trabajadores filipinos en el extranjero. El OEDB fue concebido de modo que funcionara como autoridad central facultada para negociar con los empleadores extranjeros las condiciones de los contratos de trabajo con excepción de la gente de mar. Previo acuerdo con el sector de las agencias de empleo privadas, el Gobierno autorizó a las agencias privadas a que realizaran actividades destinadas a satisfacer la creciente demanda de servicios de colocación, estableciendo al mismo tiempo la Administración Filipina del Empleo en el Extranjero (POEA), como autoridad responsable de supervisar sus operaciones. El Gobierno, pues, confirió poderes a la POEA para reglamentar la contratación y brindar protección a los trabajadores migrantes. El OEDB fue absorbido posteriormente por la POEA, por lo que toda entidad que se ocupe de la contratación de trabajadores para su colocación en el extranjero deberá contar en la actualidad con la autorización previa de la POEA. El mandato de la POEA incluye las siguientes funciones:

⁶⁹ OIT: *Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales*, Ginebra, 2006, págs. 24 y 25.

⁷⁰ El aptdo. 2 del art. 22 del anexo de la Recomendación núm. 86 estipula que, antes de su salida del territorio de emigración, se deberá remitir al migrante una copia por escrito del contrato donde se especifiquen las condiciones de trabajo, especialmente del salario mínimo que se le garantice.

⁷¹ CEACR, Estudio General de 1999, *Trabajadores migrantes*, Ginebra, párr. 649.

⁷² M. Abella: *Sending Workers Abroad*, Ginebra, 1997, pág. 86.

- conceder licencias y efectuar el control de las agencias de colocación;
- acreditar a los empleadores extranjeros y evaluar las ofertas de empleo;
- examinar los contratos de trabajo para verificar el cumplimiento de las normas mínimas;
- arbitrar controversias sobre los contratos de trabajo y las normas de colocación;
- registrar a los trabajadores y prestar servicios de colocación;
- implementar el programa de lucha contra la contratación ilegal;
- preparar la documentación previa a la salida y organizar sesiones informativas para los trabajadores;
- emprender actividades de investigación y desarrollo del mercado;
- elaborar normas de contratación y empleo; y
- prestar asistencia jurídica y de bienestar social para los trabajadores migrantes en dificultades ⁷³.

374. La Comisión también destaca los diversos programas de asistencia técnica emprendidos por la OIT para ayudar a los Estados Miembros en la elaboración de sus respectivos marcos normativos. En Nepal la Oficina prestó asistencia en el proceso de revisión de la ley y el reglamento sobre el empleo en el extranjero; asimismo, puso en marcha un proyecto encaminado a fortalecer las capacidades de las agencias de contratación y a desarrollar un mecanismo de vigilancia. Nepal exige un seguro específico para proteger a los trabajadores. Además, el Gobierno estableció un fondo independiente de bienestar para los trabajadores que se colocan en el extranjero.

375. La Comisión desea igualmente destacar el proyecto de la OIT y Japón iniciado en 2005 sobre la gestión de la movilidad transfronteriza de la mano de obra en Asia del sureste, cuya finalidad es contribuir a la promoción de una gobernanza de las migraciones laborales basada en los derechos y en el género, y crear un marco regulador para la protección de los trabajadores migrantes de Asia contra toda forma de explotación y malos tratos ⁷⁴. Para lograr estos objetivos es indispensable que, antes de que concluya el proyecto en 2010, los países hayan establecido sistemas de envío de remesas eficientes, seguros y de bajo costo, y puesto en marcha nuevas iniciativas para proporcionar servicios de apoyo destinados al desarrollo de microempresas en las comunidades de trabajadores migrantes. La finalidad de este proyecto es ayudar a los gobiernos a formular y aplicar políticas y programas coherentes de migración laboral que respetan los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes y contribuyan al empleo, el crecimiento económico y el desarrollo tanto de los países de origen como de destino. Para ello es necesario fortalecer la capacidad de los gobiernos, los interlocutores sociales y otros grupos destinatarios específicos para ejercer una buena gobernanza de los procesos de migración laboral.

376. Por lo que respecta a las disposiciones nacionales para el envío de trabajadores al extranjero, la Comisión señaló que, en algunos casos, los países prohíben a las agencias privadas la colocación en el extranjero de solicitantes de empleo nacionales y, viceversa, la colocación de trabajadores extranjeros en el territorio nacional. En Argelia, por ejemplo, el artículo 2 del decreto ejecutivo núm. 07-123, de 24 de abril de 2007, prohíbe

⁷³ Oficina Internacional del Trabajo, *Módulos de formación sobre la política y la gestión de las migraciones laborales*, 2005, Bangkok, pág. 29.

⁷⁴ Más información disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/japanmb/migrant.htm>.

a las agencias privadas la colocación en el extranjero de solicitantes de empleo nacionales. En Panamá, el artículo 6 del decreto ejecutivo núm. 105, de 26 de diciembre de 1995, prohíbe a las agencias de empleo privadas del país colocar o contratar trabajadores en el extranjero, salvo previa autorización explícita de la Dirección General de Empleo, entidad encargada de supervisar el cumplimiento de las disposiciones del Código del Trabajo o de cualquier otra normativa relacionada con el empleo de trabajadores extranjeros. Del mismo modo, en virtud de la norma ministerial de 25 abril de 2007, Nicaragua prohibió la colocación de trabajadores nacionales en el extranjero. Con la adopción, en marzo de 2006 del nuevo Reglamento de agencias de colocación, las agencias privadas de empleo están autorizadas a emplear a trabajadores mexicanos en el extranjero previa autorización del Ministerio de Asuntos Exteriores. Estas agencias deben suministrar información a los trabajadores migrantes sobre las condiciones generales del trabajo en el país de destino y sobre el modo de garantizarles protección consular.

377. En Nueva Zelanda, tras una serie de casos en que cientos de migrantes potenciales habrían perdido dinero tras la quiebra de una empresa de contratación, los asesores de inmigración (que también operan como agencias de contratación que prestan asesoramiento y asistencia en materia de inmigración a los nuevos trabajadores migrantes) deberán ser titulares de una licencia de funcionamiento. En Líbano, en virtud de la resolución núm. 13/1, de 22 de enero de 2009, las agencias de empleo privadas que prestan servicios de contratación de trabajadores extranjeros para realizar tareas de trabajo doméstico en el país deberán obtener una licencia. El artículo 29 del Código del Trabajo de Qatar (ley núm. 14 de 2004) estipula que una persona, natural o jurídica, no podrá contratar trabajadores en el extranjero, a menos que se le haya concedido una licencia para hacerlo. En la República Árabe Siria, el decreto núm. 27 de 25 de febrero de 2009 obliga a las agencias privadas de empleo a especificar la empresa del usuario y las condiciones de trabajo de los extranjeros contratados en el país. Prohíbe explícitamente a las agencias privadas de empleo que actúen como un empleador en la práctica y a que hagan cualquier otro uso de los trabajadores.

378. Los Emiratos Árabes Unidos consideran que la empresa usuaria es el empleador de los trabajadores extranjeros contratados por intermedio de las agencias de empleo locales, y conceden a estos trabajadores los mismos derechos que se reconocen a los empleados directos de dichas empresas.

379. Para impedir la explotación de los extranjeros que trabajan en Bulgaria, el Gobierno exige un permiso de trabajo a todos los extranjeros que desean trabajar en el país. La Agencia Nacional de Empleo sólo emite estos permisos si las condiciones de trabajo y remuneración no son menos favorables que las condiciones que se ofrecen a los trabajadores nacionales por el mismo tipo de trabajo, y si la remuneración acordada es suficiente para que puedan mantenerse a sí mismos en Bulgaria. La Ley de Extranjería de Suecia (2005:716) establece condiciones análogas para los extranjeros que deseen trabajar en el país.

380. Para mejorar la protección de los trabajadores que se reclutan en un país para trabajar en otro, el párrafo 2 del artículo 8 del Convenio núm. 181 propugna, aunque no exige, que los Miembros concluyan acuerdos laborales bilaterales para evitar abusos y prácticas fraudulentas en materia de reclutamiento, colocación y empleo, propuesta que han seguido la mayoría de los países ratificantes del Convenio núm. 181. La Comisión destaca que el hecho de no haber concluido aún acuerdos de este tipo no constituye un obstáculo para la ratificación del Convenio núm. 181. La Comisión desea recordar que la información que proporcionen los gobiernos en virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 8 deberá incluir la descripción del contenido de los acuerdos y precisar de qué

manera estos acuerdos aseguran una protección adecuada de los trabajadores migrantes. El Gobierno de Marruecos, en su memoria de 2009 sobre el Convenio núm. 181, suministró copias de los acuerdos bilaterales firmados con Francia, Italia y España.

381. Basándose en la información facilitada en las respuestas al cuestionario, la Comisión observa que también los Estados que no han ratificado el Convenio núm. 181, por ejemplo México, han concluido acuerdos laborales bilaterales, como el Memorando de Entendimiento firmado entre los Gobiernos de México y Canadá.

382. El Gobierno de Nepal señaló que su objetivo al concluir acuerdos laborales bilaterales es, en consonancia con el artículo 8 del Convenio núm. 181, proteger a los trabajadores contra abusos y prácticas fraudulentas, y que por ello había firmado acuerdos bilaterales con los principales países receptores de mano de obra como Bahrein, la República de Corea, los Emiratos Árabes Unidos y Qatar. El Ministerio de Trabajo y Migración de Indonesia (MOMT) estableció un programa de formación cuyo objetivo consiste en mejorar las calificaciones de los trabajadores migrantes. En el marco de este programa se han firmado siete memorandos de entendimiento con los países de receptores con China, la República de Corea, Japón, Jordania, Kuwait y Malasia. Los principales elementos de estos memorandos incluyen la designación de las agencias responsables del reclutamiento, selección y envío de trabajadores indonesios y de las agencias homólogas en los países receptores. Además, se determinan los contingentes, requisitos en materia de contratación, procedimientos y mecanismos relativos a los solicitantes de empleo en cada país; y se estipuló la definición de las condiciones de los contratos de trabajo, por ejemplo, la duración máxima de los mismos. Tailandia ha firmado memorandos de entendimiento con los países receptores para asegurar la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores tailandeses en el extranjero. Hasta el momento Tailandia ha firmado memorandos con República de Corea, Japón y Malasia y, con el objetivo de abrir nuevos canales de migración legal para trabajadores de otras nacionalidades que tienen Tailandia como destino, tiene previsto concluir acuerdos bilaterales con Camboya, la República Democrática Popular Lao y Myanmar.

383. La Estrategia Nacional de Empleo de la República de Moldova para 2007-2015 tiene por objetivo mejorar la cooperación bilateral con los países de acogida e incluye la formulación de medidas encaminadas a facilitar el empleo temporal en el extranjero. Para ayudar a los trabajadores que regresan al país, la estrategia también prevé la adopción de medidas que faciliten su retorno. En 2001, Colombia y España firmaron un acuerdo sobre migración en el que se dispuso que el Servicio Nacional de Aprendizaje se encargaría de la gestión de la información sobre puestos vacantes en España facilitada por la Embajada de Bogotá, entre otras instancias.

Resumen

Convenios núms. 88 y 181

- ✓ **El Convenio núm. 88 y el Convenio núm. 181 se complementan. Los servicios públicos de empleo y las agencias privadas contribuyen al funcionamiento óptimo del mercado de trabajo y a la materialización del derecho al trabajo.**
- ✓ **Las consultas con los interlocutores sociales deben ser prioritarias al formular y ejecutar las políticas para el mercado de trabajo.**
- ✓ **El deber esencial de los servicios públicos de empleo es tomar medidas para alcanzar y mantener el pleno empleo. Las autoridades públicas conservan la responsabilidad final de la formulación de las políticas del mercado de trabajo.**
- ✓ **Hay agencias de empleo privadas en la mayoría de los Estados Miembros. Algunos países todavía no han adoptado los marcos legales apropiados para regular dichas agencias.**
- ✓ **En los países que han autorizado la actividad de las agencias de empleo privadas, la práctica nacional muestra que la cooperación con los servicios públicos de empleo existe y debe fomentarse más.**
- ✓ **Se deben adoptar medidas a nivel nacional e internacional para erradicar los abusos de intermediarios que se dedican a la trata de personas y violan los derechos consagrados en los convenios fundamentales.**

Capítulo IV

Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)

1. Promoción de las PYME y creación de empleo

384. La adopción por la Conferencia en su 86.^a reunión en junio de 1998 de la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas (núm. 189) constituye un reconocimiento explícito de la importancia de las pequeñas y medianas empresas (PYME) como fuentes de empleo. A pesar de haberse dedicado un capítulo a las PYME en el Estudio General de 2004, resulta importante centrarse nuevamente en este instrumento, especialmente en un contexto de crisis económica y financiera, que también ha afectado a este tipo de empresas.

385. La OIT ha reiterado en varias ocasiones la importancia de las PYME como motores de crecimiento y desarrollo económicos y ha destacado la necesidad de establecer un marco jurídico que se adapte a sus necesidades. En su Estudio General de 2004, la Comisión examinó el papel de las PYME en la creación de empleo, incluidas las definiciones establecidas por los gobiernos, las prácticas de promoción adoptadas en ese contexto, y los servicios financieros puestos a su disposición.

386. En su 96.^a reunión (2007), la Conferencia adoptó las Conclusiones sobre la promoción de empresas sostenibles, en las que se indica que «el entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenibles abarca un gran abanico de factores, cuya importancia relativa puede variar en diferentes etapas del desarrollo y en contextos culturales y socioeconómicos distintos ¹. Ahora bien, hay algunas condiciones básicas que generalmente se consideran esenciales». Entre estas condiciones interconectadas y que se refuerzan mutuamente figuran la importancia de una cultura empresarial, la creación de un entorno jurídico y reglamentario propicio y el acceso a los servicios financieros. En este sentido, la Conferencia invitó a los Estados Miembros a que facilitasen el acceso de las PYME al crédito, al arrendamiento financiero, a los fondos de capital de riesgo u otros tipos de instrumentos similares o nuevos, y a que creasen las condiciones apropiadas para un proceso de desarrollo de las empresas que fuese más incluyente.

387. En la Declaración de 2008 se aboga por una nueva estrategia en favor de economías abiertas y sociedades basadas en la justicia social, el pleno empleo productivo, las empresas sostenibles, y la cohesión social. En la Declaración se hace referencia a todas las empresas, públicas o privadas, y se propugna la creación de un entorno institucional y económico que haga sostenible el crecimiento y facilite mayores oportunidades y perspectivas de empleo e ingresos para todos.

¹ CIT, 96.^a reunión, Ginebra, 2007, *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*.

388. En el presente Estudio General se examina la información proporcionada por los gobiernos sobre la aplicación de ciertas disposiciones de la Recomendación, a saber, la creación de un entorno propicio para el crecimiento y el desarrollo de las PYME mediante la adopción de un marco normativo y jurídico apropiado, el desarrollo de una infraestructura de servicios eficaz, y la promoción de una cultura empresarial.

389. La Comisión toma nota de que el Pacto Mundial para el Empleo, en el apartado 6) del párrafo 11, destaca la contribución de las pequeñas y medianas empresas y microempresas a la creación de empleo, y se invita a los Estados Miembros a promover medidas, como el acceso a créditos asequibles que garanticen un entorno favorable para el desarrollo de las PYME.

2. Aspectos cubiertos por la Recomendación núm. 189 que se examinan en el Estudio General

390. En la Recomendación se presenta una serie de elementos que revisten gran importancia para la promoción de las PYME. En primer lugar, en su preámbulo (párrafo octavo), se expresa la convicción de que el respeto de los convenios fundamentales en el marco de las PYME, con especial referencia al Convenio núm. 138 y a la Recomendación núm. 146 sobre la edad mínima de 1973, ayudará a los Miembros en sus esfuerzos encaminados a eliminar el trabajo infantil. En el preámbulo se destaca la estrecha relación existente entre la Recomendación núm. 189, la política de empleo, el desarrollo de los recursos humanos, las cooperativas, y el cumplimiento de las normas en materia de seguridad y salud en el trabajo. Además, en el apartado *a)* del párrafo 2, se reconoce la contribución de las PYME a la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido, que incluye la creación de oportunidades para obtener ingresos, la participación económica de los grupos desfavorecidos y marginados de la sociedad, y la formación y el desarrollo de los recursos humanos.

391. La Recomendación núm. 189 tiene un amplio alcance, como se reafirma en su párrafo 4, en el que se indica que sus disposiciones se aplican «a todos los sectores de actividad económica y a todos los tipos de pequeñas y medianas empresas, sea cual fuere su régimen de propiedad (por ejemplo, empresas privadas o públicas, cooperativas, asociaciones, empresas familiares y unipersonales)». En este sentido, resulta evidente su vinculación con la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), sobre todo porque la gran mayoría de las cooperativas son PYME y tienen una importante función que desempeñar para crear empleo sostenible.

392. En su examen de las respuestas recibidas, la Comisión observa que los gobiernos reconocen, casi de forma unánime, el papel que pueden desempeñar las PYME en la creación de empleo y han adoptado diferentes estrategias nacionales para promover el desarrollo de este tipo de empresas.

393. En la Recomendación no figura una definición de las PYME y deja en manos de los Estados Miembros la elaboración de dicha definición, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, sobre la base de criterios apropiados que tengan en cuenta las condiciones sociales y económicas de cada país. En su Estudio General de 2004, la Comisión identificó varios criterios cuantitativos y cualitativos relativos a la definición de las PYME. Para definir la dimensión de una empresa se pueden utilizar tres criterios cualitativos principales: el número de trabajadores o empleados, el valor de los activos fijos y el volumen de negocios. También se pueden utilizar varios criterios cualitativos, como el tipo de propiedad, el mercado al que se provee, y el tipo de tecnología o equipo utilizado. En la práctica, el

número de trabajadores es el criterio que más se utiliza, habida cuenta de su aparente simplicidad y porque a menudo se carece de datos sobre los demás indicadores. En consecuencia, en los países desarrollados, se considera con frecuencia como PYME a las unidades económicas que tienen de 50 a 250 empleados ².

394. En sus respuestas al cuestionario, el Gobierno del Perú indica que el 53 por ciento de la población activa trabaja en micro y pequeñas empresas. El Gobierno indica que ha puesto en marcha políticas y programas tendentes a contribuir a la mejora de su productividad y competitividad y, cuando las micro y pequeñas empresas pertenecen a la economía informal, a facilitar su integración a la economía formal, especialmente mediante la adopción de normas laborales. A este respecto, la Comisión toma nota de la adopción, en junio y septiembre de 2008, de la ley y el reglamento para promover la competitividad, la formalización y el desarrollo de las pequeñas empresas y las microempresas, así como el acceso a un empleo decente (decreto legislativo núm. 1086). La Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) y las otras tres confederaciones de sindicatos que formularon comentarios indican que dicha legislación tiene repercusiones negativas sobre los derechos de los trabajadores de las microempresas y de las PYME. Es probable que la reducción de la protección de los trabajadores traiga consigo empleos precarios e improductivos. La Cámara de Comercio de Lima indicó que el nuevo reglamento en materia de microempresas y de PYME reduce considerablemente el costo de los componentes no salariales de la remuneración. La Comisión también toma nota de la sentencia del Tribunal Constitucional, de noviembre de 2007, a la que hizo mención la organización de empleadores, y en la que se respaldó la posibilidad de adoptar legislación específica para el sector de las PYME y la importancia de garantizar el cumplimiento de la legislación laboral ³.

395. La Confederación de Trabajadores de la Argentina (CTA) expresa su preocupación por el uso abusivo de las PYME para la externalización y la subcontratación con el objeto de reducir el nivel de las condiciones de trabajo y de aumentar el empleo precario. El Consejo Nacional de Sindicatos Unificados de la República Dominicana también ha indicado que si bien la ley núm. 488-2008, adoptada en diciembre de 2008, para regular el desarrollo y la competitividad de las PYME, parece inspirarse en las disposiciones de la Recomendación núm. 189, dicha norma no garantiza los derechos fundamentales en el trabajo a todos los empleados de las PYME. Del mismo modo, la Federación de

² La Comisión se refiere al párr. 322 de su Estudio General de 2004, donde se indicó el número usual de asalariados en las micro, pequeñas y medianas empresas. En las microempresas, el número de asalariados oscila, las más de las veces, entre 1 y 5 ó 1 y 10, aunque en algunos países se aplica un máximo de 25 o de 50 asalariados. En las pequeñas empresas, el número de asalariados varía más a menudo entre 10 ó 20 y 50 trabajadores. El número máximo puede alcanzar 100 ó 500 asalariados, si bien son pocos los países que utilizan cifras tan altas. En cuanto a las empresas medianas, el número más corriente se sitúa entre 50 y 100 asalariados, o incluso puede alcanzar los 250 asalariados, mientras que en algunos pocos países se mantienen mínimos inferiores o superiores.

³ Decisión plenaria de la Corte Constitucional de 21 de noviembre de 2007, respecto de una petición para que se declarase la inconstitucionalidad de algunas disposiciones del régimen agrario especial. En su fallo, la Corte Constitucional se refirió a dos «casos representativos que son emblemáticos de los regímenes especiales de trabajo en el ámbito nacional», el régimen especial para los trabajadores rurales y el régimen que rige a las microempresas y las PYME. En la sentencia se reconocen las características específicas del mercado de trabajo del sector rural (y del de las microempresas y las PYME). El Estado cumple su función de desarrollar y promover el empleo productivo como un factor de progreso social mediante la adopción de medidas específicas encaminadas a promover el empleo en determinados sectores. La adopción de una legislación diferenciada y que establezca un umbral mínimo en dos sectores específicos en relación con la remuneración, las vacaciones anuales y la indemnización por despido, no parece infringir los derechos fundamentales establecidos en la legislación nacional. En sus conclusiones, la Corte Constitucional hace referencia a la importancia de la tarea que realizan los servicios públicos de inspección del trabajo al velar por la observancia de las normas laborales, y también menciona el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), ratificado por el Perú en 1960.

Trabajadores del Pakistán y Força Sindical del Brasil destacan que en muchas PYME no se garantizan ni se aplican plenamente los derechos básicos de los trabajadores.

396. Además, la Comisión observa que el Consejo Australiano de Sindicatos (ACTU) expresa una preocupación similar en su contribución al Estudio General. El ACTU recuerda que en los párrafos 3 y 6, 1), b), de la Recomendación se establece que los trabajadores de las PYME deberían disfrutar de «la protección básica brindada por otros instrumentos pertinentes», y que se deberían adoptar medidas que «garanticen la aplicación no discriminatoria de la legislación del trabajo con el fin de elevar la calidad del empleo» en las PYME. El ACTU manifiesta su preocupación por las nuevas medidas adoptadas en 2009 para modificar la Ley de Elección del Trabajo de 2005 y la adopción de un Código sobre despido justo en las pequeñas empresas⁴. La Comisión toma nota de las nuevas disposiciones legislativas sobre la terminación de la relación de trabajo que ahora se aplican a las empresas que cuenten con menos de 15 empleados y que las cuestiones planteadas a este respecto se recogen en sus comentarios acerca de la aplicación del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), que ha sido ratificado por Australia⁵.

397. La Comisión también toma nota de las preocupaciones expresadas por el Consejo de Sindicatos de Nueva Zelanda – Te Kauae Kaimahi (CTU) en el sentido de que las medidas para fomentar el éxito empresarial competitivo no deberían adoptarse a expensas de los derechos de los trabajadores. El CTU observa que la legislación del trabajo adoptada recientemente permite a las empresas con menos de 20 asalariados despedir sin causa justificada a los nuevos empleados durante los primeros 90 días de empleo, sin que tampoco puedan hacer uso de las reglas normales de protección del empleo, como son las disposiciones relativas a los reclamos personales. Según el CTU, esta reforma legislativa socava los derechos de los trabajadores. El CTU destaca que tanto en el ámbito de las PYME como en el de los empleadores de mayor envergadura debería reconocerse un umbral mínimo de derechos laborales. La Comisión observa que, en su respuesta a los comentarios formulados por el CTU, el Gobierno de Nueva Zelanda se refiere a la legislación aplicable en materia de protección de los trabajadores contra el despido injustificado.

398. La Comisión recuerda que algunos convenios permiten, para las empresas de una dimensión o naturaleza específicas, la exclusión de categorías limitadas de trabajadores, después de consultas con los interlocutores sociales⁶. La Comisión toma nota además de que algunos gobiernos han intentado tomar medidas para promover empleo excluyendo de la protección que otorgan aquellos convenios que habían ratificado a los trabajadores

⁴ La Ley sobre Trabajo Equitativo de 2009 reemplazó a la Ley de Elección del Trabajo. Asimismo, en julio de 2009 entró en vigor el Código sobre despido justificado en las pequeñas empresas.

⁵ Véase CEACR (80.ª reunión), observación, Convenio núm. 158 (Australia), informe de 2010.

⁶ El Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) establece en el art. 2, párr. 5, que: «En la medida en que sea necesario, y previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, cuando tales organizaciones existan, la autoridad competente o el organismo apropiado de cada país podrá tomar medidas para excluir de la aplicación del presente Convenio o de algunas de sus disposiciones a otras categorías limitadas de personas empleadas respecto de las cuales se presenten problemas especiales que revistan cierta importancia habida cuenta de las condiciones de empleo particulares de los trabajadores interesados o de la dimensión o naturaleza de la empresa que los emplea». Igualmente, el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) permite, en el art. 5, párr. 3, la exclusión de las disposiciones del Convenio de las empresas familiares o de pequeñas dimensiones que produzcan para el mercado local y que no empleen regularmente trabajadores asalariados. Estos mecanismos de flexibilidad están sujetos a obligaciones particulares en materia de presentación de memorias.

de las pequeñas empresas⁷. La Comisión considera que toda medida diseñada para promover el pleno empleo y fomentar la creación de empleos productivos y sostenibles, particularmente en las pequeñas y medianas empresas, debería ser adoptada consultando a los interlocutores sociales, en condiciones socialmente adecuadas para todos los interesados, y en plena conformidad con los instrumentos internacionales ratificados por los países en cuestión.

399. En este contexto, la Comisión recuerda que, en las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, la Conferencia instó a todas las empresas, sin importar su tamaño, a aplicar prácticas en el lugar de trabajo basadas en el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas internacionales del trabajo⁸.

a) **Creación de un entorno propicio para la creación y el crecimiento de las PYME**

400. En el cuestionario, se invitó a los Estados Miembros a proporcionar información sobre la promoción y la búsqueda de un entorno propicio para la creación y el crecimiento de las PYME. En varias ocasiones, en sus observaciones sobre la aplicación del Convenio núm. 122, la Comisión subrayó la relación existente entre la formulación de una política activa de empleo y el desarrollo de las PYME. Se alentó a los gobiernos a suministrar información sobre el impacto de las medidas adoptadas para limitar los obstáculos que encuentran las PYME, por ejemplo, para obtener un crédito para iniciar un negocio⁹. También se invitó a los gobiernos a actualizar la información respecto de las PYME con miras a la adopción de nuevas medidas encaminadas a aumentar las oportunidades de empleo, mejorar las condiciones de trabajo en la economía informal y facilitar la integración progresiva del sector en la economía nacional¹⁰.

i) *Marco legislativo*

401. La promoción de medidas y reglamentos que favorezcan a las PYME supone el establecimiento de un entorno jurídico, administrativo y normativo propicio para la creación y el crecimiento de las empresas que generan empleos de alta calidad. La promoción de reformas administrativas y reglamentarias basadas en el diálogo social es esencial para la creación de un entorno propicio para el desarrollo de las PYME.

402. En sus respuestas, muchos gobiernos ponen de relieve el papel de las PYME en la consecución de los objetivos de empleo, es decir, la reducción del desempleo, especialmente entre los jóvenes, la mitigación de la pobreza, y las medidas para luchar contra el empleo precario.

403. La información examinada muestra que los gobiernos han aplicado políticas para la promoción de las PYME, ya sea a través de medidas legislativas (por medio de constituciones, leyes, decretos, reglamentos o códigos obligatorios), o a través de la aplicación de un plan o estrategia nacionales. Por ejemplo, el Gobierno de la India indica

⁷ En Francia, tras la aprobación en agosto de 2005 de la modalidad contractual en materia de «nuevos puestos de trabajo» destinada a establecer condiciones específicas para la contratación y el despido en empresas con menos de 20 trabajadores, se presentó una reclamación ante la OIT en virtud del art. 24 de la Constitución. Se pidió a la Comisión de Expertos que realizase el seguimiento de las conclusiones del comité tripartito (documento GB.300/20/6, noviembre de 2007). La Comisión de Expertos formuló observaciones en 2007 y 2008 sobre la aplicación del Convenio núm. 158 por parte de Francia.

⁸ CIT, 96.ª reunión, Ginebra, Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles.

⁹ CEACR (79.ª reunión), observación, Convenio núm. 122 (China), informe de 2009.

¹⁰ CEACR (79.ª reunión), observación, Convenio núm. 122 (Costa Rica), informe de 2009.

que la Ley sobre el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de 2006 aplica las disposiciones de la Recomendación núm. 189, y se centra en facilitar la promoción, el desarrollo y la mejora de la competitividad y la productividad de las PYME. En sus observaciones, el Centro de Coordinación Sindical recomienda aumentar más las posibilidades de empleo local en las zonas rurales y urbanas de la India, brindando apoyo presupuestario a través de la instauración de mecanismos de financiación de fácil acceso y del desarrollo de institutos de formación para el sector. En sus comentarios, la Federación de Empleadores de Bangladesh (BEF) también destacó la importancia de las PYME en el empleo de más de 20 millones de trabajadores en el país. La BEF indicó además que el Gobierno había establecido una fundación para las PYME, que se concentra en dicho sector. Numerosas ONG y organizaciones de microcrédito trabajan también para el desarrollo de las PYME en Bangladesh. El BEF señala también el éxito del Banco Grameen en la gestión de programas de microcrédito en Bangladesh y en muchos otros países.

404. Los Gobiernos de Burkina Faso, Burundi y Malí señalan que han creado un entorno propicio para las pequeñas empresas mediante códigos de inversión y de tributación. En Senegal, la ley marco núm. 29, de 28 de julio de 2008, en materia de promoción y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, proporciona un nuevo marco jurídico para las PYME. Entre sus principales objetivos figuran la creación de un entorno jurídico, institucional y fiscal favorable, así como el establecimiento de una definición acordada de lo que ha de entenderse por PYME, teniendo en cuenta sus características específicas y su vulnerabilidad económica. En dicha ley también se redefinen las relaciones entre las PYME y las grandes empresas, con especial referencia a la subcontratación, se fomenta el desarrollo de la transferencia de tecnología de las instituciones de investigación y universidades a las PYME, y se garantiza la prestación de apoyo a las empresas, de diversas formas, con el objeto de que sean más viables y competitivas mediante la aplicación de medidas adecuadas de asistencia y promoción. En su contribución, la Unión Nacional de Sindicatos Autónomos de Senegal (UNSAS) indica que debería haber una evaluación de los efectos de la ley marco, desde el punto de vista de su eficacia, para evaluar las repercusiones y el alcance de dicha ley en el entorno comercial y de inversiones de Senegal.

405. El Gobierno de Marruecos informó sobre la Carta de las PYME, publicada por la ley núm. 53 de 2000, en la que se establece un marco jurídico para su promoción. La Comisión tomó nota de que el programa «Mukawalati» (Mi Empresa), por el que se promociona el empleo independiente y se facilita a los empresarios la concreción de proyectos relativos a las PYME, permitió el desarrollo de más de 1.000 pequeñas empresas. El Gobierno del Yemen se refiere a la ley núm. 23 de 2002, mediante la cual se crea el Banco Al-Amal de Microfinanciación para prestar apoyo financiero a personas con bajos ingresos con el objeto de que puedan iniciar proyectos, poniendo especial interés en las mujeres de las zonas rurales. Las asociaciones compuestas por aproximadamente entre cinco y nueve mujeres con un proyecto común pueden beneficiarse de esa financiación para iniciar un proyecto. La Cámara de Industria de Jordania indica que contribuye a la distribución de créditos y préstamos con el Ministerio de la Industria y del Comercio y la Corporación jordana de préstamos a la promoción de las PYME.

406. En el Japón, la Ley Básica sobre las Pequeñas y Medianas Empresas ha sido concebida para respaldar las medidas de apoyo a la creación de las PYME. En la Ley relativa al Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas de Lituania, adoptada en 2007, se establece una definición de las pequeñas y medianas entidades así como las diferentes formas que pueden adoptar las medidas de apoyo estatal a las PYME. Un

nuevo órgano, el Consejo de la Pequeña y Mediana Empresa, integrado por representantes de asociaciones, cuyos miembros son entidades empresariales, ha pasado a tener carácter oficial para garantizar la cooperación entre los representantes empresariales y las autoridades estatales. Según la ley, las pequeñas y medianas entidades comprenderán a las medianas empresas, las pequeñas empresas (incluidas las microempresas), y las personas físicas que, de conformidad con lo prescrito por la ley, gozarán del derecho a participar en actividades independientes de índole comercial, productiva, profesional o de similares características, incluidas las actividades que requieran un certificado de negocios.

ii) *Medidas de promoción*

407. Para crear un entorno propicio destinado al crecimiento y desarrollo de las PYME, en el párrafo 5 de la Recomendación núm. 189 figura una enumeración detallada de las medidas de apoyo para dichas empresas. El párrafo 5(a) recomienda que los Estados Miembros adopten políticas fiscales, monetarias y de empleo apropiadas para promover un entorno económico óptimo (especialmente respecto de la inflación, los tipos de interés y de cambio, los impuestos, el empleo y la estabilidad social), incluyendo el acceso al crédito. De conformidad con el párrafo 5(b), los Estados Miembros deberían adoptar disposiciones jurídicas apropiadas, en particular con respecto al derecho de propiedad, con inclusión de la propiedad intelectual, la localización de las empresas, la ejecución de contratos, y la competencia leal, así como una legislación social y laboral adecuadas.

408. La Comisión toma nota que la promoción de microempresas mediante programas de microfinanciación es un aspecto importante de las políticas para el desarrollo de las empresas. La microfinanciación se define como la prestación de servicios financieros a los pobres de manera sostenible. Los servicios financieros que los trabajadores pobres necesitan y solicitan incluyen distintos tipos de créditos, ahorros, garantías, seguros, pagos de transferencias, remesas y otras transacciones. Al promover la microfinanciación, los Estados Miembros pueden también favorecer la creación de microempresas por parte de los pobres y de quienes se encuentran excluidos de las transacciones del mercado¹¹. En sus respuestas al cuestionario, la mayoría de los Estados Miembros informaron sobre mejoras de sus servicios financieros al haber facilitado el acceso de las PYME y de las microempresas a las garantías bancarias, los préstamos y las subvenciones.

409. La Confederación de Empresas Suecas (SN) informa que la organización intervino para que se otorguen créditos a las PYME y se introduzcan modificaciones a la Ley de Protección del Empleo, aumentar la movilidad de la mano de obra y facilitar el empleo de los jóvenes. La SN también indica que ha insistido en que se simplifiquen las normas aplicables a las empresas y se reduzcan los costos administrativos.

410. En el apartado 2) del párrafo 6 de la Recomendación, se invita a los Miembros a eliminar los obstáculos al desarrollo y crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, que pudieran derivarse en particular de la improcedencia, la inadecuación o el exceso de los trámites administrativos en materia de registro, licencias, presentación de declaraciones, etc., incluidos aquellos que desincentivan la contratación de personal.

411. La Confederación Italiana de Dirigentes de Empresa (CIDA) indica en su contribución que, en las disposiciones del artículo 20 de la ley núm. 266/97, se

¹¹ Véase la Declaración de política sobre la microfinanza en pro del trabajo decente, adoptada por el Consejo de Administración en oportunidad de la 294.ª reunión, en el anexo al documento GB.294/11 (Rev.), informe de la Comisión de Empleo y Política Social (noviembre de 2005).

establecen incentivos para la colocación de los directivos desempleados y la puesta en marcha de proyectos útiles para su reincorporación al trabajo. Los incentivos duran doce meses y, durante ese período de tiempo, las empresas tienen la oportunidad de considerar la posibilidad de emplear a dichos directivos.

412. Varios Estados Miembros han indicado haber reducido los trámites administrativos relacionados con la constitución de una PYME. Por ejemplo, en Francia, la Ley de 4 de agosto de 2008 sobre Modernización de la Economía supone una simplificación de los trámites administrativos necesarios para trabajar de manera independiente o para iniciar una actividad comercial. En Bélgica, las medidas tomadas por la Agencia para la Simplificación Administrativa (ASA) permiten constituir ahora una pequeña empresa en un lapso de tres días.

413. En sus respuestas, el Gobierno de Letonia indica que con objeto de disminuir las cargas administrativas para las PYME, el retraso para su registro se redujo a tres días hábiles. Según la reglamentación de la Ley de Sociedades y la reglamentación de la Ley de Auditoría, tanto las cuentas anuales como las cuentas anuales consolidadas pueden presentarse únicamente al Servicio de Rentas del Estado, órgano que se encargará de proporcionar información al Registro de Empresas por medios electrónicos para acelerar el proceso de registro de las PYME.

414. En el párrafo 8 de la Recomendación se hace referencia a los períodos de dificultades económicas que las PYME pueden enfrentar, y se pide que se les proporcione una ayuda firme y eficaz. La Comisión observa que durante el actual período de crisis numerosos gobiernos han puesto en marcha planes de recuperación y han adoptado medidas concretas para ayudar a las PYME. Los objetivos de los planes de recuperación consisten en crear empleos estimulando la demanda a través del consumo o mediante inversiones. Algunos de estos planes prevén gastos para servicios de salud, educación, tecnología e infraestructura, de los cuales las PYME y los sectores afectados podrían ser los beneficiarios directos o indirectos.

b) Infraestructura de servicios

415. La Comisión examinó las medidas adoptadas por los Estados Miembros para desarrollar una infraestructura de servicios para las PYME. En el párrafo 11 de la Recomendación se establece que, con el objeto de aumentar el crecimiento, el potencial de creación de empleos y la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, se debería prever el suministro a las mismas y a sus trabajadores de un conjunto de servicios de apoyo directos e indirectos, y el acceso a estos últimos, incluidos el desarrollo de los recursos humanos y servicios de apoyo conexos. También se hace referencia en el párrafo 11 a una serie de medidas adicionales que deberán aplicarse para fortalecer el crecimiento de las PYME, su potencial de creación de empleos y competitividad, entre las que se incluyen las siguientes: asistencia para la fase previa a la creación, el inicio y el desarrollo de empresas, el desarrollo y seguimiento de un proyecto de empresa, servicios de ayuda inicial (viveros de empresas), servicios de información, comprendido el asesoramiento sobre las políticas de las autoridades públicas, etc.

416. En México, el Fondo de Proyectos Productivos para el Desarrollo Económico apoya proyectos que promuevan y formen cadenas productivas que fortalezcan la competitividad de las PYME y creen alto valor añadido para las empresas mediante la aplicación del conocimiento y el progreso tecnológicos.

417. En Belarús, el Gobierno puso en marcha programas nacionales para establecer condiciones favorables para el desarrollo sostenible de las pequeñas empresas mediante

el desarrollo de mecanismos de cooperación industrial entre las pequeñas empresas y los grandes participantes del mercado; la cooperación con las organizaciones empresariales; el desarrollo de servicios de apoyo informático para las pequeñas empresas; y el desarrollo de la cooperación internacional en el ámbito de las pequeñas empresas.

418. En la Recomendación se insta a los Estados Miembros a facilitar el acceso de las PYME a la investigación, la innovación, la información y las tecnologías de la comunicación. Las asociaciones entre empresas y la creación de centros de investigación resultan esenciales para fomentar la innovación. Se insta a los gobiernos a impulsar medidas de política que, entre otros objetivos, consoliden los intercambios realizados por centros de formación, promuevan el acercamiento entre las empresas y las universidades, se centren en la promoción del desarrollo tecnológico de las PYME, y mejoren el acceso al capital de riesgo para facilitar la innovación.

c) Desarrollo de una cultura empresarial

419. También se pidió a los gobiernos que proporcionasen información sobre la promoción de una cultura empresarial para fomentar el desarrollo de las empresas y la creación de puestos de trabajo, de conformidad con lo previsto en el párrafo 10 de la Recomendación. Para poder desarrollar satisfactoriamente una cultura empresarial resulta absolutamente necesario invertir en formación y adoptar medidas que tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres y de los grupos desfavorecidos y marginados de la sociedad.

420. Si bien en un gran número de respuestas se dieron indicaciones sobre las políticas de promoción de las PYME, no hubo información sobre el desarrollo de una cultura empresarial, y algunos gobiernos reconocen que aún se deben realizar esfuerzos en este sentido. En su respuesta, el Gobierno de Indonesia subraya el hecho de que se deberían mejorar la competitividad y el espíritu empresarial a fin de respaldar el crecimiento de las PYME.

421. El Gobierno de Francia indica que la transmisión de una cultura empresarial comienza en la escuela mediante la sensibilización de los jóvenes en relación con las empresas. Por consiguiente, se instituyó un Consejo para la extensión de la cultura económica (CODICE) bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía, Industria y Empleo. En el último año del colegio se ha iniciado una opción denominada «descubrimiento profesional» y en la enseñanza secundaria se han desarrollado miniempresas en el contexto de una colaboración con la asociación «Emprender para Aprender».

422. La Dirección de Desarrollo de la Pequeña Empresa y las Artesanías (SEHDA) de Mauricio contribuye a promover la difusión de una cultura empresarial en las PYME mediante la organización de varias actividades de información, como la Semana de la iniciativa empresarial. El programa itinerante denominado «Caravana para las PYME», que se inició en 2009, ha ofrecido la posibilidad de realizar una gira por el país y, en particular, de llegar a las zonas rurales y proporcionar apoyo a los pequeños empresarios para ayudarles a crear nuevas empresas o mejorar las existentes.

423. En Túnez, se han tomado medidas para desarrollar una cultura empresarial y difundir una cultura de la iniciativa individual en el ámbito universitario mediante cursos académicos. Estos cursos duran un año y se los concibió para promover la integración de los graduados universitarios al mercado de trabajo mediante el desarrollo de su capacidad para poner en marcha un proyecto de negocio propio y trabajar de manera independiente a través, por ejemplo, del suministro de herramientas y capacitación en métodos para la creación de empresas y el desarrollo de proyectos.

424. Luego de la adopción de la ley núm. 1014 de enero de 2006 en materia de promoción de una cultura empresarial, el Gobierno de Colombia tomó medidas para introducir la enseñanza de técnicas de gestión empresarial en los programas de estudio. En marzo de 2008, Costa Rica adoptó el decreto ejecutivo núm. 34112 por el que se establece el marco jurídico del Programa Nacional para apoyar a las microempresas y la movilidad social. En el Perú, entre los objetivos del programa «Mi Empresa» figuran el desarrollo de una cultura empresarial entre los jefes de empresas. Con la asistencia técnica de la OIT, el Gobierno del Perú ha introducido cursos de gestión empresarial en el sistema de educación secundaria. También ha establecido un Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad.

i) *Inversión en capacitación*

425. Como se indicó en el cuestionario, para estimular la competitividad, el crecimiento de la empresa y la creación de empleo, es importante que las empresas tengan acceso, tanto en el ámbito local como nacional, a los servicios de apoyo para el desarrollo de los recursos humanos. Se deberían alentar estos servicios, de conformidad con el párrafo 11 de la Recomendación, mediante el impulso y desarrollo de la formación profesional en la empresa, el apoyo a la formación en materia de seguridad y salud en el trabajo, y la asistencia para mejorar los niveles de conocimiento general, de conocimientos de aritmética y de informática y de educación básica de los directivos y empleados.

426. La Comisión observa que algunos gobiernos indican en sus respuestas que aún no cuentan con programas para la creación de infraestructuras de servicios, ni han adoptado medidas específicas para el desarrollo de una cultura empresarial (Benin, Jordania). El Gobierno de Haití, por ejemplo, indica que aún no ha formulado una política concreta para promover la inversión en este ámbito, a pesar de haber adoptado medidas de formación. En su respuesta, el Gobierno de Camerún indica que necesita más apoyo técnico para desarrollar y mejorar la formación de futuros empresarios. El Gobierno del Iraq también indica que la OIT presentó un programa sobre el desarrollo de las capacidades de los formadores para permitir que los desempleados ingresen al mundo de los negocios. El programa organizó un taller para pasantes del Ministerio de Trabajo a fin de adoptar el proyecto e incorporarlo en los programas de formación de ese ministerio. La iniciativa conllevó la formulación de un programa nacional encaminado a formar parte de los programas educativos y de formación. El Gobierno indica que se necesita más apoyo técnico para el programa antes mencionado a fin de desarrollar un marco jurídico para la promoción de las PYME.

427. La inversión en los recursos humanos también implica que las políticas públicas promuevan un enfoque de la empleabilidad basado en el conocimiento y las competencias laborales. En su respuesta, el Gobierno de Argelia indica que se han establecido programas de formación para promotores sobre las técnicas de creación y gestión de actividades, en particular en el ámbito de la artesanía, y que cerca de 7.000 personas que trabajan en ese sector se han beneficiado de la formación en este ámbito. En Benin, en el documento fundacional de las PYME y de las pequeñas y medianas industrias (PYMI) nacionales, se establece en su artículo 12 que el Estado deberá impartir formación a gerentes y empleados de las PYME-PYMI en materia de técnicas de gestión, el concepto de «criterio de calidad», técnicas de exportación, creatividad, innovación y, sobre todo, una cultura empresarial mediante el fortalecimiento de las estructuras de apoyo.

428. El Gobierno del Japón ha desarrollado programas relativos a la formación profesional para quienes buscan empleo y los estudiantes jóvenes que buscarán un trabajo en el futuro próximo. Con la colaboración de universidades y escuelas técnicas,

el desarrollo de los recursos humanos, que normalmente concierne a las empresas más grandes, se ha ampliado a las PYME regionales, en ocasión de ferias de empleo, de modo que los solicitantes de trabajo puedan reunirse con los dirigentes de empresas.

429. En Nueva Zelanda, el Ministerio de Desarrollo Económico ha creado el Programa de Capacitación y Certificación APEC-IBIZ para fortalecer el desarrollo de los recursos humanos de las PYME. Los asesores y mentores empresariales también se han puesto a disposición de los empresarios y de los directivos de las PYME para proporcionarles asistencia y orientación.

430. En Senegal, el sistema establecido por el Fondo para el Desarrollo de la Enseñanza Técnica y la Formación Profesional (FONDEF), permite que las empresas puedan ofrecer formación a sólo el 20 por ciento del costo normal. El FONDEF tiene un sitio de Internet en donde quienes solicitan formación pueden encontrar los formularios de inscripción en línea, junto con información sobre instituciones de microfinanciación y diversos servicios de apoyo empresarial.

ii) *Campañas de sensibilización*

431. Las PYME pueden desempeñar un papel esencial en la promoción de una mayor participación en la economía de los grupos desfavorecidos y marginados de la sociedad, como se indica en el apartado d) del párrafo 2 de la Recomendación. En su respuesta, el Gobierno de la República Checa indica que, para fomentar las actividades de los grupos desfavorecidos, el Código del Trabajo establece un salario mínimo garantizado y niveles salariales mínimos garantizados para los trabajadores de entre 18 y 21 años, en el contexto de su primer trabajo en una PYME, por un período de seis meses a partir de su contratación.

432. El apartado 4) del párrafo 10 y el párrafo 16 de la Recomendación son complementarios en lo que respecta a invitar a los Estados Miembros a organizar y poner en práctica, con la plena participación de los empleadores y de los trabajadores interesados, campañas de sensibilización con el fin de, por una parte, promover el respeto de las disposiciones jurídicas y de los derechos de los trabajadores, y por otra, tener especialmente en cuenta las necesidades propias de las mujeres y de los grupos desfavorecidos y marginados de la sociedad.

433. El Gobierno de Nepal indica que la Ley de Empresas Industriales de 1992 se adoptó para fomentar el desarrollo de las PYME y para ayudar a crear oportunidades de empleo para los grupos desfavorecidos y marginados (mujeres, *dalits*, pueblos indígenas y tribales, etc.).

434. En su respuesta, el Gobierno de Bahrein indica que el Ministerio de Desarrollo Social y el Banco de Desarrollo han adoptado medidas de promoción para facilitar el acceso a la financiación de determinadas categorías sociales, con especial referencia a las amas de casa en lo relativo a la puesta en marcha de las PYME. En los Emiratos Árabes Unidos, se han puesto a disposición de los jóvenes diplomados que deseen participar en la creación de las PYME fondos y programas especiales. Estos fondos comprenden el programa Ambición ejecutado por el Emirates Bank, la Unidad de Desarrollo de las PYME, dependiente de la Dirección de Desarrollo Económico en Dubai y el Fondo Khalifa para la Promoción y el Desarrollo de las PYME, destinado a los jóvenes universitarios, así como a hombres y mujeres de negocios dando orientación, apoyo y formación. El Fondo Khalifa apoya también a las mujeres con negocios domésticos.

435. El Gobierno de Benin también indica que mediante un programa especial para las PYME-PYMI se está desarrollando y preparando infraestructura en beneficio de los grupos de mujeres que se ocupan del cultivo de karité, mandioca y nueces de palma. En

Senegal, se han adoptado medidas concretas para promover el espíritu empresarial de las mujeres en el contexto de la ley marco núm. 29-2008, en materia de promoción y desarrollo de las PYME, de 6 de febrero de 2008. Dicha ley se inscribe y refuerza el artículo 33 de la Carta de las PYME de 2003, al establecer que el 15 por ciento de la proporción de contratos públicos reservados para las PYME tienen que ser adjudicados a empresas pertenecientes a mujeres.

436. En Grecia, el programa relativo a la «Promoción de la Iniciativa Empresarial de la Mujer» está dirigido al desarrollo, apoyo y promoción del espíritu empresarial de las mujeres mediante el apoyo financiero para la creación de nuevas PYME sostenibles en las industrias manufactureras y de servicios, poniendo énfasis en el crecimiento económico tanto en el ámbito regional como local. En este contexto, se han desarrollado también otros programas, a saber: «Subvenciones para la prestación de intervenciones integradas en favor de las mujeres», «Acciones positivas en favor de las mujeres en las pequeñas y medianas y grandes empresas» y «Mejoramiento de las condiciones para la inclusión de grupos vulnerables de mujeres en el mercado de trabajo». En su respuesta, el Gobierno hace referencia a una serie de instituciones y servicios para ayudar a las mujeres empresarias, como la Asociación Griega de Mujeres Empresarias, el portal de información para mujeres empresarias y la Red de la Cámara Nacional de Empresarias Griegas (EEDGE). Las medidas de sensibilización también comprenden a las personas jóvenes y las personas con discapacidades. Por ejemplo, los programas de «Fortalecimiento de la capacidad empresarial de los jóvenes» y «Fortalecimiento de la capacidad empresarial de las personas con discapacidades» han sido concebidos para sensibilizar a los jóvenes y a las personas con discapacidades sobre el entorno de las PYME y también han dado lugar a la creación de 250 nuevos puestos de trabajo. Asimismo, hay un programa para promover el espíritu empresarial entre la población romaní.

Resumen

Recomendación núm. 189

- ✓ **La Recomendación núm. 189 establece un marco específico para asegurar que el empleo que generen las pequeñas y medianas empresas, así como también las microempresas, se encuentre en conformidad con las normas internacionales del trabajo.**
- ✓ **La consulta con los interlocutores sociales y otros actores que actúan en el sector de la microempresa y de las PYME facilita la adopción de políticas y medidas destinadas a la creación económica y de empleo.**
- ✓ **Las políticas y los programas destinados a promover pleno empleo y estimular la creación de trabajo productivo y sostenible en las PYME deben adoptarse en conformidad con los instrumentos internacionales ratificados.**
- ✓ **La promoción de una cultura empresarial, y la adopción de las medidas que faciliten el lanzamiento de negocios, como lo indica la Recomendación núm. 189, constituyen valiosos vehículos para integrar a más trabajadores en la economía formal.**
- ✓ **Convendría mejorar el acceso al crédito y a otros incentivos para favorecer la creación de microempresas.**

Capítulo V

Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)

1. Introducción

437. Desde sus orígenes, la OIT ha reconocido la función que desempeñan las cooperativas en la creación de empleo y su contribución al logro de la justicia social. Por consiguiente, en su tercera reunión (marzo de 1920), el Consejo de Administración estableció un Servicio de Cooperativas en la Oficina para recopilar toda la información relativa al movimiento cooperativo y establecer lazos con las principales organizaciones cooperativas nacionales e internacionales.

Definición de las cooperativas

La Comisión observa que el párrafo 2 de la Recomendación núm. 193 define el término «cooperativa» como una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta, y de gestión democrática.

La Comisión toma nota además de que las cooperativas se basan en un sistema de valores y principios, como lo establece el párrafo 3 de la Recomendación. El párrafo 3, a) enumera los valores cooperativos fundamentales; autoayuda, responsabilidad personal, democracia, igualdad, equidad y solidaridad, y una ética fundada en la honestidad, transparencia, responsabilidad social e interés por los demás. El párrafo 3, b) enumera los principios cooperativos: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática por parte de los socios; participación económica de los socios; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas, e interés por la comunidad.

438. El párrafo 3 del artículo 12 de la Constitución de la OIT, adoptado en 1946, incluye una referencia a las cooperativas, en la que se autoriza a la Organización a «adoptar cuantas medidas estime necesarias para efectuar consultas (...) con las organizaciones internacionales no gubernamentales reconocidas, comprendidas las organizaciones internacionales de (...) cooperativistas». La Oficina ha fomentado la creación de cooperativas, en particular por medio de la asistencia técnica y la información, y ha prestado asesoramiento a los gobiernos, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a las organizaciones cooperativas sobre su función en ese ámbito.

439. En su 50.^a reunión (1966), la Conferencia adoptó la Recomendación núm. 127 relativa a la función de las cooperativas en la mejora económica y social de los países en desarrollo para instaurar un marco jurídico que regulara las actividades de las cooperativas. Se considera que la Recomendación núm. 127 ha desempeñado un papel importante en el progreso de las cooperativas a través de la legislación, las políticas, el desarrollo de los recursos humanos y la financiación.

440. En la década de los ochenta, las cooperativas se reestructuraron para adaptarse a una nueva coyuntura económica y política en la que algunos países dejaron de promoverlas. En ese contexto, la OIT consideró que era indispensable formular nuevas normas para prestar orientación y asistencia en la creación de cooperativas, sobre todo teniendo en cuenta que el alcance de la Recomendación núm. 127 se limitaba a los países en desarrollo.

441. Por consiguiente, en su 274.^a reunión (marzo de 1999), el Consejo de Administración decidió incluir en el orden del día de la 89.^a reunión (2001) de la Conferencia la cuestión de la promoción de las cooperativas con miras a la adopción de una norma revisada, lo que dio lugar a la adopción de la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193) en junio de 2002. Esta Recomendación se hace eco de los nuevos cambios acaecidos en el entorno socioeconómico en el que operan las cooperativas. La Recomendación núm. 193 sustituye a la Recomendación núm. 127 y amplía su alcance, lo que la convierte en una norma de aplicación universal. En ella se reflejan tanto las limitaciones como las oportunidades fruto de la globalización.

442. La Comisión observa que el párrafo 2 de la Recomendación núm. 193 define las cooperativas como «una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta, y de gestión democrática», definición que ya fue acuñada en la Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) sobre la Identidad Cooperativa de 1995.

443. En la Recomendación se insiste en la autonomía de las cooperativas, si bien se destaca que los gobiernos cumplen una función esencial a través del establecimiento de políticas adecuadas y de un marco jurídico e institucional. Los interlocutores sociales y las organizaciones cooperativas también figuran en la Recomendación en calidad de actores indispensables para el desarrollo de las cooperativas.

444. La Recomendación aborda cuatro cuestiones principales: el reconocimiento de la importancia del papel de las cooperativas en el desarrollo económico y social, la definición de la función de los gobiernos en la creación de un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas, el papel activo que desempeñan las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las organizaciones cooperativas, así como el fomento de la cooperación internacional.

445. A tenor del párrafo 4 de la Recomendación núm. 193, los Estados Miembros han de adoptar medidas «para promover el potencial de las cooperativas en todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo». Es necesario alentar el fomento y el fortalecimiento de la identidad de las cooperativas sobre la base de los valores y principios cooperativos.

446. En su 96.^a reunión (2007), la Conferencia aprobó sus Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles en las que se indica que se debía facilitar el acceso de las cooperativas al financiamiento. Además, en las Conclusiones se destaca la función de las cooperativas como vehículo para la inclusión de los grupos específicos y marginados en los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) ¹.

447. Por último, en el Pacto Mundial para el Empleo adoptado por la Conferencia en su 98.^a reunión (2009) se señala, en relación con las respuestas a la crisis, que hay que «reconocer que las cooperativas, desde las muy pequeñas a las grandes multinacionales,

¹ CIT, 96.^a reunión, Ginebra, 2007, *Actas Provisionales* núm. 15, párrs. 11 y 24.

proporcionan empleos en nuestras comunidades, y aportarles un apoyo específico adaptado a sus necesidades».

448. En el ámbito del presente Estudio General, la Comisión ha examinado por primera vez las medidas que los Estados Miembros han adoptado para dar efecto a lo dispuesto en la Recomendación. En el cuestionario remitido a los gobiernos se les invitó a proporcionar información acerca del establecimiento de un marco político y jurídico propicio al desarrollo de las cooperativas. Las respuestas al cuestionario han aportado una información importante sobre el papel que desempeñan las cooperativas en la creación y el desarrollo de actividades generadoras de ingresos y empleo decente y sostenible. En las circunstancias de la crisis económica mundial, es adecuado examinar el carácter autónomo de las cooperativas y observar que no sólo ofrecen una mayor resistencia a la crisis, sino que además siguen promoviendo el crecimiento económico ².

2. Vínculos con otras normas internacionales que promueven la identidad cooperativa

449. La Recomendación núm. 193 ha contribuido al desarrollo de un marco para el movimiento cooperativo, junto con otros dos instrumentos internacionales: la Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre la Identidad Cooperativa de 1995 y las directrices destinadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas, adoptadas por las Naciones Unidas en 2001.

a) Instrumentos internacionales

450. En su 23.º período de sesiones (1968), la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió al Consejo Económico y Social (ECOSOC) que examinara el papel del movimiento cooperativo en el desarrollo económico y social. El ECOSOC destacó la importancia de que se estableciera una estrecha colaboración entre el Secretario General de las Naciones Unidas, la OIT, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) con miras a formular un programa de acción concertada en el ámbito de las cooperativas. En 1971 se creó el Comité Mixto para la Promoción de Cooperativas Agrícolas, y de inmediato, a partir de 1973, se amplió su ámbito de actuación para incluir la promoción de todas las categorías y formas de cooperativas. En 1989, con objeto de plasmar los cambios que se habían producido en relación con las cooperativas, así como de fortalecer su acción a escala internacional, el Comité Mixto redefinió sus objetivos y pasó a denominarse Comité para la Promoción y el Adelanto de las Cooperativas (COPAC), entre cuyos miembros figuran las Naciones Unidas, la FAO, la OIT y dos organizaciones no gubernamentales, la ACI y la Federación Internacional de Productores Agropecuarios (FIPA).

451. En 2001, se encomendó a la COPAC la tarea de redactar unas directrices para el desarrollo de las cooperativas. Las directrices, que fueron adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2001, están destinadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas ³. Las directrices contienen recomendaciones sobre las políticas relativas a las cooperativas y al movimiento cooperativo, con inclusión de la

² J. Birchall y L. H. Ketilson: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis*, Programa sobre las empresas sostenibles, OIT, Ginebra, 2009.

³ *Directrices encaminadas a crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas*, adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 56.º período de sesiones, 2001.

necesidad de un reconocimiento público de las cooperativas, de disposiciones jurídicas, judiciales y administrativas adecuadas, de investigación, de estadísticas e información, de educación sobre cooperativas, así como de suministro de fondos públicos para apoyar a las cooperativas y de mecanismos institucionales para la colaboración y la asociación.

452. En 2008, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 62/128 relativa a las cooperativas en el desarrollo social. En la Resolución se destaca la contribución de las cooperativas al desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y la creación de medios de vida en diversos sectores económicos en las zonas urbanas y rurales. Asimismo, se exhorta a los gobiernos, a las organizaciones internacionales competentes y a los organismos especializados a que, en colaboración con las organizaciones nacionales e internacionales de cooperativas, tomen medidas para apoyar el desarrollo de las cooperativas. Entre esas medidas, en el párrafo 4, *c*), de la Resolución se hace referencia al establecimiento de una asociación efectiva entre los gobiernos y el movimiento cooperativista mediante consejos consultivos u órganos asesores conjuntos, así como a la promoción e implementación de una mejor legislación, investigación, intercambio de buenas prácticas, capacitación, asistencia técnica y fomento de la capacidad de las cooperativas, especialmente en los ámbitos de gestión, auditoría y técnicas de comercialización.

453. En 1995, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), una organización no gubernamental independiente fundada en Londres en 1895, adoptó su Declaración sobre la Identidad Cooperativa. La ACI reúne, representa y presta servicios a cooperativas de todo el mundo. En la actualidad cuenta con 223 organizaciones miembros que proceden de 85 países y de diversos sectores económicos, y que representan a cerca de 800 millones de personas en todo el mundo. La Declaración de la ACI brinda un ejemplo de la contribución de los órganos no estatales a la formulación de las nuevas normas internacionales.

454. El extracto de la Declaración de la ACI contiene los siete principios cooperativos que se incluyen en el párrafo 3, *b*), de la Recomendación núm. 193: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática por parte de los socios; participación económica de los socios; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas, e interés por la comunidad. De conformidad con el ideal cooperativista, el libre albedrío de los socios que trabajan juntos es uno de los elementos determinantes de su motivación y el principal pilar para la creación de una cooperativa. La falta de respeto de alguno de esos principios implica un defecto en el mecanismo cooperativo e impide su correcto funcionamiento.

455. El ejercicio del control democrático por parte de los socios de la cooperativa significa que todos ellos tienen iguales derechos de voto, de conformidad con la regla que establece que a cada socio le corresponde un voto. La participación económica de los socios implica que contribuyen equitativamente al capital de sus cooperativas y que parte de ese capital es normalmente propiedad indivisible de la cooperativa. La autonomía y la independencia exigen la no interferencia en las actividades de las cooperativas y el mantenimiento de su autonomía. Esos cuatro primeros preceptos tienen carácter de principios fundamentales, y la ausencia de cualquiera de ellos acarrearía la pérdida de identidad de la cooperativa. Estos principios garantizan las condiciones que rigen la contribución, posesión, gestión y beneficios de la cooperativa, así como la participación en los riesgos económicos y financieros. El principio de educación, formación e información proporciona un medio de acción para que los miembros puedan contribuir plenamente al desarrollo y a la promoción de las cooperativas. La cooperación entre cooperativas es una estrategia empresarial encaminada a fortalecer el movimiento cooperativo a escala tanto nacional como internacional, sin la cual las cooperativas

serían económicamente vulnerables. Además, las cooperativas han de poder constituir federaciones, en particular para seguir siendo competitivas y defender así sus intereses. El último principio, el interés por la comunidad, presupone la contribución de las cooperativas al desarrollo sostenible, lo cual entraña su responsabilidad en relación con problemas reconocidos mundialmente, como la protección medioambiental, la justicia social y el trabajo decente y la reducción de la pobreza, siempre dentro del marco aprobado por los socios.

b) Instrumentos regionales

456. En los últimos años, a raíz de la globalización y de la intensificación de la competencia, las organizaciones regionales se han esforzado por desarrollar una legislación modelo con respecto a las cooperativas con objeto de orientar a sus Estados miembros en la formulación de leyes nacionales en la materia. En 2003, por ejemplo, el Consejo de la Unión Europea adoptó el Reglamento (CE) núm. 1435/2003 relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea para dotar de un marco jurídico a las cooperativas transfronterizas ⁴.

457. Los 16 Estados miembros de la Organización para la Armonización del Derecho Mercantil en África (OHADA) proponen que se adopte una ley uniforme que regule las cooperativas. Esa ley uniforme proporcionaría un marco jurídico común para todos los Estados miembros de la OHADA, y garantizaría una mayor seguridad para las actividades de las cooperativas y sus relaciones con sus interlocutores, dentro del respeto a las características específicas de las cooperativas ⁵.

458. La ley marco para las cooperativas de América Latina, un modelo de marco legislativo, fue adoptada en 2008 por la ACI-Américas. La ley marco fue elaborada conjuntamente con la OIT y la participación de otros interesados. La ley marco refleja las disposiciones de la Recomendación núm. 193 y contiene 102 artículos que incluyen disposiciones sobre cuestiones de carácter general, los estatutos, los socios, la integración social, los órganos cooperativos, la disolución y la liquidación. En abril de 2008 se propuso la creación de un Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR ⁶.

c) Instrumentos de la OIT

459. En el preámbulo de la Recomendación núm. 193 se hace referencia a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, y a los convenios fundamentales y otros convenios con los que está estrechamente vinculada, incluidos los instrumentos abordados en el presente Estudio General. Entre otras medidas, en los párrafos 4 y 5 de la Recomendación se hace un llamamiento a que se adopten medidas encaminadas a crear y desarrollar actividades generadoras de ingresos y empleo decente y sostenible, así como a responder a las necesidades de los socios, incluidos los grupos desfavorecidos, para lograr su inclusión social, de conformidad con los objetivos del Convenio núm. 122.

460. En relación con el Convenio núm. 142, la Recomendación núm. 193 reconoce la importancia fundamental de la formación y el desarrollo de las competencias técnicas y profesionales en la promoción de las actividades cooperativas (párrafo 8, 1), e) y f)). Se insta asimismo a la mejora del acceso de los socios, trabajadores y administradores, a las

⁴ *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 207, de 18 de agosto de 2003, págs. 1-24.

⁵ Finalización del proyecto de ley uniforme de la OHADA sobre las cooperativas: <http://www.ohada.com/AUSCM/>.

⁶ Véase <http://www.mercosur.coop/recm/spip.php>.

tecnologías de la información y la comunicación, y en el párrafo 8, 1), *h*), se hace referencia a la formación como medio para mejorar el nivel de productividad y de competitividad de las cooperativas y la calidad de los bienes y servicios que producen.

461. La Comisión toma nota de que el vínculo entre la creación de empleo y la pequeña y mediana empresa (PYME) es patente en la mayoría de países. De hecho, habida cuenta de que la mayor parte de las cooperativas son PYME, las políticas para la promoción de las PYME también benefician a las cooperativas. En su párrafo 4, la Recomendación núm. 189 establece con claridad que sus disposiciones se aplican a todos los sectores de actividad económica y a todos los tipos de pequeñas y medianas empresas, sea cual fuere su régimen de propiedad (por ejemplo, empresas privadas o públicas, cooperativas, asociaciones, empresas familiares y unipersonales). La adopción de la Recomendación núm. 193 reafirma la importancia del estatuto jurídico de las cooperativas, que debe diferenciarse del de otras entidades económicas.

462. La Comisión toma nota de que casi todos los gobiernos han indicado que han adoptado políticas para la promoción de las cooperativas. Sin embargo, los gobiernos no siempre aclaran si sus respuestas se refieren a todas las PYME, incluyendo a las cooperativas, o si consideran a las cooperativas separadamente de las PYME. El párrafo 8, 1), *a*), de la Recomendación insta a promover conjuntamente la aplicación de las normas fundamentales del trabajo de la OIT y la Declaración de 1998 «a todos los trabajadores de las cooperativas sin distinción alguna». En el párrafo 8, 1), *b*), se hace referencia a la necesidad de luchar contra las «seudocooperativas» y velar por que no se puedan crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación del trabajo. No se deben utilizar las cooperativas para establecer «relaciones de trabajo encubiertas». Las políticas nacionales deben luchar contra las «seudocooperativas» que violan los derechos de los trabajadores mediante diversas medidas, por ejemplo, garantizando que se cumpla la legislación laboral en todas las empresas. La Comisión observa que la Recomendación núm. 193 es precursora de las orientaciones establecidas en la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), cuyo propósito también consiste en definir con claridad los derechos y deberes de las partes en la relación de trabajo y luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas, que pueden ser una de las razones para el establecimiento de «seudocooperativas».

463. En este sentido, la Comisión toma nota de la inquietud manifestada por tres confederaciones sindicales del Perú en relación con la ley núm. 27626 que regula las cooperativas de trabajo temporal, con la finalidad de facilitar el suministro de mano de obra a las empresas usuarias. La Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) indica que el uso de esas formas de cooperativas contribuye a eludir la aplicación de la legislación laboral. Asimismo, la Comisión toma nota de las preocupaciones formuladas por la Confederación General del Trabajo de Colombia (CGTC) sobre el aumento de «seudocooperativas», entre las falsas cooperativas de trabajo asociado, cuya aparición suele ir acompañada de la destrucción de empleo y de despidos masivos. La subcontratación con «seudocooperativas» permite que determinadas empresas reduzcan costos mediante la disminución del número de trabajadores con contrato de trabajo, la reducción de las contribuciones a la seguridad social y la disminución de la protección de la legislación laboral. La Comisión toma nota de lo dispuesto en la legislación a la que hace referencia el Gobierno de Colombia sobre las formas de cooperativas, y en particular la determinación de la remuneración por el trabajo realizado, que se asimila a la retribución por el trabajo llevado a cabo por los

trabajadores de esas «seudocooperativas»⁷. El Gobierno de Colombia señala que se prevé introducir un nuevo marco legislativo para las cooperativas de trabajo asociado que incorpore el concepto de trabajo decente con arreglo a los principios de la OIT y establecer instrumentos efectivos para garantizar su control por parte del Estado.

464. En sus comentarios, la Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores (CISL) destaca que el contexto jurídico y político es cada vez menos favorable para las cooperativas, en particular las de menor tamaño, que se enfrentan a dificultades para obtener crédito y participar en licitaciones públicas. Para fortalecer el movimiento cooperativo, proteger los derechos de los trabajadores y promover su participación en el movimiento sindical, la CISL reafirma la importancia de que se establezca un sistema de supervisión efectiva de la legislación laboral. La Comisión toma nota del Protocolo firmado en 2007 entre el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Desarrollo Económico y los representantes de los interlocutores sociales y de las cooperativas, que tiene por objeto intensificar la supervisión y prever sanciones más rigurosas para las seudocooperativas. La Comisión observa que, según la CISL, el Protocolo dejó de aplicarse en 2008. La Comisión también toma nota de los comentarios efectuados por la Confederación de Cooperativas Italianas (CONFCOOPERATIVE), que propone que se desarrollen técnicas para dar a conocer las cooperativas a escala nacional, regional e internacional.

465. Por consiguiente, la Comisión destaca la importancia de asegurar la aplicación de la legislación laboral para evitar la aparición de «seudocooperativas», cuyo único propósito es beneficiarse de ventajas tales como las prestaciones fiscales y de seguridad social, inherentes al estatuto de las cooperativas, eludiendo al mismo tiempo la aplicación de la legislación laboral. Se hace necesario combatir y erradicar estas prácticas, particularmente en lo relativo a las cooperativas de trabajo asociado.

3. Alcance de la Recomendación

a) Establecimiento de un marco nacional de apoyo para la creación y promoción de las cooperativas

466. Las respuestas al cuestionario ponen de manifiesto que los gobiernos son plenamente conscientes del papel que desempeñan las cooperativas para la creación de puestos de trabajo, para la integración de las categorías más vulnerables de la población y para el crecimiento económico en particular. En el preámbulo de la Recomendación se reconoce «la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía». Asimismo, se reconoce que existen diversas formas de cooperativas, como las cooperativas de consumo, las cooperativas financieras, las cooperativas de viviendas, las cooperativas de trabajadores y las cooperativas de servicios. Además, la Recomendación se aplica expresamente «a todos los tipos y formas de cooperativas» (párrafo 1). Habida cuenta de que facilitan la plena participación de los grupos vulnerables en el desarrollo local, las cooperativas, en todas sus formas, contribuyen al pleno empleo y a la mejora de la integración social.

⁷ Decreto núm. 3553, de 16 de septiembre de 2008, por el cual se reglamenta la ley núm. 1233, de 22 de julio de 2008, relativa a las contribuciones especiales a cargo de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado. Decreto núm. 4588, de 27 de diciembre de 2006, por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado.

467. La mayoría de los gobiernos indica en su respuesta que las políticas adoptadas por las autoridades públicas tienen por objeto promover el desarrollo de las cooperativas y establecer un entorno propicio para su funcionamiento. Entre otros enfoques, esto consiste en establecer marcos jurídicos e institucionales adecuados que faciliten la creación, el funcionamiento y la viabilidad de las cooperativas a través de la adopción o modificación de reglamentos y la eliminación de obstáculos que les impidan participar en determinados tipos de actividades económicas. Con distintos matices, los Estados Miembros indican que adoptaron medidas para la promoción de las cooperativas, modernizado su legislación o establecido un nuevo marco jurídico acorde con lo dispuesto en la Recomendación.

i) Identidad cooperativa

468. La Comisión observa que, como se menciona en los párrafos 3, *a)* y 3, *b)* de la Recomendación, las políticas nacionales deberían respetar los principios y valores cooperativos, y para ello han de garantizar la protección efectiva y el fortalecimiento de la autonomía económica y financiera de las cooperativas.

469. En este sentido, la Comisión toma nota con interés de que, en las respuestas recibidas, la gran mayoría de países hace referencia a los principios cooperativos en su legislación. Casi todos los países de América Latina y Europa, así como otros países como China e India, contemplan la identidad cooperativa en su legislación. En Turquía se está revisando la legislación relativa a las cooperativas y la Comisión espera que la nueva legislación dé efecto a los valores y principios establecidos en la Recomendación. En el párrafo 1 del artículo 7 de la Ley de Cooperativas de Canadá de 31 de marzo de 1998 se hace hincapié en los principios cooperativos reconocidos en el ámbito internacional. En Malí, el artículo 2 de la ley núm. 01076, de 18 de julio de 2001, por la que se regulan las empresas cooperativas establece que las empresas cooperativas deben respetar los principios cooperativos, es decir, la adhesión voluntaria, la gestión democrática, la equidad en la distribución eventual de los beneficios, la limitación de la responsabilidad al capital social, la educación y la cooperación entre cooperativas. Sus estatutos deben hacer mención expresa de dichos principios. La Unión General de Trabajadores (UGT) de Portugal indica que el Programa de desarrollo de cooperativas fue creado para apoyar la creación de nuevas cooperativas y para promover su expansión así como el desarrollo de federaciones y confederaciones de cooperativas.

470. En el párrafo 4 de la Recomendación se subraya la importancia de promover «el potencial de las cooperativas en todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo», para ayudar tanto a las cooperativas como a sus socios a crear y desarrollar actividades generadoras de ingresos y trabajo decente y sostenible, entre otras metas. En la Recomendación también se insta a los gobiernos a adoptar medidas que incluyan disposiciones especiales para los grupos desfavorecidos y a facilitar la integración de la economía informal en la economía formal (párrafo 5).

ii) El papel de los gobiernos en la promoción de las cooperativas

471. En la Recomendación se invita a los gobiernos a formular un marco jurídico que favorezca el desarrollo de las cooperativas, a adoptar medidas para su promoción y a crear programas e instituciones destinados a promover las actividades de las cooperativas.

Marco legislativo

472. Con arreglo al párrafo 6 de la Recomendación, los gobiernos deberían «establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función, e inspirados en los valores y principios cooperativos». Más

precisamente, se espera que los gobiernos adopten una política que favorezca la creación de cooperativas y proporcionen un marco jurídico e institucional adecuado.

473. El principal objetivo de la legislación sobre cooperativas es establecer un marco específico en el que las cooperativas puedan llevar a cabo sus funciones al servicio de sus socios, dentro del respeto a su autonomía. El marco jurídico por el cual se regulan las cooperativas abarca la legislación específica sobre cooperativas (es decir, por ejemplo, las leyes y reglamentos relativos a las cooperativas y su normativa interna), general (es decir, la legislación laboral, sobre la competencia, la legislación fiscal, la normativa contable y los mecanismos de aplicación de la legislación relativa a las cooperativas), así como las constituciones nacionales y las normas regionales e internacionales vigentes.

474. La legislación sobre las cooperativas puede adoptar diversas formas: cláusulas constitucionales relativas a las cooperativas, legislación general o reglamentos sectoriales. Una investigación en curso de la OIT encontró que 59 constituciones se refieren explícitamente a las cooperativas. En la República de Corea, el artículo 123 de la Constitución garantiza el desarrollo de las cooperativas a través del fomento de la organización independiente de los trabajadores de las PYME en los sectores agrícola y pesquero. En el artículo 171 de la Constitución de Turquía de 1982 se hace referencia a las cooperativas y se establece que, habida cuenta de su carácter beneficioso para la economía nacional, el Gobierno deberá tomar medidas para promoverlas, y hace mención expresa de aquellas cooperativas que tienen por objeto aumentar la producción y proteger a los consumidores. En Italia, el artículo 45 de la Constitución consagra la función social de las cooperativas: «La República reconoce la función social de la cooperación mutua sin ánimo de especulación privada. La legislación deberá promover y facilitar su desarrollo por medio de las medidas más adecuadas y garantizar, con los controles pertinentes, su naturaleza y objetivos (...)».

475. El artículo 308 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, adoptada en 1999, prevé que el Estado protegerá y promoverá las cooperativas. El artículo 55 de la Constitución de Bolivia de 2009 señala que el sistema cooperativo se sustenta en los principios de solidaridad, igualdad, reciprocidad y equidad.

476. La Comisión toma nota de que diversos Estados tienden a promover las cooperativas sociales. Se trata de cooperativas que, o bien proporcionan un servicio social al público o a sus miembros, o bien reúnen a diferentes interesados, tales como los beneficiarios de los servicios sociales, los proveedores de seguros de seguridad social o los municipios, así como a profesionales del sector de la salud. En algunos países, las cooperativas sociales promueven la integración de categorías específicas de trabajadores, como los trabajadores con discapacidad y las personas desempleadas.

477. En España, las cooperativas sociales (cooperativas de iniciativa social en Cataluña y cooperativas de integración social en la Comunidad Valenciana y el País Vasco) tienen por objeto dar trabajo a aquellas personas que se ven sistemáticamente excluidas del mercado de trabajo, como las personas que sufren discapacidades reconocidas o las personas que experimentan dificultades para integrarse en la sociedad. En el artículo 106 de la ley de 16 de julio de 1999 se definen las cooperativas de iniciativa social como sociedades sin ánimo de lucro, cuyo interés en su capital se limita al tipo de interés legal.

478. En Italia, la legislación sobre cooperativas constituye un buen ejemplo en términos de innovación y desarrollo, en particular en lo que atañe a la legislación relativa a las cooperativas sociales. En la práctica, este tipo de cooperativas logran excelentes resultados económicos y en lo relativo al empleo, y están presentes en casi todos los sectores de la economía. En noviembre de 1991, la ley núm. 381 desarrolló y estableció un marco jurídico para regular las cooperativas sociales, que habían surgido de forma

autónoma. En particular, la ley núm. 381 sirvió para crear un nuevo tipo de cooperativa denominado «cooperativa social» y establecer una distinción entre dos tipos de cooperativas: las que prestan servicios sociales, sanitarios o educativos, conocidas como cooperativas de tipo A, y las que obran por la integración profesional de los grupos desfavorecidos, conocidas como cooperativas de tipo B. En el artículo 1 de la ley núm. 381 se reconoce expresamente que dichas cooperativas persiguen «el interés general de la comunidad, con miras al desarrollo humano y a la integración social de los ciudadanos». En la ley también se contempla una categoría de socios que sólo están activos con carácter voluntario, así como el establecimiento de relaciones más favorables entre las cooperativas sociales y los servicios de la administración pública.

479. También se puede recurrir a la legislación general complementada con reglamentos administrativos para dar cobertura a todos los tipos de cooperativas a escala nacional. Se trata de la forma de legislación sobre cooperativas más común, como es el caso de Bahrein ⁸, Burkina Faso ⁹, Madagascar ¹⁰, Marruecos ¹¹, Mozambique ¹², Nueva Zelanda ¹³, Senegal ¹⁴, Sudán ¹⁵ y Uruguay ¹⁶.

480. El Sindicato Independiente y Autónomo Solidaridad (SOLIDARNOŚĆ) se remite a la Ley de 27 de abril de 2006 sobre Cooperativas Sociales, que en Polonia constituye una solución especial y una herramienta para generar empleo y promover la reintegración social de las categorías vulnerables de la población como los jóvenes, las mujeres y los pobres.

481. Otros países se han dotado de legislación sectorial para regular las cooperativas en diversos sectores, como las cooperativas de vivienda y las cooperativas agrícolas en la República Árabe Siria ¹⁷, las cooperativas de pesca en Mauritania ¹⁸, y las cooperativas agrícolas en Grecia ¹⁹. En Túnez, la ley núm. 2005-94, de 18 de octubre de 2005, hace referencia a las sociedades mutuas de servicios agrícolas, y en su respuesta el Gobierno indica que se procede a revisar la legislación sobre cooperativas para promover el empleo en el sector. El Gobierno de China señala que la Ley de Cooperativas de Agricultores Especializadas, que entró en vigor en julio de 2007, se basa tanto en la

⁸ Ley núm. 24 de 2000 por la que se regulan las asociaciones cooperativas.

⁹ Decreto núm. 2004-039, de 11 de febrero de 2004, por el cual se reglamenta la ley núm. 014/99/AN de 15 de abril de 1999, por la que se publica la normativa relativa a las sociedades y grupos cooperativos en Burkina Faso.

¹⁰ Ley núm. 99-004, de 21 de abril de 1999, relativa a las cooperativas.

¹¹ Ley núm. 1-93-166, de 10 de septiembre de 1993, por la que se modifica la ley núm. 24-83 que establece el Estatuto General de las Cooperativas.

¹² El 30 de abril de 2009, la Asamblea de la República aprobó una nueva Ley de Cooperativas.

¹³ Ley de Sociedades Cooperativas de 1996, por la que se incorpora la Ley de Empresas Industriales y de Previsión de 1908 en el derecho de sociedades.

¹⁴ Ley núm. 83-07, de 28 de enero de 1983, por la que se establece el Estatuto General de las Cooperativas y decreto núm. 83-320, de 25 de marzo de 1983, por el que se aplica la ley.

¹⁵ Ley de Sociedades Cooperativas de 2003.

¹⁶ Ley General de Cooperativas núm. 18407, de 24 de octubre de 2008.

¹⁷ Ley núm. 17 de 2007 relativa a las cooperativas de vivienda; ley núm. 21 de 1947 relativa a las cooperativas agrícolas, y ley núm. 317 de 1958 relativa a las asociaciones cooperativas.

¹⁸ Ley núm. 96-10, de 25 de enero de 1996, por la que se modifica la ley núm. 67-171, de 18 de julio de 1967, relativa a la pesca a pequeña escala y a las cooperativas de ahorro y crédito para la pesca a pequeña escala.

¹⁹ Ley núm. 2810 de 8 marzo de 2000 de Cooperativas Agrícolas, modificada por la ley núm. 3399 de 2005.

situación actual vigente en China como en la experiencia de los principios básicos del movimiento cooperativo internacional.

482. Los capítulos específicos de códigos más generales, tales como el Código de Sociedades de Bélgica²⁰ y el Código Rural de Francia²¹ contienen disposiciones en materia de cooperativas.

483. En los Estados federales, la legislación sobre cooperativas puede adoptar muy diversas formas, incluida una ley general de cooperativas a escala federal sin que cada Estado adopte una legislación complementaria. Asimismo, cada uno de los Estados puede disponer de su propia legislación sobre cooperativas, como en Australia. En la provincia de Australia Meridional el marco legislativo que regula el movimiento cooperativo se compone de la Ley de Cooperativas de 1996 y de la Ley de Vivienda Comunitaria y Cooperativa de 1991. Ambos textos incorporan los principios cooperativos, según se establecen en el anexo a la Recomendación núm. 193.

484. En 2002, la India adoptó una nueva ley en materia de sociedades cooperativas multiestatales. Asimismo, el Gobierno informó de que los gobiernos de diversos Estados han aprobado leyes destinadas a establecer un marco jurídico que regule las actividades de las cooperativas. La Comisión toma nota de la declaración del Consejo de la Organización Panindia de Fabricantes (AIMO) del Estado de Bengala Occidental, indicando que los principios consagrados en la Recomendación núm. 193 se han incorporado íntegros a la Ley de Sociedades Cooperativas, si bien su aplicación deja mucho que desear. La AIMO denuncia prácticas abusivas en los bancos cooperativos y pide un mayor cumplimiento de la Ley de Sociedades Cooperativas para garantizar que las cooperativas desempeñen una función útil en la sociedad.

485. En Canadá, las cooperativas deben acogerse a la legislación provincial o federal para adquirir estatuto jurídico. Se pueden crear con arreglo a la legislación provincial, que regula su estatuto y modo de funcionamiento, o bien de conformidad con la Ley de Cooperativas del Canadá, de 31 de marzo de 1998, cuando operan en dos o más provincias. La Ley de Cooperativas del Canadá regula la creación de cooperativas en el ámbito federal. En determinados casos, la legislación sólo se puede aplicar si existen reglamentos relativos a los sectores de que se trata aprobados por las autoridades públicas.

486. La Comisión recuerda la importancia de que las cooperativas reciban un trato igualitario, «no menos favorables que las medidas aplicables a otras formas de empresa y de organización social», dentro del respeto a sus características, en particular en lo relativo a la constitución de su capital y de su gobierno, así como de que las leyes y políticas tengan en cuenta la organización de la cooperación entre los socios con miras a promover sus intereses económicos, sociales y culturales a través de la creación y el funcionamiento de una empresa. A tenor de lo dispuesto en el apartado 2 del párrafo 7 de la Recomendación núm. 193, el respeto a las características de las cooperativas debe tener como consecuencia que el reglamento se limite al modo en que están organizadas, con independencia de la actividad específica de la sociedad cooperativa.

Medidas relativas a la promoción

487. En el apartado *a)* del párrafo 6 de la Recomendación se indica que el establecimiento de «un marco institucional que permita proceder al registro de las cooperativas de la manera más rápida, sencilla, económica y eficaz posible» es vital para el desarrollo de las cooperativas. Además, los servicios de apoyo a las cooperativas

²⁰ Art. 350: cláusulas comunes para todas las sociedades cooperativas.

²¹ Art. L 521-1 del Código Rural relativo a las sociedades cooperativas agrícolas.

tienen por objeto fortalecer, facilitar o mejorar las actividades de los beneficiarios o usuarios, proporcionándoles acceso a la información de la que tal vez carezcan. Estos servicios abarcan los servicios de asesoramiento comercial para empresas, los instrumentos de contabilidad y gestión, los servicios de autoayuda, las facilidades de crédito y los programas de formación.

488. En la Recomendación se destaca el principio de igualdad de trato entre las cooperativas y otros tipos de empresa. Los gobiernos deben velar por que las cooperativas se beneficien «de condiciones conformes con la legislación y la práctica nacionales que no sean menos favorables que las que se concedan a otras formas de empresa y de organización social» (apartado 2 del párrafo 7), al tiempo que se mantengan la naturaleza y características de la identidad cooperativa, en particular en lo relativo a su estatuto fiscal. La Comisión toma nota de que cada vez se respeta más la distinción entre la actividad y la forma de empresa. Por ejemplo, el caso de México y su Ley de Ahorro y Crédito Popular de abril de 2009, en la que se diferencia con claridad la función bancaria y la forma de la empresa que desempeña dicha función.

489. A tenor de lo dispuesto en el apartado 2 del párrafo 7 de la Recomendación núm. 193, los gobiernos «deberían adoptar, cuando proceda, medidas apropiadas de apoyo a las actividades de las cooperativas que respondan a determinados objetivos de política social y pública, como la promoción del empleo o el desarrollo de actividades en beneficio de los grupos o regiones desfavorecidos. Estas medidas de apoyo podrían incluir, entre otras y en la medida de lo posible, ventajas fiscales, créditos, subvenciones, facilidades de acceso a programas de obras públicas y disposiciones especiales en materia de compras del sector público». Esas medidas se deberán introducir en consulta con las organizaciones de cooperativas, así como con las organizaciones de empleadores y trabajadores interesadas.

490. La Comisión toma nota de que muchos gobiernos han indicado que se han adoptado medidas de apoyo específicas para la promoción y el desarrollo de las cooperativas. El Gobierno de la República de Corea señala que, a raíz de la adopción de la Ley de Cooperativas Agrícolas de 1994 y de la Ley de Cooperativas Forestales de 2000, ha tomado medidas para promover el desarrollo de las cooperativas. Esas cooperativas gozan de ventajas fiscales, tales como son niveles impositivos más bajos, la exención del impuesto sobre el valor añadido para los bienes y servicios prestados y la exención de tasas de matrícula en la enseñanza. El Estado y las autoridades públicas también deben facilitar el acceso de las cooperativas al crédito bancario. En China, el Gobierno ha establecido un sistema de microcréditos para las personas que deseen crear una cooperativa.

491. En su Programa de Desarrollo Rural para 2007-2013, el Gobierno de Eslovenia subraya la importancia de crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas a través de la aplicación de medidas que no sean menos favorables que las que se conceden a otras formas de empresa.

Programas e instituciones

492. Con arreglo al párrafo 11 de la Recomendación, «los gobiernos deberían facilitar el acceso de las cooperativas a servicios de apoyo con el fin de fortalecerlas y mejorar su viabilidad empresarial y su capacidad para crear empleo y generar ingresos (...). En la medida de lo posible, estos servicios deberían incluir: *a*) programas de desarrollo de los recursos humanos; *b*) servicios de investigación y asesoramiento en materia de gestión; *c*) acceso al financiamiento y la inversión; *d*) servicios de contabilidad y auditoría; *e*) servicios de información en materia de gestión; *f*) servicios de información y relaciones públicas; *g*) servicios de asesoramiento en materia de tecnología e innovación;

h) servicios de asesoramiento jurídico y fiscal; i) servicios de apoyo al mercadeo y comercialización, y j) otros servicios de apoyo, cuando proceda».

493. La Iniciativa Canadiense para el Desarrollo de las Cooperativas (CDI) es un nuevo programa del Gobierno concebido para ayudar a los ciudadanos a establecer cooperativas y para investigar y probar nuevos modelos de cooperativa. La CDI tiene dos componentes: el componente «asesoramiento» presta servicios de asesoramiento técnico a los grupos que desean crear una cooperativa; y el componente «innovación e investigación» para quienes precisan asistencia en la gestión de las cooperativas existentes. Este último componente se administra de forma conjunta por el Consejo Canadiense de Cooperación y Mutualidad y la Asociación de Cooperativas del Canadá.

494. Según la información suministrada por el Gobierno de los Estados Unidos, el programa del Servicio de Negocios y Cooperativas Rurales (RBS) presta apoyo a las cooperativas en el ámbito de la investigación, la gestión y la comercialización. También se encarga de impartir formación profesional y cursos de capacitación para agricultores y trabajadores rurales. Publica estudios sobre diversos temas que brindan información financiera, jurídica y sobre políticas, con especial acento en las tendencias económicas recientes, y que constituyen una importante fuente de información para las cooperativas. El 8 de abril de 2009, el Departamento de la Agricultura inauguró una nueva base de datos que permitirá medir el impacto de las cooperativas en el desarrollo económico.

495. En los Emiratos Árabes Unidos, el Departamento de Cooperativas del Ministerio de Asuntos Sociales es el responsable de promover las actividades de las cooperativas y establecer programas para dar a conocer su potencial económico. El Ministerio de Asuntos Sociales está preparando una estrategia orientada a ampliar el alcance de las actividades de las cooperativas, que permitirá su desarrollo en sectores tales como la agricultura, el turismo y los servicios personales.

496. Algunos países de América Latina aplican a las cooperativas un enfoque descentralizado. En Ecuador, de conformidad con el acuerdo ministerial núm. 0747, de 23 de agosto de 2007, el Ministerio de Bienestar Social ha desconcentrado los servicios a las cooperativas en las subsecretarías regionales y las direcciones provinciales. En Argentina, el Comité Directivo del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social se compone de representantes de las provincias nombrados por el ejecutivo. En Panamá, las oficinas provinciales han sido establecidas por el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, que también realiza estudios sobre la promoción de determinados tipos de cooperativas por región.

b) Desarrollo de competencias para cooperativas

497. En el párrafo 8 de la Recomendación núm. 193 se reconoce la importancia de que se desarrollen las competencias técnicas y profesionales de todas las partes implicadas en las cooperativas, incluidos los socios, los trabajadores y la dirección, como elemento fundamental para promover su participación activa. La experiencia pone de manifiesto que las cooperativas que velan por la educación y formación de sus socios obtienen mejores resultados.

498. El Gobierno de la India informa que ha implantado un programa sectorial central para la educación y la formación en materia de cooperativas por conducto de la Unión Nacional de Cooperativas de la India (NCUI) y el Consejo Nacional para la Formación en las Cooperativas (NCCT). El Gobierno ha concedido ayudas al NCCT para que dirija un programa de formación en las cooperativas del país. La NCUI también recibe ayudas para la puesta en marcha de un programa especial para reforzar la educación en las cooperativas en los Estados donde están menos desarrolladas.

499. El Gobierno de Grecia indica que las cooperativas de mujeres se benefician de programas de educación y formación financiados por la Unión Europea, la UNESCO y otras organizaciones internacionales. El Gobierno de Eslovenia informa de que la Unión de Cooperativas contribuye a la educación y formación de sus socios y proporciona asesoramiento jurídico en las áreas necesarias para el desarrollo de sus actividades.

500. En Indonesia, el Ministerio de Estado de Cooperativas y Pequeña y Mediana Empresa y el Ministro de Educación Nacional adoptaron conjuntamente el decreto núm. 4/U/SKB/2000 sobre cooperativas e iniciativa empresarial, cuyo propósito es dar a conocer al público la cultura de las cooperativas a través de la organización de cursos de formación profesional para los socios. En Sudáfrica, el Fondo Nacional de Competencias ha establecido un servicio de financiación para fomentar la adquisición de nuevas competencias en las cooperativas, con diversos programas dirigidos a las categorías vulnerables de la población.

4. La función de las organizaciones de empleadores y trabajadores y las organizaciones cooperativas

501. En los párrafos 14 y 15 de la Recomendación núm. 193 se insta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a las organizaciones cooperativas a desempeñar un papel activo en la promoción de las cooperativas. Las organizaciones de empleadores deberían contribuir a promover las cooperativas a través de la prestación de servicios de apoyo en los diversos ámbitos del desarrollo de la empresa, tales como la información, la educación, la formación, el asesoramiento a la gestión y otros servicios. Asimismo, dichas organizaciones deberían ayudar a las microempresas de la economía informal a mejorar su competitividad, rentabilidad y visibilidad en el mercado comercial para fomentar su integración en la economía formal. Las organizaciones de empleadores también deberían participar, en colaboración con las organizaciones de trabajadores y otros grupos interesados, en los comités de empresa, equipos de trabajo y otros mecanismos establecidos a escala central o local para debatir las cuestiones que afectan al sector de las cooperativas.

502. En el párrafo 16 de la Recomendación se enumera una serie de medidas no exhaustiva que las organizaciones de trabajadores podrían proporcionar a los trabajadores de las cooperativas, tales como servicios para ayudar a la creación de cooperativas, servicios de asesoramiento para el ejercicio de los derechos de los trabajadores y servicios de educación y formación.

503. En Francia, el Consejo Superior de la Cooperación es un órgano consultivo que depende del Primer Ministro, y que examina todas las cuestiones relativas a la cooperación y propone medidas prácticas para fomentar el desarrollo de sus diversos sectores. Desde marzo de 1997, el Consejo ha venido publicando un informe anual sobre las cooperativas y su desarrollo. El informe se elabora en estrecha colaboración con la Unión Nacional de Cooperativas (GNC) y sus 15 federaciones asociadas. El Consejo es un órgano tripartito que reúne a representantes de las cooperativas, la administración pública y el Parlamento. La GNC se compone de diversas organizaciones cooperativas y vela por la promoción y defensa de sus intereses comunes en el plano nacional e internacional.

504. En Grecia, la Confederación Panhelénica de Uniones de Cooperativas Agrícolas (PASEGES) coordina las actividades de los sindicatos agrícolas griegos. Su mandato abarca la realización de actividades para la promoción de las cooperativas, la representación del movimiento cooperativo ante el Estado y las organizaciones

internacionales, la prestación de servicios de educación y formación sobre cuestiones relativas a las cooperativas y el asesoramiento en materia de reestructuración del sector rural, ayudas financieras y medidas de promoción para los trabajadores rurales.

505. En Eslovaquia, la Unión Cooperativa, creada en 1992, representa los intereses de sus socios ante las autoridades nacionales. En colaboración con las instituciones educativas, participa en el diseño y la puesta en práctica de programas de formación y educación para los socios de las cooperativas.

506. En Burkina Faso, el Consejo Consultivo del Movimiento Cooperativo es el responsable, entre otras cuestiones, de presentar propuestas para la promoción del movimiento cooperativo. Se compone de representantes ministeriales y representantes de las ONG y de la Confederación Rural de Faso.

507. La Comisión toma nota de que las estructuras mixtas de esta índole, compuestas por representantes del Gobierno, las organizaciones respectivas y otros actores (alianzas público-privadas) son cada vez más comunes en diversos países. Su misión principal consiste en asesorar a los gobiernos en relación con la formulación de políticas sobre cooperativas.

508. Se alienta a las organizaciones cooperativas a que establezcan una relación activa con los interlocutores sociales con miras a generar un clima favorable para el desarrollo de las cooperativas, proporcionar servicios de apoyo técnico y servicios comerciales y financieros, invertir en el desarrollo de los recursos humanos y representar a las cooperativas en el plano internacional.

509. La globalización de las relaciones y el intercambio de información entre las cooperativas han resultado ser sumamente ventajosos. En la Recomendación se insta a una mayor cooperación internacional mediante el intercambio de información sobre las mejores prácticas aplicables en ámbitos como la creación de empleo y la generación de ingresos, la legislación, los métodos y técnicas de formación, la tecnología y las normas sobre productos para promover las relaciones entre los organismos e instituciones nacionales e internacionales implicados en el desarrollo de las cooperativas (párrafo 18).

510. En Canadá, el Consejo Canadiense de Cooperación y Mutualidad es el responsable de crear un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas francófonas. Su función consiste en coordinar la orientación estratégica del movimiento cooperativo francófono, actuar como representante pancanadiense del movimiento cooperativo ante el Gobierno federal y otros interlocutores con miras a establecer un marco reglamentario y programas que faciliten el desarrollo del modelo cooperativo.

Resumen

Recomendación núm. 193

- ✓ **La Recomendación núm. 193 define un marco específico para la creación y el mantenimiento de cooperativas, las cuales generan empleo y contribuyen a la generación de ingresos.**
- ✓ **Las cooperativas, gestionadas por sus socios, se estructuran democráticamente según el principio «un socio, un voto».**
- ✓ **La Comisión destaca la importancia de combatir a las «seudocooperativas», cuya finalidad principal es la de obtener acceso a los beneficios fiscales y evitar la aplicación de la legislación laboral.**
- ✓ **Convendría fomentar las políticas y los programas destinados a promover las cooperativas de manera que se focalicen en su gestión específica, en las calificaciones para el mercado y en la buena gobernanza.**

Parte B

Visión global de las políticas de empleo

Capítulo I – Introducción

511. Como se indica en el Plan del Estudio General, en esta parte del Informe se analizarán las informaciones que se reunieron para el Estudio General de conformidad con el marco que se expone a continuación.

512. La Comisión recuerda en primer lugar que el objeto principal de todo Estudio General es evaluar el grado en el que los Estados Miembros cumplen las normas pertinentes de la OIT. En cuanto al presente Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo, el objetivo fundamental es evaluar de qué manera los Estados Miembros cumplen con su compromiso (y los correlativos esfuerzos que han desplegado a tal fin) de alcanzar la meta de «empleo pleno, productivo y libremente elegido».

513. La Comisión ha previsto que, para dar efecto a los instrumentos relativos al empleo contemplados en el Estudio General, los Estados Miembros deberán adoptar las medidas necesarias para alcanzar y mantener el pleno empleo, productivo y libremente elegido, prestando atención a las dimensiones de los derechos humanos consagrados en los Convenios núms. 122 y 142, como son el derecho al trabajo, a la educación y la formación, de los cuales se ha tratado anteriormente en este informe. Así, la Comisión desearía sugerir tres medidas fundamentales para una mejor aplicación del Convenio.

514. La primera medida fundamental que los Estados Miembros deberían adoptar es *comprometerse políticamente* a alcanzar el pleno empleo, reflejando dicho compromiso en la legislación nacional o en las principales declaraciones de intención, como por ejemplo un plan nacional o un marco normativo global de similares características.

515. La segunda medida fundamental que deberían adoptar los Estados Miembros consiste en *establecer o esforzarse por establecer instituciones* que sean necesarias para garantizar la consecución del objetivo de pleno empleo. Por ejemplo, esta medida podría comprender el establecimiento de: instituciones que aseguren un acceso equitativo al empleo, así como su libre elección; mecanismos para la celebración de consultas con los interlocutores sociales y con las demás partes afectadas por las medidas de política; instituciones básicas del mercado de trabajo, tales como una red de oficinas que ofrezcan servicios públicos de empleo a fin de facilitar la armonización entre la oferta y la demanda de mano de obra; instituciones del sector público y agencias privadas de contratación y colocación de trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes; instituciones educativas y de formación que permitan a los trabajadores adquirir las competencias necesarias para el empleo productivo; e instituciones normativas e instituciones empresariales que aseguren el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, así como de las cooperativas.

516. La tercera medida fundamental que los Estados Miembros deberían adoptar consiste en *hacer todo lo posible, en función de su nivel de desarrollo y capacidad económica*, para lograr y mantener el pleno empleo. Esta medida implica velar por que en las políticas macroeconómicas, comerciales, y en materia de inversiones y de promoción industrial se tomen en cuenta el objetivo del pleno empleo y que en todas ellas se respalde dicho objetivo; que se pongan en marcha los programas adecuados para apoyar la capacitación, la readaptación profesional y la redistribución de los trabajadores; que se tomen las medidas necesarias para promover el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas y cooperativas; y que se instituyan programas específicos para ayudar a los grupos vulnerables de trabajadores a superar sus desventajas y eliminar la discriminación de la que son objeto en el mercado de trabajo. Esta medida incluye también el establecimiento de las bases de datos que reflejen las demandas regionales.

517. Al analizar si los Estados Miembros han adoptado las medidas precedentes, la Comisión en general se centra en determinar si están o no dadas las condiciones necesarias para alcanzar el pleno empleo. De este modo, la Comisión observa que sin un compromiso político, sin las instituciones esenciales y sin los consiguientes genuinos esfuerzos, resulta poco probable que se pueda lograr el pleno empleo durante un período sostenido de tiempo.

518. No obstante lo expresado anteriormente, la Comisión es consciente de que, incluso contando con los mecanismos e instituciones básicos, con la mejor voluntad política y adoptando las medidas correspondientes, es probable que así y todo no se puedan alcanzar los resultados económicos y en materia de empleo que se pretenden debido a múltiples razones. Una razón fundamental es que la calidad de las medidas de política que adopte un Estado Miembro podría no ser la adecuada. A su vez, ello podría deberse a los siguientes factores, a saber: errores cometidos de buena fe en la elección de las políticas; falta de conocimiento de qué políticas y programas tienen las mayores probabilidades de funcionar satisfactoriamente; falta de coherencia entre las políticas macroeconómicas y las políticas de empleo; falta de control y de evaluaciones adecuados sobre las repercusiones que podrían tener las políticas; o simplemente la ausencia de los conocimientos técnicos necesarios para la formulación y ejecución de políticas de pleno empleo adecuadas. Sin embargo, estos factores que socavan la eficacia de las medidas que adopte un Estado Miembro pueden superarse si se recurre a un conocimiento perspicaz acerca de cuál es el mejor conjunto de medidas de políticas; la utilización de mejores mecanismos que garanticen la coherencia entre las políticas macroeconómicas y las políticas de empleo; la realización de mayores esfuerzos para aprender a través de un proceso continuo de seguimiento y de evaluación de políticas; el desarrollo de capacidades de carácter más técnico para los encargados de la formulación de políticas; y la asistencia técnica de la OIT y de otros organismos en los casos en que se carece de la capacidad local para mejorar estos aspectos.

519. Esta preocupación por adoptar medidas eficaces de política se ve reflejada en los instrumentos. Así, en los convenios y recomendaciones incluidos en el Estudio General se establecen no sólo las condiciones necesarias para alcanzar el pleno empleo, sino que también se proporciona orientación sobre los principios que se deben tener en cuenta para una adecuada elaboración de políticas, tales como la necesidad de garantizar la coherencia entre las políticas, consultar a los afectados por las políticas, recabar y analizar datos sobre los resultados en materia de empleo, así como supervisar y evaluar continuamente el desempeño de las políticas. En las recomendaciones, y en particular, en la Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), en la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), y en la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), se

ofrecen orientaciones más completas respecto de los objetivos que deben perseguir las buenas políticas y las medidas que deben adoptarse para alcanzarlos. Estas recomendaciones suelen elaborarse a partir de los resultados de la investigación empírica que realiza la OIT con el objeto de analizar la eficacia relativa de los diferentes tipos de instrumentos de política y sus modos de aplicación para alcanzar el objetivo del pleno empleo.

520. En el Estudio General se ha tratado de examinar las tendencias estadísticas correspondientes al empleo y al desempeño del mercado de trabajo. Entre los indicadores de progreso o retroceso general de la situación de un país en materia de empleo figuran: los datos sobre la evolución de la tasa de desempleo y de subempleo, de la productividad laboral, de los salarios reales, de la extensión del empleo mal remunerado y precario, de los niveles de calificación y demás desajustes del mercado de trabajo, de los niveles de calificación de la fuerza de trabajo y de las oportunidades para que los trabajadores adquieran y perfeccionen sus capacidades. Además, un desglose de estas tendencias por género, edad, nivel de educación y formación, o las dificultades de aprendizaje, origen étnico y otras variables de diferenciación como la discapacidad física y mental, o las dificultades de aprendizaje, proporcionan a la Comisión la base para evaluar cómo un determinado país está garantizando la igualdad de oportunidades en el empleo.

521. Lamentablemente, muchos países en desarrollo no disponen de los datos necesarios para realizar esa revisión general de las tendencias. La única variable respecto de la cual existen datos es la de la tasa de desempleo y su variación en el tiempo. Estas tendencias de las tasas de desempleo se analizan en el capítulo II de esta parte.

522. Antes de discutir las tendencias de las tasas de desempleo, importa primero entender cuáles son los factores que explican los cambios del nivel de desempleo. Lo anterior es muy importante para examinar correctamente las consecuencias políticas de las tendencias que se registren en el nivel de desempleo. Otra ocupación fundamental consiste en aclarar la importancia relativa de la política de empleo entre los factores explicativos, lo cual se debe tener en cuenta cuando se evalúa la calidad y la eficacia del conjunto de las políticas de empleo.

523. Las tendencias del nivel de desempleo proporcionan a la Comisión una medida objetiva de los progresos realizados y cumplen una útil función de diagnóstico. Las tendencias negativas indican que los países en cuestión requieren atención especial. Estas tendencias negativas podrían deberse a que:

- i) los países no están lo suficientemente comprometidos con la consecución del objetivo del pleno empleo (esto implica no haber logrado garantizar un acceso más generalizado a la educación y la formación de los grupos con ingresos más bajos, especialmente en los países con una distribución desigual de los ingresos);
- ii) los países se han comprometido a lograr ese objetivo, pero el alcance y la calidad de los esfuerzos de apoyo resultan insuficientes para dicha tarea;
- iii) a pesar del esfuerzo y el compromiso, el resultado ha sido pobre debido a factores económicos que escapan a su control, tales como una caída abrupta de los precios de los productos básicos o la crisis económica mundial.

524. Por otra parte, un buen resultado, se consideraría como un indicio preliminar de que tanto el compromiso del país como las medidas adoptadas han sido suficientes. Los países que entran en esta categoría formarían parte de los ejemplos positivos señalados por la Comisión en sus observaciones sobre el Convenio núm. 122. La Comisión puede utilizar estos factores como base para el establecimiento de principios y buenas prácticas

en materia de formulación y aplicación de políticas que luego podrían ponerse a disposición de los países que desean mejorar su desempeño en materia de empleo y mercado de trabajo.

525. No obstante, la Comisión observa que es posible que algunos casos de buena evolución del empleo en general se queden fuera de la categoría de experiencias exitosas, porque los buenos resultados en materia de empleo pueden deberse sencillamente a condiciones económicas favorables antes que a los compromisos políticos y medidas de política anteriormente citados: por ejemplo, en economías muy pequeñas con abundantes recursos. Afortunadamente, si bien esta excepción sigue siendo una posibilidad teórica, resulta bastante infrecuente en la práctica. Incluso en las economías con abundantes recursos, sigue siendo dudoso si un país que no se ha comprometido a lograr el pleno empleo podría mantener una elevada tasa general a largo plazo. Además, es probable que existan deficiencias en otras esferas del empleo, como la igualdad de oportunidades y de trato de todos los trabajadores.

526. La Comisión observa además que, al analizar las políticas de empleo, a menudo resulta difícil establecer un nexo causal claro y directo entre determinadas políticas y los resultados en materia de empleo. Además, por lo general hay considerables diferencias de opinión sobre cuál es la mejor política en determinadas circunstancias, lo que depende, en parte, de qué tendencia política, escuela económica de pensamiento, y visión política del mundo prevalezca en un determinado momento.

527. Por ejemplo, se han registrado, periódicamente, algunas diferencias de opinión importantes sobre lo que constituye la mejor política de empleo. Así, el objetivo del pleno empleo es un destacado ejemplo en dicho sentido. Desde el decenio de 1940 hasta principios del decenio de 1970, cuando se adoptaron los Convenios núms. 122 y 142, la teoría keynesiana, según la cual el pleno empleo era a la vez un objetivo deseable y factible, prevalecía en los círculos de economistas. Según esta teoría, resultaba bastante clara la manera en que se debía definir el pleno empleo, como expresión de una tasa de desempleo, y la clase de instrumentos de política macroeconómica que se debían aplicar para alcanzar tal objetivo. Sin embargo, cuando esta teoría se sustituyó por la corriente de pensamiento económico neoliberal, que se consolidó en el decenio de 1980, la situación se volvió menos clara. La noción de pleno empleo fue reemplazada por la noción de «tasa natural» de desempleo, determinada por la estructura de la economía, de las instituciones y los regímenes políticos más prevalentes. En ese marco alternativo, un país con mercados muy reglamentados tendría, por ejemplo, una elevada tasa natural de desempleo. Cualquier intento de reducir esa tasa de desempleo, por ejemplo, a la noción de pleno empleo que predominaba anteriormente, mediante políticas macroeconómicas expansivas, sería completamente inútil, y, lo que es peor, no conseguiría más que aumentar la tasa de inflación. Un corolario importante de esa postura neoliberal ha sido que la manera más adecuada de mejorar la situación en materia de empleo fue desregular los mercados y reducir la influencia de los sindicatos para aumentar la flexibilidad y, por lo tanto, reducir la tasa natural de desempleo. El énfasis que se puso en la desregulación del mercado fue especialmente importante para los problemas del mercado de trabajo, al convertirse el logro de una mayor flexibilidad laboral en un elemento fundamental de los programas de reforma económica de muchos países. Sin embargo, los detractores de este enfoque han sostenido que muy pocas pruebas empíricas basadas realmente en la experiencia de los países con la reforma del mercado del trabajo avalan la creencia de que aumentar la flexibilidad del mercado del trabajo permitiría reducir el desempleo de manera considerable. También destacaron que algunos países han conseguido reducir la cota de desempleo manteniendo un mercado del trabajo muy reglamentado y una elevada protección social.

528. Lo anterior es un ejemplo ilustrativo de la tensión que existe, y de la cual la Comisión es consciente, cuando el análisis económico se combina con el análisis jurídico, los cuales pueden verse afectados por las condiciones políticas, sociales y culturales. Esta tensión también se da en ámbitos relacionados con la magnitud y el ritmo en los que el comercio, la inversión y las políticas financieras deben liberalizarse; allá donde los gobiernos deberían intervenir para promover determinadas industrias o para promover la adopción de técnicas de producción más intensivas en empleo; cuando los tipos de instituciones que proporcionarían la mejor combinación de seguridad económica para los trabajadores y garantizarían flexibilidad para las empresas; y cuando el sector privado debería participar en la prestación de servicios públicos tales como servicios de colocación, formación y otras políticas activas del mercado de trabajo.

529. Al mismo tiempo, la Comisión reconoce que también hay muchos ámbitos donde las opiniones sobre política económica son coincidentes. Esto es cierto respecto de varios aspectos de la formulación de políticas, tales como: el uso de un análisis de costos y beneficios para evaluar los programas; el análisis de los efectos tanto intencionales como no intencionales de los gastos públicos y de las reglamentaciones sobre los incentivos que reciben los agentes económicos; el análisis de las compensaciones entre las consideraciones de eficacia y equidad que son inherentes a muchos aspectos de la formulación de políticas. La Comisión es consciente de que puede haber algunas diferencias de opinión, pero estima que estas posibles diferencias no deben impedir que en el Estudio General se analicen estudios económicos de diversos aspectos de la política de empleo.

Capítulo II – Panorama general de la situación actual del empleo en el mundo

530. Como telón de fondo de la información obtenida de las respuestas al cuestionario, de las memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados, y de otras fuentes pertinentes, la Comisión desea hacer un breve resumen de la información estadística disponible sobre la situación mundial del empleo. La principal fuente de esta información estadística es la base de datos de la OIT relativa a los Indicadores Clave del Mercado de Trabajo que, entre otras cosas, establece las tasas de desempleo y las tendencias de empleo de 112 países. El último año del que hay datos disponibles es 2007. Así pues, la situación general que se presenta más abajo no refleja la repercusión de la actual crisis económica global sobre el empleo. No obstante, esta cuestión será objeto de debate después de la presentación de las tendencias del empleo hasta el año 2007, ya que en ella se utilizan las estimaciones más recientes recopiladas por la OIT y otros organismos en relación con el impacto de la crisis en el empleo.

531. La Comisión observa que no existen datos sobre la situación del empleo en un tercio de los Estados Miembros, bien porque no se dispone de información o debido a que no se encuentra en una forma compatible con las normas estadísticas de la OIT. Se trata de una limitación grave a los intentos de supervisar las tendencias del empleo de los distintos Estados Miembros y del mundo. Por lo tanto, la Comisión advierte de esta limitación que presentan los cuadros sobre el empleo que figuran a continuación; así, la información que figura allí se refiere únicamente a los países respecto de los cuales se dispone de datos.

532. Los datos mencionados en los párrafos anteriores se han utilizado para crear los cuadros 1 a 4 y el gráfico 1, *infra*, el cual también se ha complementado con los datos de los Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial de las estadísticas sobre el PIB per cápita. En los cuadros 1 y 2, respectivamente, se muestra la distribución de la

tasa de desempleo promedio de los países en desarrollo. Los cuadros de los países se dividen por el nivel de su desarrollo, es decir, según sean países desarrollados, en transición, o países en desarrollo. Los cuadros de los países en desarrollo se desglosan por regiones geográficas. Hay tres categorías de tasas de desempleo: 0-5 por ciento, 5-10 por ciento, y superior a 10 por ciento. En los cuadros se presenta el número de países dentro de cada categoría, el porcentaje de cada categoría dentro de la región en su conjunto, así como los nombres de los países que entran en cada categoría. Por ejemplo, en el cuadro 1 se muestra que el 54 por ciento de las economías desarrolladas entran en la franja de una tasa de desempleo del 5-10 por ciento.

Cuadro 1. Distribución de países por la tasa de desempleo promedio (1998-2007)

	Desarrollo		En transición		En desarrollo ¹	
	Número de países	Porcentaje de la región	Número de países	Porcentaje de la región	Número de países	Porcentaje total
0-5%	11 (Austria, Chipre, Dinamarca, Islandia, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Suiza, Estados Unidos)	42	0	0	18	28
5-10%	14 (Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Finlandia, Francia, Grecia, Israel, Italia, Malta, Nueva Zelandia, Portugal, Suecia, Reino Unido)	54	9 (República Checa, Eslovenia, Estonia, Hungría, Kirguistán, República de Moldova, Rumania, Federación de Rusia, Ucrania)	41	25	39
>10%	1 (España)	4	13 (Armenia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Georgia, Kazajistán, Letonia, Lituania, Montenegro, Polonia, Serbia, Eslovaquia, ex República Yugoslava de Macedonia)	59	21	33
Total	26	100	22	100	64	100

¹ Por favor, consulte el cuadro 2 para más detalles sobre cada país.

533. A la Comisión le preocupa que del análisis del cuadro 1 se desprende que en casi un tercio de los países de la muestra, la tasa de desempleo promedio durante el período que se extiende de 1998 a 2007 es superior al 10 por ciento. Este nivel de desempleo es extraordinariamente elevado si se considera que, en el momento de la adopción del Convenio núm. 122, en 1964, muchos países industrializados tenían pleno empleo con un nivel de desempleo de alrededor del 3 por ciento. La Comisión recuerda que, en ese momento, la opinión predominante sobre el desempleo en los países en desarrollo era que la tasa de desempleo sería casi siempre baja, porque el ingreso promedio de esos países era muy bajo y no existían sistemas de seguro de desempleo. Por lo tanto, pocas personas podían permitirse el lujo de estar desempleados y en su lugar tenían que realizar cualquier actividad remunerada que estuviese disponible, aunque fuese de corta duración y por más insignificante que fuese el ingreso percibido. Éste era claramente el caso de las explotaciones agrícolas familiares. A pesar de que la migración de las zonas rurales a las urbanas es un fenómeno bastante extendido en la mayoría de los países en desarrollo durante la década de 1960, es aún válida la expectativa de que la tasa de desempleo siga siendo baja. La razón es que los migrantes desplazados a zonas urbanas que no podían encontrar empleo asalariado, tenían que recurrir por lo general a otras formas de actividad en la economía informal para sobrevivir. Así pues, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, las personas que desempeñaban esas actividades de baja

productividad y baja remuneración se clasificarían como empleadas, si bien se trataba de personas que sufrían un serio problema de subempleo. Por consiguiente, se consideraba que en los países en desarrollo el problema predominante era el subempleo y no así el desempleo. Por ello, se esperaba que las tasas de desempleo tanto de los países industrializados como de los países en desarrollo serían considerablemente más bajas que los niveles que figuran en el cuadro 1.

534. En el cuadro 1 también se muestra que, además de los países con tasas de desempleo superiores al 10 por ciento, un porcentaje adicional del 45 por ciento de los países tenían tasas de desempleo de entre 5 y 10 por ciento. La Comisión observa que esos niveles se considerarían elevados en relación con las expectativas descritas anteriormente. La tasa de desempleo era inferior al 5 por ciento en menos de un tercio de los países.

535. En el cuadro 1 también se exponen cifras por separado respecto de los países industrializados en transición y en desarrollo y se pone de manifiesto que las tasas de desempleo superiores al 10 por ciento afectan, en su mayor parte, a los países en transición y a los países en desarrollo. Sólo un país industrializado registra una tasa de desempleo superior al 10 por ciento. En cambio, más de la mitad de las economías en transición tienen tasas de desempleo superiores al 10 por ciento, un dato que se considera también válido para un tercio de los países en desarrollo.

536. La Comisión observa que existe una explicación plausible para las cifras relativas a las economías en transición: el cambio radical del sistema económico trajo aparejado el colapso económico de la producción y un abrupto aumento del desempleo en muchos de esos países. Los países más afectados todavía no se han recuperado totalmente del trauma económico, y las elevadas tasas de desempleo registradas en la mitad de los países de la muestra reflejan por lo tanto los efectos persistentes de ese proceso de transición. Por otra parte, muchos de esos países cuentan ahora con sistemas de prestaciones por desempleo, que convierten al desempleo en una opción económica soportable para aquellos que no pueden encontrar trabajo.

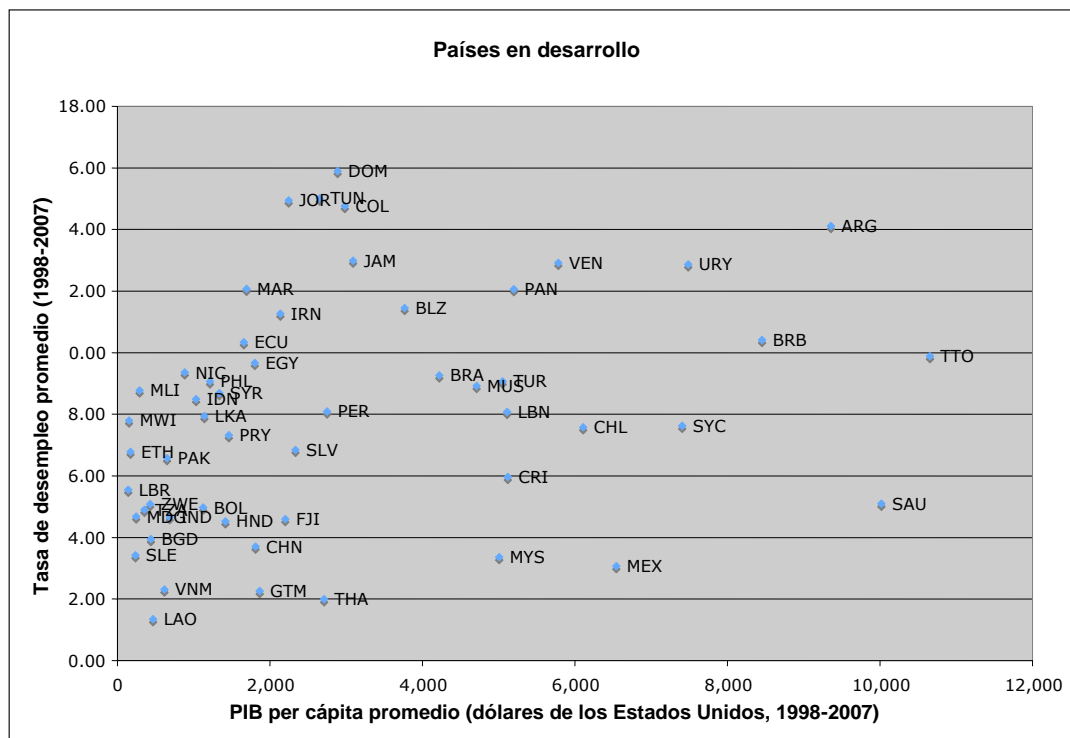
537. La situación es mucho más difícil de entender en lo que se refiere a los países en desarrollo, respecto de los cuales no existe una investigación definitiva que explique la discrepancia entre el presupuesto de partida de que el nivel de desempleo sería bajo en tales países y el hecho de que una gran mayoría de tales países registre una tasa de desempleo extraordinariamente elevada.

538. Para comprender mejor esta discrepancia, en el gráfico 1 figura un gráfico sobre la relación existente entre la tasa de desempleo y el nivel de PIB per cápita de los países en desarrollo. Una hipótesis razonable es que, a medida que los ingresos per cápita aumentan, las explicaciones basadas tanto en los «bajos ingresos» como en la «falta de prestaciones de desempleo» para justificar el bajo nivel de desempleo se vuelven menos evidentes. Los desempleados se encontrarían en una mejor situación para mantenerse a sí mismos durante los períodos de desempleo porque ahora percibirían ingresos más elevados y también más probablemente tendrían acceso a las prestaciones por desempleo, a medida que más países habrían comenzado a brindar este tipo de prestaciones. La Comisión observa que, a primera vista, al parecer en el gráfico 1 se muestra que no hay relación general perceptible, que podría excluir la posibilidad de que el aumento de las tasas de desempleo de los países en desarrollo se explica por el aumento de los ingresos promedio. Sin embargo, de un examen más detenido del gráfico se desprende que, en parte, este razonamiento podría llegar a ser cierto. Siete de los 21 países con una tasa de desempleo mayor al 10 por ciento son países con ingresos medios per cápita superiores a 5.000 dólares de los Estados Unidos. Sin embargo, esto todavía deja a otros 14 países en

los que el elevado nivel de desempleo coincide con el bajo nivel de ingresos. Por otra parte, también hay una gran concentración de países con niveles muy bajos de ingreso per cápita con tasas de desempleo que oscilan entre el 5 y el 10 por ciento.

539. En el cuadro 2 se desglosan las tasas de desempleo de los países en desarrollo por regiones, y se muestra que en ningún país en desarrollo de Asia se ha registrado una tasa de desempleo excepcionalmente alta. En cambio, la Comisión observa que casi la mitad de los países de América Latina y un tercio de los países de África han experimentado este tipo de desempleo.

Gráfico 1 ¹



¹ Los países que se analizan en el gráfico anterior incluyen: Argentina (ARG), Bangladesh (BGD), Belice (BLZ), Bolivia (BOL), Brasil (BRA), Barbados (BRB), Chile (CHL), China (CHN), Colombia (COL), República de Corea (KOR), Costa Rica (CRI), República Dominicana (DOM), Ecuador (ECU), Egipto (EGY), Etiopía (ETH), Fiji (FJI), Filipinas (PHL), Guatemala (GTM), Honduras (HND), Indonesia (IDN), India (IND), República Islámica de Irán (IRN), Jamaica (JAM), Jordania (JOR), República Democrática Popular Lao (LAO), Líbano (LBN), Liberia (LBR), Santa Lucía (LCA), Sri Lanka (LKA), Marruecos (MAR), Madagascar (MDG), México (MEX), Malí (MLI), Mauricio (MUS), Malawi (MWI), Malasia (MYS), Nicaragua (NIC), Pakistán (PAK), Panamá (PAN), Perú (PER), Paraguay (PRY), Sierra Leona (SLE), El Salvador (SLV), Seychelles (SYC), República Árabe Siria (SYR), Tailandia (THA), Trinidad y Tabago (TTO), Túnez (TUN), Turquía (TUR), República Unida de Tanzania (TZA), Uruguay (URY), República Bolivariana de Venezuela (VEN), Viet Nam (VNM), Zimbabue (ZWE).

Los valores que no se muestran en el gráfico corresponden a los siguientes países: Argelia, Bahamas, Botswana, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Mauritania, Namibia, Singapur, Sudáfrica.

Cuadro 2. Distribución de los países en desarrollo por la tasa de desempleo promedio (1998-2007)

	Asia		Oriente Medio		América Latina		África	
	Número de países	Porcentaje de la región	Número de países	Porcentaje de la región	Número de países	Porcentaje de la región	Número de países	Porcentaje de la región
0-5%	10 (Bangladesh, China, Fiji, India, República de Corea, República Democrática Popular Lao, Malasia, Singapur, Tailandia, Viet Nam)	71	1 (Emiratos Árabes Unidos)	13	4 (Bolivia, Guatemala, Honduras, México)	17	3 (Madagascar, Sierra Leona, República Unida de Tanzania)	17
5-10%	4 (Indonesia, Filipinas, Pakistán, Sri Lanka)	29	4 (Líbano, Arabia Saudita, República Árabe Siria, Turquía)	50	9 (Bahamas, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú, Trinidad y Tabago)	38	8 (Egipto, Etiopía, Liberia, Malawi, Mali, Mauricio, Seychelles, Zimbabwe)	44
>10%	0	0	3 (República Islámica del Irán, Jordania, Kuwait)	38	11 (Argentina, Barbados, Belice, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Jamaica, Panamá, Santa Lucía, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela)	46	7 (Argelia, Botswana, Mauritania, Namibia, Marruecos, Sudáfrica, Túnez)	39
Total	14	100	8	100	24	100	18	100

540. La Comisión desea poner de relieve el fenómeno relativo a las elevadas tasas de desempleo que se registran en los países en desarrollo, ya que su aparición sugiere que debe volver a examinarse la antigua opinión que excluía toda posibilidad de que se registrase un elevado nivel de desempleo en los países en desarrollo. En este contexto, podría haber variaciones entre los sectores primario, secundario y terciario. Para volver a examinar la cuestión, es importante estudiar los países en desarrollo donde la tasa de desempleo es elevada, analizando así los elementos que dieron origen a ese fenómeno, quiénes son los individuos afectados por el desempleo y cómo se las arreglan para sobrevivir sin ingresos del empleo y sin prestaciones por desempleo. La Comisión estima que las conclusiones obtenidas en dicho estudio serían de gran utilidad para la formulación de políticas encaminadas a alcanzar la meta del empleo pleno, productivo y libremente elegido.

541. La Comisión también examinó las variaciones de la tasa de desempleo durante el último decenio. En el cuadro 3 se muestran las transformaciones en la tasa de desempleo en los países que forman parte de la muestra durante un período de aproximadamente diez años, y donde se refleja una situación inesperadamente positiva en el período que termina en 2007. Así, en este período se registra un descenso de la tasa de desempleo en dos tercios de los países, mientras que en menos de una quinta parte de tales países la tasa aumenta. En general, esa misma situación también se dio en diversos países con diferentes niveles de desarrollo, así como en todas las regiones del mundo en desarrollo.

542. En los cuadros 3 y 4 se presenta la distribución de la variación del nivel de desempleo hasta el año 2007 en todos los países en desarrollo por las mismas regiones en general. Una vez más, los países se agrupan en tres categorías, a saber: aquellos donde la tasa de desempleo aumenta, aquellos donde está en disminución, y aquellos donde permanece sin variación. Como sucede con los cuadros 1 y 2, en los cuadros 3 y 4 se presenta el número de países presentes en cada categoría así como el porcentaje de la categoría en el conjunto de la región. Por lo tanto, en el cuadro 3 se muestra que el 69 por ciento de las economías desarrolladas registran tasas de desempleo que están disminuyendo.

Cuadro 3. Distribución de los países por variación del nivel de desempleo (1998-2007)

	Desarrollados		En transición		En desarrollo ¹	
	Número de países	Porcentaje de la región	Número de países	Porcentaje de la región	Número de países	Porcentaje de la región
En aumento	2 (Luxemburgo, Portugal)	8	0	0	18	32
En disminución	18 (Australia, Bélgica, Canadá, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Malta, Nueva Zelanda, Noruega, España, Suecia, Reino Unido)	69	18 (Armenia, Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Georgia, Hungría, Kazajstán, Kirguistán, Letonia, Lituania, República de Moldova, Polonia, Federación de Rusia, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, Ucrania)	90	32	57
Sin variación	6 (Austria, Alemania, Japón, Países Bajos, Suiza, Estados Unidos)	23	2 (Rumania, ex República Yugoslava de Macedonia)	10	6	11
Total	26	100	20	100	56	100

¹ Por favor, consulte el cuadro 4 para los detalles sobre cada país.

Cuadro 4. Distribución de los países en desarrollo por variación del nivel de desempleo (1998-2007)

	Asia		Oriente Medio		América Latina		África	
	Número de países	Porcentaje de la región	Número de países	Porcentaje de la región	Número de países	Porcentaje de la región	Número de países	Porcentaje de la región
En aumento	5 (Bangladesh, China, India, Indonesia, Singapur)	42	5 (Kuwait, Arabia Saudita, República Árabe Siria, Turquía, Emiratos Árabes Unidos)	71	4 (Bolivia, República Dominicana, Guatemala, Paraguay)	17	4 (Egipto, Mauritania, Mauricio, Namibia)	31
En disminución	5 (República de Corea, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka, Tailandia)	42	2 (República Islámica del Irán, Jordania)	29	16 (Argentina, Barbados, Belice, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Santa Lucía, Trinidad y Tabago, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela)	67	9 (Argelia, Botswana, Etiopía, Madagascar, Marruecos, Seychelles, Sudáfrica, Túnez, Zimbabwe)	69
Sin variación	2 (Malasia, Viet Nam)	17		0	4 (Bahamas, Brasil, El Salvador, Honduras)	17	0	0
Total	12	100	7	100	24	100	13	100

543. La Comisión señala que esta visión general del cuadro 3 omite mostrar los efectos de la actual crisis, una grave crisis económica mundial que sin duda ha causado un aumento importante del nivel de desempleo y de subempleo en todo el mundo. La crisis financiera que comenzó en los Estados Unidos, en el verano de 2007 se extendió rápidamente a otros países industrializados en 2008, especialmente en Europa, cuyos sistemas financieros estaban estrechamente ligados a los mercados financieros de los Estados Unidos. La crisis financiera en estos países pronto se convirtió en una grave recesión económica que desencadenó un brusco aumento del desempleo. Dada la importancia de estos países en la economía mundial, los efectos de esta contracción económica pronto se propagaron rápidamente al resto del mundo mediante una fuerte caída de la demanda de exportaciones, de los precios de los productos básicos, de los flujos de inversión extranjera directa y del acceso a la financiación en general. Algunos de los países en desarrollo más afectados experimentaron una contracción de la producción, mientras que en casi todos los demás se registró una disminución significativa de las tasas de crecimiento.

544. En la mayoría de los países, especialmente en los países industrializados, la grave recesión mundial ha provocado un aumento del desempleo. En los países de la OECD, el promedio de la tasa de desempleo aumentó del 6,1 por ciento en 2008 al 8,6 por ciento en septiembre de 2009. El incremento del desempleo fue particularmente pronunciado en España, Estados Unidos e Irlanda. En los Estados Unidos, el desempleo creció del 4,6 por ciento en 2007 hasta más del 10,2 por ciento en octubre de 2009. En España, la tasa de desempleo alcanzó el 19,3 por ciento en octubre de 2009, cifra que debe compararse con el 11,4 por ciento en 2008, mientras que en Irlanda el aumento relativo correspondiente al mismo período fue del 6 por ciento al 13 por ciento. En el estudio de la OIT sobre las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social ¹ se muestra también que, en 2008, el promedio de la tasa de desempleo registró una tendencia ascendente, tendencia que continuó en 2009. En marzo de 2009, el promedio de la tasa de desempleo en los países del G-20 era de 8,5 por ciento, un 1,5 por ciento más elevada que el año anterior. En el período comprendido entre marzo de 2008 y marzo de 2009, la cifra total de desempleados en la muestra de países que recoge el estudio había crecido un 23,6 por ciento. Un estudio más reciente de la OIT muestra que, desde el inicio de la crisis, se han perdido cerca de 4,5 millones de puestos de trabajo en Sudáfrica, Brasil, China, la Federación de Rusia ². La Comisión recuerda que el Consejo de Administración concluyó en su 306.^a reunión (noviembre de 2009) que «lograr que vuelvan a trabajar quienes han perdido su empleo y garantizar un buen inicio de vida profesional a los millones de jóvenes de ambos sexos que buscan trabajo cada año es un primer paso crucial para la recuperación económica, el desarrollo y el crecimiento sostenibles».

545. Por tanto, es posible inferir de la disminución de las tasas de crecimiento que se registrará un aumento del desempleo y del subempleo en muchos países en desarrollo. La Comisión observa que el impacto negativo sobre el empleo será probablemente más grave en los países más integrados en la economía global. Por ejemplo, en los países que exportan productos primarios la disminución de la demanda de productos agrícolas así como la disminución de sus precios supondrá que los agricultores deberán afrontar un aumento del subempleo y una disminución de sus ingresos. También es probable que se

¹ OIT, *Proteger a las personas y promover el empleo*, informe de la OIT a la Cumbre de los líderes del G-20, Pittsburgh, 24-25 de septiembre de 2009.

² OIT, Informe sobre el trabajo en el mundo 2009: *The Global Jobs Crisis and Beyond* (Ginebra, diciembre de 2009).

registre algún incremento del nivel de desempleo en el sector minero. Asimismo, el aumento del desempleo será más evidente en países con un importante sector manufacturero debido al cierre de las plantas y al recorte de la producción. Del mismo modo, el empleo en el sector turístico se reducirá como consecuencia de la disminución de las llegadas de turistas. En todos estos casos, la disminución de la producción y del empleo en los sectores expuestos al comercio también afectará negativamente el nivel de empleo del resto de la economía. Una caída de las remesas que los trabajadores migrantes envían al extranjero también producirá un efecto negativo en los países que dependen sensiblemente de esta fuente de ingresos.

546. En los países industrializados, la recesión económica y el aumento del desempleo se ha reducido en gran medida gracias al aumento de los gastos gubernamentales para rescatar a las principales instituciones financieras, promover la concesión de créditos y estimular la demanda agregada. Además, también se han adoptado medidas directas tendientes a preservar el empleo como el rescate de las principales empresas que atraviesan dificultades financieras, el otorgamiento de subsidios para mantener el empleo y la intensificación de la aplicación de medidas activas del mercado de trabajo. En cambio, muchos países en desarrollo no están en condiciones de aplicar esas medidas anticíclicas, porque sus gobiernos cuentan con recursos financieros limitados. Además, muchos países en desarrollo no disponen de la capacidad institucional requerida para aplicar medidas directas tendientes a contener el aumento del desempleo, similares a las adoptadas en los países industrializados.

Capítulo III – Políticas de empleo

547. La Comisión observa que la información que figura en las respuestas al cuestionario y en las memorias relativas a la aplicación de los Convenios núms. 88, 122, 142 y 181, ofrecen una indicación clara de que la mayoría de los países están comprometidos con el objetivo de aumentar el empleo productivo como parte de sus políticas sociales y económicas y están desplegando esfuerzos en ese sentido. Esto se observa más claramente en el caso de los países industrializados.

1. Países industrializados

548. La mayoría de los países industrializados han ratificado el Convenio núm. 122. Todos ellos tienen un conjunto de políticas dedicadas a la promoción del empleo y a mitigar el desempleo en el marco de distintas políticas activas del mercado laboral, sistemas de desarrollo de los recursos humanos y formación profesional, de promoción de pequeñas y medianas empresas y de protección social.

549. La Comisión observa que esos países cuentan igualmente con instituciones bien desarrolladas capaces de aplicar esas políticas, como los servicios públicos de empleo, los sistemas de formación profesional y de capacitación, los organismos públicos que ofrecen servicios a las pequeñas y medianas empresas, y los sistemas estadísticos para el seguimiento de la evolución del mercado de trabajo y del impacto de los programas de empleo. También se realiza un importante trabajo de investigación, tanto a nivel gubernamental como en el ámbito académico, sobre cuestiones relacionadas con la formulación y la evaluación de la eficacia de las políticas en materia de empleo y de mercado de trabajo³. Del mismo modo, todos los países cuentan con instituciones para

³ Si se desea consultar literatura sobre esta investigación, véase D. Grubb y J. P. Martin, *What Works for Whom: A review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies*, Swedish Economic Policy Review, Vol. 8, No. 2, Fall 2001, págs. 9-56.

la celebración de consultas tripartitas sobre cuestiones relativas al empleo, aunque difieren en el grado de importancia que se les otorga en la estructura de gobierno.

550. Además de contar con *compromisos políticos* claros y un *marco institucional* desarrollado para la aplicación de tales políticas, es evidente que se están desplegando grandes esfuerzos para alcanzar los objetivos en materia de empleo. Esto se ve reflejado en el hecho de que se asignan importantes recursos presupuestarios a las medidas activas del mercado de trabajo así como a otros programas en materia de empleo. Por ejemplo, el gasto en programas activos del mercado de trabajo asciende a entre un 2 y un 3 por ciento del PIB de muchos países industrializados.

551. La Comisión destaca que los países industrializados participan en los sistemas multilaterales (fuera del ámbito de la OIT) que supervisan los resultados en materia de empleo y la evolución de las políticas. Por ejemplo, todos ellos son parte del proceso de la OCDE en cuyo marco se llevan a cabo exámenes por homólogos de las políticas económicas y sociales, incluidos el empleo y las políticas del mercado de trabajo. La OCDE realiza también un importante trabajo de investigación, particularmente, evaluando las políticas de empleo y del mercado de trabajo en los países industrializados y proponiendo opciones de política. Además, en un importante grupo de los países industrializados, concretamente, en los 27 Estados miembros de la Unión Europea, existe un claro compromiso con una estrategia común de empleo, la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo aprobado en 2000. Para ello es necesario un proceso de seguimiento anual de los progresos de cada país en la consecución de los objetivos acordados en común en el seno de la UE.

552. Por lo que respecta a las condiciones mínimas y a las principales orientaciones y contenido de las políticas de empleo de los países industrializados, la Comisión estima que es importante tener en cuenta desde el principio que se ha registrado un cambio de enfoque considerable sobre el papel que desempeñan las políticas macroeconómicas en la promoción del empleo. Hasta el inicio de la actual crisis económica, pocos rastros quedaban del pensamiento keynesiano en lo atinente a la utilización de las políticas macroeconómicas para influir en el nivel general de empleo. En la Estrategia de Lisboa de la UE la función de la política macroeconómica se circunscribe a garantizar la estabilidad macroeconómica, un efecto que considera de suma importancia para la promoción del crecimiento del empleo.

553. Sin embargo, la Comisión observa que esta nueva orientación en materia de políticas no se mantuvo rígidamente ante la actual crisis económica. En la mayoría de los países industrializados se adoptaron rápidamente políticas fiscales y monetarias anticíclicas sin precedentes, dado que el derrumbe financiero amenazaba con desencadenar otra Gran Depresión y causar, en consecuencia, un desempleo masivo en la economía mundial.

554. Desde la perspectiva del empleo, a medida que la política macroeconómica adquiere un sesgo más pasivo, las políticas en materia de mercado de trabajo pasan a ser más activas. En efecto, las políticas activas del mercado de trabajo ocupan un lugar central en las políticas de empleo de los países industrializados, y actualmente se aplican para lograr múltiples objetivos: aumentar la proporción de la fuerza de trabajo que está empleada y reducir así la dependencia de las prestaciones por desempleo y de otras formas de asistencia social; aumentar la cohesión social (o reducir la exclusión social); y garantizar una mayor igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo.

555. La Comisión estima que es útil examinar brevemente los antecedentes relativos a la transición de las políticas macroeconómicas a políticas encaminadas a elevar la tasa de

empleo (o la proporción de empleados de la población en edad de trabajar). El problema de la baja tasa de empleo, generalmente surge en relación con dos factores básicos.

556. El primer factor es la disminución de la demanda de fuerza de trabajo que podría ser el resultado de importantes perturbaciones macroeconómicas, como la crisis del petróleo del decenio de 1970 y principios del de 1980 que desencadenó una reducción del empleo total; de una crisis financiera y económica mundial, como la crisis actual; o bien de la creciente competencia internacional que ha causado una pérdida constante de empleos del sector manufacturero en muchos países industrializados. Esta disminución suele ser más pronunciada en los grupos de trabajadores relativamente vulnerables, como los jóvenes, las trabajadoras, los trabajadores de más edad, y los trabajadores con discapacidad. Estos grupos están en desventaja debido a la percepción de los empleadores, a menudo sin fundamento, de que son menos productivos debido a la falta de experiencia, en el caso de los trabajadores jóvenes, o una capacidad reducida para el trabajo, en el caso de algunos trabajadores de más edad y discapacitados. Es importante señalar que, en este caso, la disminución de la tasa de empleo de estos grupos desfavorecidos no se debe a ningún cambio en su disposición a trabajar, sino más bien a la disminución de la disponibilidad total de puestos de trabajo.

557. El segundo factor es el equilibrio que en los distintos países existe entre los incentivos para trabajar y aquellos que propician la inactividad, especialmente en el caso de los empleos poco retribuidos. Aunque resulta claro que la mayoría de la gente en edad de trabajar prefieren trabajar antes que percibir unos ingresos en concepto de prestaciones, debido a la satisfacción personal y el estatus social que conlleva el hecho de tener un empleo, el equilibrio entre los incentivos al trabajo y los incentivos a la inactividad también influye en la elección entre el trabajo y la inactividad. Un caso que merece la pena traer a colación es aquel en que la combinación entre el sistema tributario y el sistema de prestaciones genera una situación en que, desde un punto de vista financiero, resulta más interesante seguir percibiendo las prestaciones por desempleo que regresar al trabajo. En tales circunstancias, el hecho de complementar las reformas para incentivar el trabajo con unas medidas que garanticen el acceso a oportunidades de formación de calidad para los desempleados y servicios de guardería deberían causar probablemente un aumento de las tasas de empleo.

558. La Comisión observa que, en los decenios de 1970 y 1980, cuando había un marcado aumento del desempleo, varios países europeos adoptaron políticas que reducían los incentivos para que algunos grupos de trabajadores conservasen su empleo como medio de aliviar el desempleo en general. Cuanta mayor sea la correlación entre el índice de desempleo, las prestaciones sociales que se derivan de él, y los ingresos netos del desempleo, más fuertes serán los incentivos para permanecer en el seguro de desempleo en lugar de ponerse a buscar activamente empleo. Por consiguiente, un alto nivel de prestaciones sociales tiende a disminuir la tasa de empleo. Así, algunos países flexibilizaron las condiciones para poder acogerse a las prestaciones de invalidez como medio de reducir el desempleo medido. En esos casos, la disminución de la tasa de empleo de los trabajadores mayores y de los trabajadores con discapacidad fue fruto de las políticas destinadas a lograr precisamente ese resultado.

559. En este contexto, la Comisión observa que el tema central de las actuales políticas en materia de mercado de trabajo de los países más industrializados es la necesidad de aumentar la tasa de empleo mediante el aumento de los incentivos al trabajo y al mismo tiempo hacer que resulte más difícil y menos atractivo, desde un punto de vista financiero, depender de las prestaciones sociales. Ese enfoque doble, basado en el modelo del garrote y la zanahoria, se está aplicando en muchos países industrializados. Algunos de los principales motivos para adoptar estas medidas políticas han sido: el

aumento del costo fiscal que implica mantener una elevada proporción de la población en edad de trabajar viviendo de las prestaciones por desempleo, invalidez y jubilación anticipada; la erosión del apoyo público para los subsidios pasivos de asistencia social (ya que más gente sospecha que existe un abuso generalizado del sistema de bienestar social); y la preocupación de que una tasa elevada de dependencia del sistema de bienestar restrinja la competitividad económica de un país en el plano internacional.

560. La Comisión observa que, con el objeto de proporcionar incentivos que hagan el trabajo más atractivo, varios países han adoptado una variante de un crédito fiscal sobre ingresos. Este mecanismo entraña la concesión de una rebaja del impuesto sobre la renta para los ingresos salariales por debajo de determinado nivel, que de este modo evita la adopción de una política anómala como la descrita anteriormente con la que resulta más atractivo continuar recibiendo las prestaciones del sistema de bienestar que trabajar, ya que el sistema fiscal, sin proponérselo, reduce los ingresos netos. Los Estados Unidos han adoptado un Crédito Fiscal para las Oportunidades de Trabajo (WOTC) como «una herramienta dentro de un conjunto de diversas estrategias flexibles concebidas para ayudar a las personas a pasar de la asistencia social al empleo remunerado y a adquirir experiencia en el puesto de trabajo». En el Reino Unido y en Suecia también se han adoptado medidas similares. En Francia, se ofrecen incentivos en forma de pagos continuos de prestaciones sociales por un período de hasta un año a los desempleados que creen una empresa o que trabajen de manera independiente. Además, estos empresarios sin experiencia están también exentos del pago de cargas sociales.

561. Además del aumento de los incentivos financieros, también se están reduciendo los obstáculos para los solicitantes de trabajo real. Así, se están poniendo a disposición de los individuos amplios servicios de apoyo, que van desde cursos de alfabetización, de formación en aritmética y en habilidades sociales básicas hasta una serie de programas de formación profesional personalizada.

562. La Comisión ha observado que esos programas no se centran exclusivamente en la consecución de las respuestas adecuadas y voluntarias del grupo beneficiario. Más bien, se registra una clara tendencia a complementar esos incentivos con elementos de condicionamiento más contundentes. Así, el Reino Unido ha adoptado varios elementos de esa índole. El *New Deal for Young Persons* (Nuevo Pacto para los Jóvenes) establece que los jóvenes que tengan entre 18 y 24 años de edad que hayan recibido prestaciones por desempleo durante seis meses deberán asistir a cursos de formación encaminados a aumentar su empleabilidad. Con ese programa se procura desarrollar sus habilidades, así como infundirles confianza y motivarles a encontrar trabajo y mejorar sus perspectivas de empleo. Un programa similar se ha adoptado en España, en donde a los desempleados de larga duración y a los jóvenes desempleados se les ofrece bien un empleo, bien una plaza en un programa de capacitación, por un período de seis a doce meses. En Italia, en las propuestas de reforma del sistema de bienestar social formuladas en 2008 se puso de relieve el objetivo de establecer que el goce de las prestaciones se viese supeditado a una conducta activa y responsable por parte del beneficiario.

563. La Comisión también ha observado que un objetivo prioritario de estas políticas de «reinserción laboral» de varios países europeos es ese amplio grupo de personas que reciben subsidios por incapacidad laboral. En el Reino Unido, se han adoptado varios programas de apoyo mutuo para alcanzar el objetivo de reducir entre ahora y 2015, en 1 millón de personas el número de beneficiarios de prestaciones de invalidez. Un elemento fundamental ha sido la sustitución de la prestación de invalidez por un subsidio de apoyo y empleo que estará supeditado a la realización de estudios médicos sobre la capacidad de trabajo de cada individuo. Así, cuando se determine que una persona es capaz de trabajar, ese individuo estará obligado a asistir a entrevistas centradas en el

trabajo y a elaborar un plan de acción para reinsertarse al mercado de trabajo. Esa medida se ve reforzada por una gama de servicios de apoyo para facilitar la reinserción laboral. El programa Caminos hacia el Trabajo tiene por objeto proporcionar asesoramiento; los programas de formación para ayudar a supervisar las condiciones físicas de cada individuo como también a desarrollar sus habilidades y confianza; y se brinda un incremento temporal de ingresos durante el primer año de trabajo. El programa Acceso al Trabajo está destinado a los empleadores para ayudarles a superar los obstáculos relacionados con el trabajo, que sean el resultado de algún tipo de discapacidad, a través de medidas tales como la adaptación de los lugares de trabajo, el suministro de equipo especial y de trabajadores encargados de brindar apoyo.

564. Los Países Bajos también otorgan gran prioridad a la reducción de la proporción de la fuerza de trabajo, elevada según los criterios internacionales, que recibe prestaciones por discapacidad. Así, han adoptado un enfoque similar al que se aplica en el Reino Unido al establecer exámenes médicos más rigurosos para la admisibilidad a los regímenes de prestaciones de invalidez, así como programas de fomento de la reinserción laboral. Además, se adoptaron las medidas necesarias para que a los empresarios les resultase más costoso inscribir a los trabajadores en los regímenes de prestaciones de invalidez (porque es una alternativa más barata que el despido), al obligarles a pagar el 70 por ciento del costo de tales prestaciones durante los dos primeros años.

565. La Comisión observa también que varios países, además de la introducción de condiciones más estrictas, han reducido también la duración del derecho a las prestaciones por desempleo. Un buen ejemplo de ello es Noruega, que a pesar de tener una baja tasa de desempleo de sólo el 2,5 por ciento en 2008, limitó el derecho a las prestaciones por desempleo a un período máximo de dos años.

566. Una motivación adicional importante (junto con las económicas analizadas anteriormente) en que se sustenta la promoción de la reinserción en el mercado de trabajo es la de aumentar la cohesión social. En el caso de los desempleados de larga duración y de los jóvenes sin empleo, el temor de que queden permanentemente desconectados de la sociedad en general, a menos de que se reintegren al mercado de trabajo, constituye una motivación importante que contribuye al cambio hacia políticas que hagan hincapié en la reinserción laboral. La Comisión observa que la exclusión social es perjudicial para las personas directamente afectadas y sus consecuencias negativas se transmiten de unas generaciones a otras. Los niños que crecen en familias que padecen exclusión social deberán probablemente afrontar graves desventajas a la hora de recibir una educación y obtener un trabajo decente. Los desempleados de larga duración y los jóvenes sin empleo son los objetivos prioritarios de las políticas activas del mercado de trabajo en los países más industrializados.

567. Con respecto a la cohesión social, la Comisión observa que los trabajadores migrantes, un importante grupo destinatario de tales políticas en los países industrializados, han experimentado un reciente aumento significativo de la inmigración. Los Países Bajos han establecido una Red Nacional de Gestión de la Diversidad, un centro de asistencia de expertos encargado de promover buenas prácticas en la gestión de las necesidades especiales de las minorías étnicas en ámbitos tales como el asesoramiento individual, la colocación laboral y la promoción del espíritu empresarial. Asimismo, se han previsto subsidios gubernamentales para los proyectos destinados a mejorar la situación laboral de los inmigrantes a través del perfeccionamiento de sus conocimientos del idioma, de sus habilidades y estrategias para la búsqueda de empleo. Del mismo modo, Portugal ha puesto en marcha el Programa Opciones que tiene alcance nacional y busca promover la inclusión social de niños y jóvenes provenientes de los

contextos socioeconómicos más vulnerables, especialmente los descendientes de inmigrantes y las minorías étnicas. Dicho Programa se estructura en torno a las siguientes esferas estratégicas de intervención: un mayor acceso al aprendizaje formal y no formal, formación profesional y empleabilidad, participación cívica y comunitaria, e «inclusión digital». España ha impulsado el crecimiento de las «Empresas de Inclusión», las organizaciones con fines no lucrativos que aplican programas para aumentar la inclusión social. Del mismo modo, Portugal ha fomentado el crecimiento de instituciones privadas de solidaridad social. Tanto Canadá como Portugal cuentan con programas para facilitar la evaluación y el reconocimiento de las cualificaciones de los inmigrantes con el fin de mejorar sus perspectivas de empleo.

568. Otro objetivo importante de las políticas en materia de mercado de trabajo es alcanzar una mayor igualdad en relación con el acceso al empleo, así como en lo que atañe a las condiciones de empleo de varias categorías de trabajadores. Los principales grupos beneficiarios en ese contexto son las mujeres, los trabajadores de edad, y los trabajadores con discapacidad. La mayoría de los países han adoptado legislación contra la discriminación por causa de la edad o de la discapacidad. Tales normas se han adoptado en forma de, por ejemplo, leyes en materia de igualdad de remuneración y de lucha contra la discriminación por razón de edad. Además, hay una variedad de programas para promover la igualdad de género en el trabajo y mayores oportunidades de empleo para los trabajadores de edad y los trabajadores con discapacidades.

569. El Gobierno del Reino Unido informa que, entre las recientes iniciativas que ha adoptado para promover la igualdad de género, figuran medidas tendientes a promover las empresas dirigidas por mujeres, la imposición a todas las autoridades públicas de la obligación legal de eliminar la discriminación y promover la igualdad, así como de fomentar la aplicación, por parte de todas las organizaciones, de la metodología basada en exámenes voluntarios en materia de igualdad de remuneración. El Gobierno de Japón informa sobre programas que se centran en la reinserción laboral de las mujeres que han dejado de trabajar para criar a sus hijos. Estos programas les proporcionan asesoramiento y servicios de colocación laboral.

570. La Comisión toma nota de que los países más industrializados disponen de legislación y de programas en materia de mercado de trabajo para aumentar la tasa de empleo entre los trabajadores de edad. En varios países europeos, estos programas tratan de anular los efectos de los regímenes, ahora considerados imprudentes, que promovían la jubilación anticipada en el decenio de 1980, como un medio de reducir el elevado nivel de desempleo. En los Países Bajos, por ejemplo, se han eliminado las ventajas fiscales para los jubilados menores de 65 años. Del mismo modo, en Noruega, se ha reformado el sistema de pensiones para dar mayores incentivos a los trabajadores mayores que prolonguen su vida laboral. En Italia, se han llevado a cabo reformas para permitir que los trabajadores de edad puedan recibir una pensión y al tiempo seguir percibiendo ingresos por el empleo. Estas medidas van encaminadas a promover una mayor tasa de actividad por su parte y a reducir la necesidad de que tengan que recurrir al empleo no declarado.

571. La Comisión observa que, además de reducir los incentivos a la jubilación anticipada, en varios países se han adoptado una serie de medidas destinadas a promover mayores niveles de participación entre los trabajadores de más edad. En Japón, a esas medidas se les otorga especial importancia, habida cuenta del estancamiento de las tasas de crecimiento de la población y de su pronunciado envejecimiento. En este contexto, la ampliación de la vida laboral de los trabajadores de más edad es una alternativa de importancia si se desea mantener un suministro adecuado de la mano de obra. La

mayoría de los demás países industrializados también se enfrentan a este problema del envejecimiento de la población, aunque de menor intensidad que en el Japón.

572. Algunos países cuentan con programas para promover actitudes más positivas a favor de la extensión de la vida laboral, tanto por parte de los trabajadores como de los empleadores. En el Reino Unido y Portugal, por ejemplo, se hace hincapié en la promoción de la comprensión de los beneficios que conlleva la prolongación de la vida laboral. Del mismo modo, los Países Bajos tienen un programa para luchar contra los prejuicios que suscita la retención de los trabajadores de edad. En estas circunstancias, la Comisión espera que estos países dispongan de una legislación que permita solicitar al trabajador el ejercicio de un derecho y de un procedimiento formal para continuar su actividad laboral más allá de la edad normal de jubilación, y de cuyo incumplimiento se deriven sanciones e indemnizaciones.

573. Respecto de los trabajadores con discapacidad, la Comisión recuerda que esta cuestión gira en torno al problema de que en algunos países una proporción extraordinariamente alta de la población en edad de trabajar reciba prestaciones de invalidez y a las medidas que se estaban tomando para resolver ese problema. El criterio subyacente que motivó la adopción de esas medidas es que se han registrado importantes abusos del sistema de prestaciones de invalidez porque el sistema era demasiado laxo. Las personas que pese a sufrir una discapacidad de poca importancia, eran capaces de trabajar, podían lograr que se las considerase como discapacitadas. Por lo tanto, las reformas en este ámbito han conllevado la adopción de criterios más rigurosos para tener derecho a las prestaciones de invalidez.

574. Sin embargo, la Comisión observa que su anterior análisis de la cuestión relativa a la discapacidad también mostró que los programas en cuestión no sólo hacían hincapié en el endurecimiento de las condiciones de admisibilidad, sino que también preveían una serie de medidas de apoyo que beneficiaban a los verdaderos discapacitados. Esas medidas iban desde el asesoramiento individual y la formación de los trabajadores con discapacidad hasta la promoción de la adaptación de los lugares y equipos de trabajo por parte de los empleadores, para así satisfacer las necesidades especiales de los trabajadores discapacitados. En relación con este último aspecto de la cuestión, la Comisión observa con interés que el Japón está promoviendo el crecimiento del trabajo a domicilio entre los trabajadores con discapacidad, al tiempo que Suecia ha fomentado las cooperativas de propiedad estatal para contratar trabajadores con discapacidades.

575. Otro aspecto de la igualdad en el empleo que ocupa un lugar prominente en el programa de política de algunos países es el de la lucha contra el aumento de la dualidad en el mercado de trabajo. Ese es el caso de España, en donde anteriores reformas del mercado de trabajo han dado lugar a un crecimiento significativo del uso de contratos de trabajo irregulares que estaban asociados con menores prestaciones sociales y menor seguridad en el empleo. La política española actual se centra en reducir la dualidad entre estos dos segmentos del mercado de trabajo. Se están ofreciendo incentivos, en forma de reducción del impuesto sobre las sociedades y de las cargas sociales, para inducir a los empleadores a utilizar contratos de trabajo regulares en lugar de los irregulares. Al mismo tiempo, se han adoptado medidas tendientes a establecer una mayor regulación del trabajo temporal y en régimen de subcontratación.

576. Asimismo, la Comisión toma nota de que, en el Japón, también se ha venido registrando un aumento de la dualidad del mercado de trabajo derivada de una disminución de la prevalencia del sistema de empleo permanente. El grupo más afectado ha sido el de los jóvenes trabajadores. Se ha estimado que un tercio de los jóvenes trabajadores se encuentran ahora en una relación de empleo irregular. Una cuestión que

suscita una preocupación especial en Japón es que este segmento del mercado de trabajo se caracteriza por el «deseo constante de cambiar de trabajo», por parte de los jóvenes trabajadores, que socava sus perspectivas de una progresión profesional a largo plazo. Entre las medidas que se han adoptado para contrarrestar ese fenómeno figuran un sistema basado en la aplicación de un principio de antigüedad (es decir, otorgar prioridad a los jóvenes que han trabajado más tiempo en empleos temporales) para determinar quién tendrá acceso a un empleo regular y el establecimiento de un sistema de tarjetas de trabajo en las que se proporcionen detalles sobre las cualificaciones y los antecedentes profesionales de su titular tras haber recibido asesoramiento profesional. La tarjeta de trabajo se utilizará en el proceso de búsqueda de empleo y para comenzar a recibir más capacitación. Se espera que este sistema mejore tanto la formación profesional como el desarrollo profesional de los trabajadores jóvenes.

Desarrollo de recursos humanos

577. La Comisión observa que las políticas en materia de desarrollo de recursos humanos desempeñan un papel central en los esfuerzos para lograr empleo pleno, productivo y libremente elegido. Esta observación ha sido ampliamente demostrada en el análisis anterior de las políticas de empleo, los Estados Miembros proporcionaron ejemplos de sus programas en materia de mercado de trabajo que dependen de los programas de formación para aumentar la empleabilidad de sus trabajadores. Por ejemplo, todos los países industrializados prestan especial atención a la formación para el empleo. Ese enfoque se mantiene, independientemente de si su fin último es reinsertar en el mercado de trabajo a los desempleados de larga duración y a aquellos que reciben prestaciones de invalidez, o mejorar las perspectivas de empleo de los grupos vulnerables de trabajadores, como son los jóvenes, los trabajadores de más edad, las mujeres trabajadoras y los migrantes.

578. Sin embargo, la Comisión observa que estos programas en materia de mercado de trabajo, si bien son importantes, son sólo una parte del esfuerzo global por mejorar las habilidades de la fuerza laboral de los países industrializados. Los programas sobre el mercado de trabajo descritos son esencialmente de naturaleza correctiva, ya que en ellos se abordan las deficiencias por lo que se refiere a las competencias (y la motivación, en algunos casos) de determinados grupos de trabajadores. Ofrecen una «segunda oportunidad» de inestimable valor para aquellos que no poseen las calificaciones necesarias para ingresar o reinsertarse en el mercado de trabajo.

579. Asimismo, la Comisión observa que los países más industrializados generalizan sus esfuerzos por mejorar la capacitación de la totalidad de su fuerza de trabajo a través de amplias y equitativas oportunidades de recibir un «aprendizaje permanente». Por ejemplo, al referirse al sistema de educación y formación, en un reciente documento de la Unión Europea se declara que «el aprendizaje permanente ha de considerarse un principio fundamental que sustenta todo el marco, el cual está destinado a abarcar el aprendizaje en todos los contextos — formal, no formal e informal — y en todos los niveles — desde la educación en la primera infancia y la escuela hasta la enseñanza superior, la educación y formación profesional y el aprendizaje de adultos»⁴. Este marco permite a los trabajadores mejorar sus calificaciones, readaptarse mediante la adquisición de nuevas competencias que les faciliten un cambio voluntario de carrera

⁴ Consejo de la Unión Europea: Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación, pág. 3, párr. 3. Véase también, en el capítulo II, párr. 125, el cuadro sobre la Unión Europea: educación y formación como motores principales de la Estrategia de Lisboa.

profesional o un cambio forzado por despidos, o simplemente ampliar sus horizontes intelectuales y culturales.

580. Existen también importantes consideraciones económicas que subyacen a la creación de sistemas de aprendizaje permanente asociada a la necesidad de adaptarse a los cambios estructurales de una rápida globalización, a los cambios generalizados en la organización del trabajo dentro de las empresas, y a la demanda de mano de obra cada vez más intensiva en capacidades causada por la aceleración del cambio tecnológico y el surgimiento de una economía del conocimiento. Los sistemas de aprendizaje permanente son un medio importante para responder a estos nuevos retos. Desde la perspectiva de un individuo, esos sistemas proporcionan oportunidades, cada vez más necesarias, para que los que ya trabajan puedan adaptar y mejorar sus capacidades a lo largo de su vida laboral. Desde una perspectiva social, el aprendizaje permanente también constituye un medio eficaz para aumentar la flexibilidad económica y la competitividad económica internacional.

581. La Comisión observa que esta última preocupación por aumentar la competitividad económica internacional parece ser una importante fuerza impulsora de las políticas de desarrollo de los recursos humanos de los países industrializados. Por ejemplo, la Unión Europea se propuso el objetivo, establecido en la Estrategia de Lisboa, de llegar a convertirse en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo». Del mismo modo, el Reino Unido ha establecido una Comisión de Empleo y Capacidades para garantizar que el sistema educativo y de desarrollo de competencias del país contribuya a establecer los más altos niveles de productividad. La creación de esta Comisión fue el fruto de una recomendación fundamental formulada en un informe independiente titulado «*Prosperity for all in the global economy-world class skills*», publicado en 2006.

582. Los países industrializados que no forman parte de la Unión Europea también han adoptado políticas similares. Por ejemplo, los Estados Unidos han puesto en marcha una iniciativa de capacitación para fomentar un fuerte crecimiento del empleo, que es un esfuerzo estratégico tendiente a preparar a los trabajadores para que aprovechen las nuevas y cada vez mayores oportunidades de empleo que ofrecen los sectores económicamente más importantes de la economía estadounidense que registran una elevada tasa de crecimiento y una demanda de gran valor. También se estableció la innovación de la fuerza de trabajo y desarrollo económico regional (WIRED), que trata de abordar los retos asociados con la construcción de una fuerza laboral globalmente competitiva. Además, los Estados Unidos utiliza el programa de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) para promover, atraer y preparar a jóvenes desfavorecidos y a trabajadores desplazados para que comiencen a desarrollarse profesionalmente en el ámbito de las disciplinas que comprende dicho programa (STEM), al tiempo que mejora la posición competitiva de los empleadores locales y regionales. En los últimos años, la Estrategia nacional en materia de capacitación de Nueva Zelandia ha insistido en la importancia de contar con una estrategia para la educación superior orientada hacia el futuro, concebida de forma tal que contribuya a la consecución de los objetivos sociales y económicos nacionales.

583. La Comisión observa también que otro motivo de preocupación para varios países industrializados es el desfase entre los conocimientos producidos por el sistema de educación y formación y las competencias demandadas por los empleadores, que se traduce en la penuria de competencias en algunas industrias. Este problema se está abordando a través de una variedad de medidas. En Italia, el sistema de educación técnica y formación superior se está reorganizando para constituirse en una vía hacia la especialización técnica superior como una alternativa a la universidad. El objetivo es una

mayor armonización de la formación con las necesidades del mercado de trabajo. Nueva Zelanda ha puesto en marcha un programa denominado «Asociaciones de la Industria», que entraña la participación del sector industrial y de los formadores de la industria en la elaboración conjunta de programas de desarrollo de capacidades de nivel inicial que abordarán las necesidades de personal calificado del sector. La Estrategia en materia de transición y capacidades del Canadá responde a la escasez de mano de obra calificada con la puesta en marcha de un programa de subvención a la terminación del ciclo de aprendizaje.

Promoción de las pequeñas y medianas empresas

584. La Comisión observa que en los países industrializados la promoción de las pequeñas y medianas empresas es un objetivo prioritario. Italia presentó una declaración muy clara de las razones que motivan ese orden de prioridades en su respuesta, al expresar que: «las pequeñas y medianas empresas son la base del sistema económico de nuestro país. Más del 90 por ciento de las empresas son pequeñas o medianas empresas y revisten especial importancia para nuestro país, ya que representan el marco de todo el sistema productivo, y por tanto, constituyen una piedra angular de la industria italiana».

585. La Comisión observa que se están aplicando una amplia gama de programas relacionados entre sí con el objeto de promover las pequeñas y medianas empresas. Entre ellos cabe citar a los que conceden subvenciones y exenciones de algunos impuestos; los que otorgan preferencias en las adquisiciones y la contratación públicas; los que promocionan las exportaciones, mejoran el acceso a la financiación y la disponibilidad de garantías para préstamos, fomentan la investigación y la transferencia de tecnología, los que promueven el establecimiento de vínculos entre las PYME, por un lado, y las grandes empresas y las universidades e institutos de investigación, por el otro; y los que fomentan la creación de una cultura empresarial, una amplia gama de programas de formación, así como las reformas para reducir la carga administrativa de las PYME y crear un entorno empresarial propicio para el crecimiento. En sus comentarios, la Unión General de Trabajadores (UGT), de Portugal, señala que se han adoptado diversas medidas para hacer más flexibles la organización de las PYME. No obstante, los problemas estructurales que les afectan no han cambiado, y las PYME se han seguido caracterizando por su conservadurismo y una escasa toma de riesgos. La UGT informa también que no deben pasarse por alto algunas cuestiones como la formación profesional, la igualdad de oportunidades y la seguridad y la salud en el trabajo, cuestiones ampliamente tratadas en la Recomendación núm. 189. Debería implementarse también la participación efectiva del trabajador en la definición de las estrategias de modernización y planes de formación profesional. Además, la UGT destaca la importancia de definir una política de empleo y el marco político y legislativo que apoye y fomente el dinamismo empresarial, en particular con la participación de los interlocutores sociales.

586. La Comisión observa que, tal como sucedió en otros ámbitos analizados anteriormente, la Unión Europea adopta una posición común respecto de la promoción de las PYME a través de la Ley de las Pequeñas Empresas, adoptada en 2008 por la Comisión Europea. En dicha ley se establecen diez principios para la promoción de las PYME a fin de guiar la formulación y ejecución de políticas, tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el plano nacional, entre los que cabe citar: la creación de un entorno en el que los empresarios puedan desarrollarse y en el que se recompense el espíritu empresarial; la adopción del principio «primero pensar en pequeña escala» (todas las nuevas propuestas legislativas y administrativas deben someterse a una evaluación de sus repercusiones sobre las PYME); la facilitación del acceso a la financiación; y la prestación de ayudas a las PYME para que puedan beneficiarse con las oportunidades ofrecidas por la Unión Europea y los mercados mundiales.

587. La Comisión observa que la Administración de Pequeñas Empresas de los Estados Unidos (SBA) tiene por objeto eliminar los obstáculos al desarrollo y al crecimiento de las pequeñas empresas derivados de la falta de acceso al crédito y a los mercados de capitales, de la falta de formación en capacidades técnicas y de gestión, así como de las reglamentaciones engorrosas. Además de los programas para reducir esas limitaciones, la SBA también ayuda a crear y fortalecer una cultura empresarial que estreche los lazos de cooperación entre pequeñas y grandes empresas con su programa sobre Mentores y Protegidos. La Comisión observa que la concesión de preferencias a las PYME en el ámbito de las adquisiciones y de la contratación pública es una herramienta de promoción especialmente eficaz. Las agencias federales están obligadas a establecer metas de contratación reservando para las pequeñas empresas el 23 por ciento de todos los contratos que se celebren con el gobierno. La SBA también se esfuerza para crear un ambiente propicio para la máxima participación de las empresas pequeñas y desfavorecidas, administradas por mujeres y de propiedad estatal en la adjudicación de contratos del gobierno federal.

588. La Comisión observa que el Reino Unido también cuenta con una estrategia global para la promoción de las PYME. Entre la amplia gama de programas, la Comisión observó, con particular interés, que el Gobierno está trabajando con el objeto de poner en marcha una red de academias de empresa; que se ha fijado la meta de reducir la carga administrativa en un 25 por ciento para 2010 y que con ese fin se está considerando la posibilidad de adoptar un sistema de «presupuestos normativos» que limite los costos normativos de la nueva reglamentación que se pueda adoptar, y que ha obligado a que los departamentos del Gobierno compren al menos un 2,5 por ciento de los productos derivados de las investigaciones y desarrollo de las PYME.

589. Nueva Zelanda también reconoce el papel fundamental que desempeñan las PYME en la creación de empleo. El Gobierno ha nombrado un ministro de la pequeña empresa, que centra sus políticas en la creación de un entorno macroeconómico estable y en la adopción de reformas microeconómicas, destinadas a crear el espacio y las libertades necesarias para que las empresas puedan aplicar sus energías innovadoras y empresariales en un entorno competitivo.

590. La Comisión toma nota de la nueva ley fundamental sobre las PYME del Japón, destinada a apoyar el crecimiento de una amplia gama de PYME independientes. Se ha establecido una red de centros de apoyo para las PYME con el objeto de ofrecer un centro de servicios unificado. También se brindan subvenciones especiales a las PYME para la creación de empleo en sectores de la economía nuevos y pujantes y se organizan en el exterior ferias comerciales para promover las exportaciones de las PYME.

591. En Canadá se ha creado un organismo especial, el *Business Canada*, como un servicio que ofrece una multiplicidad de canales de información gubernamental para las empresas y los nuevos empresarios. Además, un programa denominado *BizPal* proporciona un nuevo modelo de prestación de servicios para mejorar el acceso a la información sobre los permisos y las licencias necesarios que se deben obtener de todas las instancias del Gobierno, a fin de iniciar una actividad comercial o crear una empresa. También existe una variedad de programas para fomentar las exportaciones de las PYME.

2. Economías en transición

592. La Comisión observa que en los últimos veinte años el desarrollo económico de las economías en transición ha variado de forma considerable. La mayoría de los países con economías en transición de Europa Central y Oriental se han convertido en nuevos

Estados miembros de la Unión Europea o se encuentran en proceso de adhesión. Los países que ya pertenecen a la Unión Europea han realizado en gran medida la transición a una economía de mercado y a la democracia. Muchos países de los Balcanes, con la excepción de Eslovenia, que ahora forma parte de la Unión Europea han experimentado conflictos internos y se enfrentan con la tarea de crear nuevas instituciones. En la actualidad, están armonizando sus instituciones y políticas con las de la Unión Europea con miras a su adhesión. La Comisión observa, además, que, en contraste, las Repúblicas de Asia Central de la antigua Unión Soviética han tenido que hacer frente a problemas de desarrollo análogos a los que se plantean en los países en desarrollo. Entre estos problemas cabe citar el aumento de la renta per cápita a partir de niveles relativamente bajos, la reducción de la pobreza, el impulso inicial a la industrialización a partir de una economía en su mayor parte de base agraria, y la creación de empleos productivos suficientes para una mano de obra cada vez más numerosa. No obstante, la Comisión toma nota de que son muy pocos los países que suministran información sustantiva en sus respuestas a los cuestionarios. A este respecto, la Comisión toma nota con interés de la información facilitada por Hungría, en su contribución al Estudio General, en lo que se refiere al asesoramiento prestado por la OIT y Japón en apoyo de la concepción de políticas de empleo durante el período de transición. El Gobierno de Hungría indicó también que el proyecto promovía la revisión de los instrumentos y las políticas programáticas de empleo, y facilitaba la revisión de la legislación relativa a la promoción del empleo y a las prestaciones por desempleo.

593. La Comisión señala que todas las economías en transición experimentaron un drástico aumento del nivel de desempleo en los primeros años del proceso de transición. Aunque en el entretanto la situación haya mejorado en la mayoría de los países, los niveles de desempleo de los últimos años, en aproximadamente la mitad de los países sobre los que se dispone de datos, siguen siendo elevados según criterios internacionales, con una tasa de desempleo superior al 10 por ciento. En algunos países, como Bosnia y Herzegovina y Montenegro, la tasa de desempleo alcanza el 30 por ciento. Así pues, lograr el pleno empleo sigue representando sin duda un enorme desafío para una parte considerable de las economías en transición.

594. Las políticas de empleo de las economías en transición que ahora forman parte de la Unión Europea parecen seguir los lineamientos de la Estrategia de Lisboa. Del mismo modo, sus estrategias de desarrollo de los recursos humanos y de la pequeña y mediana empresa también son compatibles con las iniciativas comunes emprendidas en estos ámbitos por la Unión Europea que han sido descritas con anterioridad. En este marco, la Comisión quisiera referirse a algunas de las iniciativas específicas que determinados países han puesto en marcha para completar el proceso encaminado a la creación de las instituciones de la economía de mercado. En el ámbito de la promoción de las PYME, Letonia aplica en la actualidad un programa de ayuda para la consolidación de los derechos de propiedad intelectual. Dicho programa permite suministrar fondos a las PYME para el registro de derechos de propiedad intelectual en diversos rubros como, por ejemplo, productos nuevos, diseños industriales, topografías de semiconductores y obtenciones vegetales. Consciente de la importancia que reviste para muchas economías en transición lograr atraer inversiones extranjeras, Letonia también estableció un Consejo de Inversores Extranjeros, presidido por el Primer Ministro, en el que participan los inversores extranjeros y sus representantes en el país.

595. La Comisión también hace notar que recientemente Polonia introdujo enmiendas en la Ley sobre las Zonas Económicas Especiales, a fin de adoptar medidas más eficaces para incrementar las inversiones. Polonia también está mejorando su sistema para efectuar el seguimiento de los progresos en la aplicación de las políticas de empleo y

para prever cambios en el mercado de trabajo. Eslovenia introdujo una enmienda a la Ley para la Prevención del Trabajo y el Empleo no Declarados que ofrece un fundamento jurídico a los «mini trabajos», es decir, a las actividades realizadas por personas no empleadas a tiempo completo y cuyo número de horas de trabajo es inferior o igual a veinte horas semanales o a cuarenta horas mensuales. Esta enmienda aborda un fenómeno propio de las economías en transición, el fenómeno del trabajo no convencional, especialmente en el empleo independiente, que se observa únicamente cuando se inicia el proceso de transición.

596. Eslovaquia ha adoptado medidas para abordar otro problema característico de las economías en transición, esto es, el del sistema de enseñanza y formación profesional que fue heredado del modelo económico precedente y que aún no ha sido plenamente modificado para satisfacer las necesidades de su economía de mercado. A tal efecto, Eslovaquia introdujo en su sistema de enseñanza y formación profesional nuevos planes de estudio y programas de formación para reducir la excesiva especialización propia del anterior sistema de enseñanza profesional.

597. La Comisión observa que a los países de la ex Yugoslavia se les plantea en este momento un nuevo desafío, el de reintegrar en sus mercados de trabajo un gran número de refugiados y de personas desplazadas dentro de sus fronteras a consecuencia de la guerra. Algunos de estos países también se enfrentan a la difícil tarea de ampliar la cobertura de sus incipientes sistemas de aprendizaje permanente. En Bosnia y Herzegovina, por ejemplo, sólo el 1,9 por ciento de los adultos tiene acceso a programas de aprendizaje permanente.

3. Países en desarrollo

598. La Comisión destaca que el término «países en desarrollo» se refiere a un abanico amplio y variado de países. Entre ellos se encuentran países con una renta per cápita muy baja hasta economías emergentes con niveles de renta que tienden a converger con los de los países industrializados. En esta parte del Estudio hemos utilizado la definición internacional estándar de «país en desarrollo», salvo en los casos de Singapur y República de Corea, a los que se ha incluido en este grupo. Aunque, por lo general, a estos dos países se les considera actualmente como países industrializados, la Comisión hace notar que seguían siendo países en desarrollo hace tan sólo 20 años, y que las estrategias de desarrollo que aplicaron para adquirir la condición de país industrializado ha despertado un considerable interés en los responsables de formulación de políticas de todos los países desarrollados. Por este motivo, la Comisión considera útil incluirlos en el debate sobre las políticas de empleo en los países en desarrollo.

599. La Comisión observa que, en los países en desarrollo, el compromiso de política sobre la promoción del empleo se refleja normalmente en sus planes y estrategias de desarrollo económico. Además, en el caso de los países de bajos ingresos que participan en el proceso de elaboración de las estrategias del Banco Mundial para la reducción de la pobreza — a través de las cuales se encauzan los flujos de ayuda extranjera — existe por lo general el compromiso de incrementar el empleo productivo como mecanismo para disminuir la pobreza.

600. Al parecer, existen semejanzas fundamentales en la manera de abordar la cuestión del empleo en todo el mundo en desarrollo. La Comisión observa que también existen interesantes pautas de variación entre las diferentes regiones por lo que respecta a la importancia relativa que se concede a los diversos elementos de las políticas de empleo y a los diferentes tipos de instituciones relacionadas con dichas políticas. En vista de ello,

la Comisión se refiere a continuación a unos cuantos puntos decisivos de semejanza y variación en la importancia que se atribuye a los diferentes elementos e instituciones.

El compromiso con la promoción del empleo

601. La Comisión observa que en Asia se admite, por lo general, que uno de los principales objetivos de las políticas de empleo debe ser el fomento del empleo productivo, lo que es muy claro en el caso de países como Camboya, China, Mongolia y Viet Nam. En estos países, la creación de empleo es un objetivo que se refleja en los instrumentos de legislación o en los planes nacionales. En Mongolia y China se promulgaron leyes sobre la promoción del empleo en 2001 y 2007, respectivamente. En Viet Nam, se adoptó en 2006 un programa quinquenal de fomento del empleo, y en Camboya se puso en marcha, ese mismo año, una «estrategia rectangular» para el crecimiento, el empleo, la equidad y la eficiencia. En estos dos países la promoción del empleo forma parte de sus estrategias para la reducción de la pobreza y de sus planes nacionales de desarrollo. Según la información disponible, sólo Mongolia cuenta con leyes o planes que establecen determinados objetivos cuantitativos para el crecimiento del empleo. El objetivo de Mongolia consiste en la creación de 60.000 puestos de trabajo anuales durante el período abarcado por el plan, lo que en opinión del Gobierno deberá situar la tasa de desempleo en un 3 por ciento en el último año del plan. La Comisión observa con interés que, en el caso de China, Mongolia y Viet Nam, la incorporación en planes oficiales de este compromiso sobre el objetivo del empleo es un indicio de que, a pesar de las importantes reformas económicas encaminadas a la adopción de una economía de mercado, aún persiste la influencia del sistema de planificación central.

602. La Comisión también observa que en algunos países asiáticos como Afganistán, India, Indonesia, Nepal, Pakistán y Tailandia la promoción del empleo forma parte de sus planes nacionales de desarrollo o está incluida en una política nacional sobre el empleo. Por ejemplo, en el décimo Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2007-2011 de Tailandia hay un capítulo sobre el empleo, y el Plan de Desarrollo a Mediano Plazo 2004-2009 de Indonesia concede prioridad a una estrategia de múltiples dimensiones para la reducción de la pobreza, así como al aumento de las oportunidades de empleo para los pobres. En 2005, Nepal formuló una política laboral y de empleo cuyo principal objetivo consistía en aumentar las oportunidades de empleo productivo para la mano de obra. Por su parte, Pakistán formuló en 2008 una política nacional de empleo. En la India, el 11.º Plan Quinquenal 2007-2012 no sólo incorpora la generación de empleo en el proceso de crecimiento, sino que establece las estrategias para acelerar el crecimiento del empleo y aumentar los salarios de los trabajadores mal retribuidos.

603. En contraposición con lo anterior, algunos países como Singapur, Filipinas y la República de Corea no tienen explícitamente planes generales de empleo a escala nacional. El compromiso con el empleo se manifiesta, más bien, en las diferentes dimensiones de las políticas económicas y sociales. El compromiso de Singapur se revela en los programas para el mejoramiento de las calificaciones de la mano de obra que tienen por finalidad incrementar la competitividad económica a nivel internacional, un estrategia económica que esta pequeña economía abierta ha estado aplicando con éxito desde la década de 1960. Con este fin, Singapur adoptó un plan general para el desarrollo de los recursos humanos y unos programas principales para el perfeccionamiento de las aptitudes profesionales como, por ejemplo, el Programa SPUR de formación y capacitación. En cuanto a la República de Corea, su compromiso se hace patente en sus políticas activas de mercado de trabajo y de desarrollo de los recursos humanos, así como en las políticas de promoción de las pequeñas y medianas empresas; en el caso de Filipinas, dicho compromiso se refleja en el desarrollo de los recursos humanos y de pequeñas empresas en las zonas rurales.

604. La Comisión también hace notar que las respuestas al cuestionario de aquellos países de Asia que aún no han ratificado el Convenio núm. 122 no contienen una declaración general que exprese claramente que están comprometidos en formular y llevar a cabo una política activa destinada a fomentar el «pleno empleo, productivo y libremente elegido» en el sentido del artículo 1. Por ejemplo, Singapur señala en su respuesta que «el espíritu del Convenio núm. 122 coincide en general con la política de empleo de Singapur, encaminada a la creación de empleo decente, así como al fortalecimiento de las calificaciones para garantizar que los trabajadores sigan siendo empleables».

605. La Comisión es consciente de que resulta tentador inferir que los planes nacionales que expresan el compromiso de crear empleo, en contraposición con otros planes de carácter general y sectorial, atribuyen a este objetivo una importancia mayor en el proceso de formulación de las políticas en el caso de los países que han emprendido la reforma de su modelo económico que en el de los países con una economía de mercado. Los planes elaborados en los países del primer grupo, que en sus políticas económicas y sociales dan prioridad al pleno empleo, son sin duda más próximos en su forma a los previstos en el Convenio núm. 122. En sus observaciones, la Comisión solicita más información sobre los recursos y las medidas adoptadas para lograr el objetivo del empleo.

606. La Comisión observa que existen interesantes semejanzas y diferencias en las prioridades relativas establecidas en las políticas de empleo de los países. Una prioridad común para la mayoría de los países del Asia Oriental y Sudoriental consiste en promover una mayor integración en la economía mundial a fin de lograr tasas más elevadas de crecimiento económico y creación de empleo. Como ya se indicó, ésta es una prioridad fundamental de Singapur, una economía que suele citarse como modelo de aprovechamiento eficaz de las oportunidades económicas derivadas de la globalización. La estrategia de empleo de Camboya da prioridad a una expansión ulterior de las exportaciones de manufacturas que requieren mano de obra intensiva, a la expansión del sector del turismo, y a una mayor exportación de mano de obra al extranjero. Análogamente, en Filipinas, país en el que una parte considerable de su mano de obra ya trabaja en el extranjero, la expansión de la exportación de mano de obra sigue constituyendo una de las principales prioridades de su política de empleo. Asimismo, a través del Consejo de Competitividad Nacional, Filipinas también da primacía al incremento de su competitividad económica a escala internacional. El plan de desarrollo de Indonesia establece el fomento de las exportaciones y el turismo como una de sus medidas prioritarias para incrementar la tasa de crecimiento económico. El objetivo principal del plan de desarrollo de Tailandia es desarrollar las capacidades y calificaciones de su mano de obra con miras a aumentar su competitividad.

607. Por lo que respecta a América Latina, la Comisión observa en primer lugar que, en comparación con las restantes regiones del mundo en desarrollo, esta región registra el mayor índice de ratificación de los Convenios que abarca en el presente Estudio General. Por otra parte, los países de esta región son los que han respondido de forma más completa a las preguntas del cuestionario que se envió a efectos de la elaboración del presente Estudio, tanto en términos de la cantidad de respuestas como de la calidad de las mismas.

608. No es una sorpresa para la Comisión comprobar que, habida cuenta de la elevada tasa de ratificación del Convenio núm. 122 en América Latina, muchos países de la región demuestran en sus instrumentos legislativos un claro compromiso con el objetivo del pleno empleo, productivo y libremente elegido. La mayoría de estos países señalaron que el objetivo de la promoción del empleo y el derecho al trabajo estaba sancionado en sus constituciones o recogido en uno o más de los instrumentos legales previstos en sus

amplios sistemas de legislación laboral y social. En sus memorias, algunos países proporcionaron información sobre las iniciativas emprendidas a nivel regional a fin de coordinar sus políticas de empleo. A este respecto, en la observación sobre el Convenio núm. 122, para Paraguay, la Comisión destacó que en una declaración adoptada en oportunidad de la 98.^a reunión de la Conferencia (2009), los Ministros de Trabajo del MERCOSUR reiteraron que el derecho al trabajo constituye un derecho humano fundamental que genera prosperidad económica y social ⁵.

609. La Comisión observa asimismo que el compromiso con el objetivo del empleo en las políticas y programas nacionales es patente en la mayoría de los países. Argentina cuenta con un Plan Integral de Promoción de Empleo 2008-2011 y un Programa de Trabajo Decente, formulado en 2004. Cuba declaró que la promoción del empleo formaba parte de su plan nacional y que el proceso de planificación central comprendía un plan nacional de empleo y un sistema de planificación y colocación de la mano de obra; Bolivia informó que tenía previsto incluir en su plan nacional el proyecto de política nacional de empleo de 2008; Costa Rica cuenta con una política nacional de empleo que ha sido elaborada con asistencia de la OIT; Nicaragua solicitó asistencia a la OIT para elaborar un plan nacional de empleo; Colombia está poniendo en práctica una serie de proyectos sobre trabajo decente; y, finalmente, en Brasil existe una política pública para la promoción del empleo.

610. La Comisión observa que algunos de estos planes y políticas de empleo nacionales también han establecido objetivos específicos; por ejemplo, el objetivo del anterior plan de empleo de Argentina consistía en reducir la tasa de desempleo del 20 por ciento en 2003 al 7,8 por ciento en 2008.

611. Por lo general, las respuestas de los países de América Latina proporcionan menos información que las de otros países acerca de las principales prioridades en las políticas nacionales de empleo. En estos países, algunas prioridades, como fomentar la integración en la economía mundial y mejorar la coordinación entre las políticas de empleo y las políticas industriales, se consideran aspectos de su política nacional de empleo. En los países de América Latina el énfasis parece recaer en los programas de creación de empleo directo y en las políticas activas para el mercado laboral. Por ejemplo, la respuesta de México a la pregunta sobre el curso dado a las disposiciones del Convenio núm. 122 consiste en una descripción de las actividades del Servicio Nacional de Empleo, que funciona fundamentalmente como bolsa de trabajo y como proveedor de información sobre el mercado laboral.

612. Por lo que respecta a África, la Comisión considera importante señalar que la mayoría de los países del África Subsahariana se caracterizan por tener una baja renta por habitante. Dependen sobre todo de la agricultura y los sectores modernos de la economía son muy reducidos, incluidos en algunos países el sector público y el sector de exportación de la minería o de la exportación de productos agrícolas. La Comisión toma nota también de que el África Subsahariana registra unas tasas de crecimiento económico sumamente bajas desde casi tres decenios y, en contraposición a los países industrializados de otras regiones del mundo desarrollado, ha experimentado un cambio estructural y un crecimiento del sector manufacturero relativamente modestos. Aunque, en los últimos años, hay indicios esperanzadores de que esta situación ha empezado a cambiar con el aumento del crecimiento económico en varios países, sigue siendo cierto que en la mayor parte de los países del África Subsahariana predomina el empleo independiente en la agricultura minifundista y en el sector urbano no estructurado. El

⁵ CEACR (80.^a reunión), observación, Convenio núm. 122 (Paraguay), informe de 2010, párr. 2.

empleo asalariado se limita en gran medida al sector moderno, que pocas veces representa más del 10 por ciento del empleo total. En este contexto, *políticas de empleo* y *políticas de desarrollo global* son expresiones que prácticamente significan lo mismo, es decir, políticas cuyo objetivo consiste en aumentar el rendimiento y la productividad del sector agrícola, así como en promover el crecimiento de las industrias del sector moderno con un uso intensivo de mano de obra. Estas políticas constituyen el medio más eficaz de mejorar las condiciones de empleo del país en su conjunto. Si tienen éxito, contribuirán a reducir el desempleo y a aumentar los ingresos de la mayoría de la población que depende del sector agrícola para su subsistencia, ofreciendo además mayores oportunidades a los trabajadores de encontrar empleos mejor remunerados en un sector moderno en crecimiento con gran utilización de mano de obra.

613. La Comisión observa que casi todos los países subsaharianos parecen reconocer la importancia del objetivo de la promoción del empleo y que para lograrlo han adoptado planes y políticas nacionales. Camerún, Eritrea, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, Rwanda, Sudán, República Unida de Tanzania y Zambia son todos ellos países que cuentan con políticas nacionales de empleo, mientras que la República Centroafricana indica que, una vez celebradas las oportunas consultas, se definirá y adoptará una política nacional de empleo. Las políticas nacionales de tres de estos países (Malí, Níger y Uganda) fueron elaboradas con asistencia de la OIT. Las autoridades de Zanzíbar han señalado también que la OIT les proporcionó asistencia en el proceso de formulación de su política de empleo. Además, la mayoría de estos países también han adoptado estrategias para la reducción de la pobreza cuyas esferas de acción incluyen la promoción del empleo.

614. La Comisión hace notar que los países de África del Norte, como Argelia, Marruecos y Túnez, también aplican planes o políticas nacionales de empleo. En particular, Argelia adoptó un plan nacional para la promoción del empleo y la reducción del desempleo, Túnez un plan nacional de empleo y Marruecos una estrategia nacional de empleo.

615. La Comisión observa que, en gran medida, estos planes y políticas de empleo nacionales contienen declaraciones de intenciones de carácter general, indicando las esferas de acción prioritarias. Tres países han establecido objetivos cuantitativos: Níger informó que su objetivo consiste en reducir el nivel de desempleo del 18,9 por ciento en 2005 al 10,5 por ciento en 2012; en Sudán, la estrategia nacional para veinticinco años (que abarca el período de 2007 a 2031) establece un objetivo muy alto, lograr un crecimiento anual del empleo del 7 por ciento; por último, en el caso de Camerún, el objetivo de la política nacional de empleo es reducir el nivel de subempleo del 78 por ciento en 2008 al 40 por ciento en 2012. El objetivo de Camerún se basa en el supuesto de que el crecimiento económico en el período cubierto por el plan será del 7 por ciento anual, lo que representa un incremento considerable en comparación con las anteriores tasas de crecimiento.

616. A diferencia de los casos anteriores, Malawi señaló que no tenía un plan nacional de empleo, aunque contaba con programas de empleo específicos para determinados grupos y para la promoción de microempresas y pequeñas empresas. El Gobierno de Malawi informa que desde finales de la década de 1990 reconoce la importancia de contar con una política nacional de empleo, precisando que «el Ministerio de Trabajo, en colaboración con la OIT/SAMAT (ahora OSR/Harare) y la Oficina de Lusaka, estaban haciendo esfuerzos en este sentido, pero que hasta el momento no se habían determinado los recursos». Mauricio también señala que «todavía no ha formulado una política nacional de empleo de carácter global cuyo objetivo sea fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. De hecho, en la actualidad no existe ningún marco

consultivo ni ningún mecanismo de revisión o vigilancia que permita lograr ese objetivo». Sudáfrica no tiene un plan nacional de empleo, aunque cuenta, en cambio, con una estrategia nacional de desarrollo de calificaciones y un programa de política activa de mercado de trabajo.

617. La Comisión considera que la información de que dispone proporciona algunas indicaciones acerca de los diferentes elementos de las políticas de empleo a los que se presta mayor atención en cada país. Pocos países de esta región mencionan el fomento de la exportación como un objetivo fundamental de sus estrategias de empleo y desarrollo. En su respuesta a la pregunta sobre las políticas para la promoción de las PYME, Uganda se refiere a la creación de zonas francas industriales; por su parte, Níger y Madagascar se refieren a la promoción del turismo. Rwanda señaló que las medidas para ayudar a los productores agrícolas a cumplir las normas internacionales aplicables a productos eran de suma importancia a efectos de incrementar las exportaciones y el empleo. Senegal y Malí se refirieron a la reforma de sus códigos de inversiones que, según cabe presumir, también abarca las inversiones extranjeras, como un medio de estimular la creación de empleo. En contraposición de nuevo con los países de Asia Oriental y Sudoriental, únicamente Mauricio se refiere al fomento de la exportación de mano de obra como un medio de atajar el problema del empleo, a pesar de los flujos de emigración que de hecho experimentan varios países del África Subsahariana.

618. La Comisión observa que, curiosamente, varios países han reconocido que es importante fomentar el uso de mano de obra intensiva en las inversiones en infraestructura, un enfoque que la OIT propugna desde hace tiempo como medio para aumentar la tasa de empleo. Para ello, Rwanda adoptó una serie de medidas encaminadas a crear conciencia sobre la disponibilidad de técnicas de construcción de uso intensivo de mano de obra, establecer alianzas de colaboración con el sector privado e impartir formación sobre esas técnicas. Uganda comenzó a aplicar criterios para la selección de proyectos a fin de fomentar aquellos que favorezcan el uso intensivo de mano de obra y prestar apoyo a las empresas con gran intensidad de mano de obra. Níger menciona la utilización de programas de obras públicas entre los medios para generar empleo. Madagascar también indicó que había adoptado medidas para promover el uso de mano de obra intensiva en las inversiones en infraestructura, aunque no facilitó información adicional al respecto.

619. A pesar del predominio del sector agrícola en estas economías, sólo algunos países mencionaron políticas de desarrollo agrícola y rural como parte importante de sus políticas de promoción del empleo. Rwanda y Uganda fueron los dos únicos países que se refirieron a la reforma agraria como a una cuestión de política. Asimismo, aunque sólo Zambia plantea como objetivo la industrialización rural, Rwanda indica que ha elaborado políticas para promover explícitamente la creación de PYME en las zonas rurales. Tanto Níger como Uganda señalan que la promoción de polos de crecimiento regionales forma parte de sus estrategias de empleo para las zonas rurales. La reforma agraria es una cuestión de suma importancia en Zimbabwe y en Sudáfrica. En Zimbabwe, esta cuestión forma parte del Acuerdo Político Global que condujo a la formación del Gobierno de unidad nacional en febrero de 2009.

620. La Comisión estima que uno de los indicadores de la importancia que se concede a la cuestión del empleo es el hecho de que se hayan adoptado o no, medidas para hacer frente al impacto negativo sobre el empleo de las crisis económicas. El Gobierno de China se refirió a la adopción de la notificación núm. 4, de 3 de febrero de 2009, del Consejo de Estado relativa al modo adecuado de tratar las cuestiones que afectan al empleo en la actual crisis económica, así como a otros documentos sobre cómo afrontar esta situación y hacer la relación de trabajo más estable. En Singapur, el programa SPUR,

al que ya se hizo referencia con anterioridad, supone un «esfuerzo tripartito para salvar puestos de trabajo y evitar el desempleo sostenido»; el programa prevé la concesión de subsidios más elevados para el pago de los salarios y cursos de formación, lo que servirá de aliciente para que los empleadores mantengan a sus trabajadores y mejoren sus calificaciones en espera de que se produzca un cambio favorable en la coyuntura; también prevé la organización de cursos de formación profesional generales y especializados, así como la prestación de servicios de búsqueda de empleo y formación profesional.

621. La Comisión señala que de los países de América Latina mencionados en la Parte A (párrafos 53 y 63), Argentina, México y Perú han adoptado medidas para mitigar los efectos negativos de la crisis. Dichas medidas incluyen programas de obras públicas para construir infraestructuras sociales, así como programas de desarrollo comunitario, generación de empleo y formación dirigidos a los grupos vulnerables más afectados por la crisis.

622. La actual crisis económica ha repercutido negativamente en la mayoría de los países del mundo. El problema, como el Gobierno de Malawi ha sabido expresarlo con claridad en sus respuestas al cuestionario, estriba en el hecho de que «la globalización plantea graves problemas para el logro del pleno empleo y el cumplimiento de una política que aspira a realizar ese objetivo. Además, la pérdida masiva de puestos de trabajo a consecuencia de la crisis económica ha empeorado la situación, particularmente de las organizaciones no gubernamentales financiadas por los donantes y las empresas multinacionales que operan en Malawi».

Instituciones para la formulación y aplicación de las políticas de empleo

623. En cuanto a las instituciones para la formulación y aplicación de las políticas de empleo, la Comisión hace notar que en todos los países de Asia existen organismos públicos que se ocupan de uno o más aspectos relacionados con la política de empleo. En Mongolia y Viet Nam existen consejos nacionales para cuestiones relacionadas con el empleo y el trabajo; en Singapur existe un consejo nacional de salarios de carácter tripartito que también se ocupa de cuestiones de empleo. Asimismo, una división de la Comisión de Planificación de la India se ocupa de este tipo de cuestiones, y otro organismo nacional de carácter tripartito examina periódicamente una serie de cuestiones relacionadas con el empleo. Tanto Singapur como Filipinas destacan la importancia de la labor coordinada del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Economía en relación con sus políticas de empleo. Singapur considera particularmente importante la labor coordinada entre los ministerios de trabajo, comercio y educación. Todos los países de Asia, con excepción de Camboya, se refieren a alguna forma de consulta tripartita en el proceso de formulación de las políticas de empleo. Aunque en Camboya existe un consejo consultivo laboral de carácter tripartito, la política de empleo no forma parte de sus competencias. Además de llevar a cabo consultas tripartitas, Singapur también subraya la importancia de llevar a cabo consultas públicas más amplias sobre cuestiones de política; por otra parte, se refiere a la importancia de vigilar la evolución del mercado laboral. Mongolia cuenta con un fondo para el empleo destinado a la financiación de proyectos de creación de empleo.

624. La Comisión observa que en la mayoría de los países de América Latina también existe un sistema bastante complejo de organismos nacionales que se ocupan de diferentes aspectos de las políticas de empleo. El caso de Brasil es el mejor ejemplo en este sentido. En este país existe un Fondo de Apoyo a los Trabajadores (FAT) que ofrece financiación para programas que tengan por objeto generar y mantener el empleo y los

ingresos. Estos programas, que se aplican a través de un organismo denominado PROGER, están destinados a las personas que trabajan en la economía informal, a las microempresas y pequeñas empresas, así como a las cooperativas. Además, los países del MERCOSUR tienen «observatorios» y organismos que se encargan de vigilar la evolución de sus mercados laborales.

625. La celebración de consultas tripartitas suele formar parte integral de la estructura de las instituciones encargadas de la formulación de las políticas de empleo. Por ejemplo, el Consejo Nacional del Empleo de Argentina, que también se ocupa de la determinación del salario mínimo, tiene una estructura tripartita. En Brasil, el FAT está dirigido por un concejo deliberante de carácter tripartito. En sus respuestas, la mayoría de los países indicaron que seguían algún tipo de proceso de consulta con los interlocutores sociales a efectos de la formulación de las políticas de empleo. En los casos en que no contaban con mecanismos de consulta permanentes, estos países mencionaron ejemplos de celebración de consultas en el marco de la formulación y aplicación de proyectos o programas específicos en materia de empleo.

626. Por lo que respecta a África, la Comisión considera un avance alentador el hecho de que en los últimos años varios países hayan tomado medidas para propiciar este tipo de consultas. En 2004, Malí creó un nuevo Ministerio de Empleo y Camerún un Ministerio de Trabajo; en 1999, Côte d'Ivoire creó una comisión nacional de empleo, que en este momento no está en funcionamiento. Por su parte, Mauritania creó una comisión interministerial para el empleo. Rwanda señala que tiene previsto crear una agencia nacional de empleo, y Uganda que va a establecer un consejo nacional de empleo de alto nivel. Además, la Comisión toma nota de algunas innovaciones institucionales de gran interés como, por ejemplo, los mecanismos permanentes para entablar diálogos con el sector privado implantados en Rwanda, así como el sistema de información en línea sobre el mercado laboral de Mauricio.

627. Por lo que respecta a las instituciones existentes, la mayoría de los países cuentan normalmente con variantes de una agencia nacional de empleo. Malí cuenta, además, con un consejo económico y social, un organismo tripartito que también se ocupa de cuestiones de empleo y de trabajo. En los países africanos, el Ministerio de Trabajo suele encargarse de las cuestiones relacionadas con el empleo, si bien algunos cuentan a tal efecto con una división especial de empleo.

628. Sólo algunos países africanos facilitaron información relacionada con las instituciones para el diálogo social sobre políticas de empleo. Como ya se indicó, Malí cuenta con un consejo económico y social. Côte d'Ivoire y Malí señalaron que las consultas sobre las políticas de empleo tenían lugar en el marco del proceso de elaboración de sus respectivas estrategias para la reducción de la pobreza. En Zambia existe un grupo consultivo sectorial en materia de empleo y trabajo que cuenta a su vez con un comité técnico encargado de supervisar y evaluar las políticas de empleo. Malawi cuenta con un consejo consultivo laboral de carácter tripartito, así como con un foro tripartito especial que favorece el diálogo entre los sectores público y privado. Rwanda manifiesta que tiene previsto crear un consejo nacional de empleo. Es interesante señalar que en este consejo van a participar los interlocutores sociales, así como representantes de las organizaciones no gubernamentales.

Políticas destinadas a grupos específicos

629. La Comisión observa con interés que la mayoría de los países habían informado que aplicaban políticas orientadas a grupos específicos, es decir, personas que trabajan en la economía informal, mujeres, jóvenes, trabajadores de más edad, personas con discapacidades y migrantes. En su memoria de 2009 sobre el Convenio núm. 122, el

Gobierno de la India informó de la promulgación, el 30 de diciembre de 2008, de la Ley de la Seguridad Social de los Trabajadores del Sector No Organizado. La Comisión toma nota con interés de que la ley establece que el Gobierno puede formular planes de protección social, como son los planes educativos para niños y los cursos de capacitación para trabajadores del sector informal. En Asia, las antiguas economías de planificación centralizada y aquellas que todavía aplican ese modelo son las que poseen programas dirigidos de forma más explícita a los trabajadores de la economía informal. En Mongolia existe un programa nacional sobre la economía informal, uno de cuyos elementos fundamentales es la integración en la economía formal de los trabajadores de la economía informal mediante un sistema de registro basado en la expedición de documentos de identidad. China también da prioridad a la integración en la economía formal de los trabajadores de la economía informal, mientras que Viet Nam concede especial importancia al desarrollo de programas de seguros de base comunitaria como un medio para mejorar el bienestar de los trabajadores de la economía informal.

630. En el caso de América Latina, la Comisión observa que la mayoría de los países han concedido suma importancia a la economía informal, y que han elaborado políticas y programas específicos para este sector. Argentina adoptó un política bien articulada para el sector de la economía informal, pues su Gobierno considera el empleo informal como uno de los problemas más graves del mercado de trabajo. En efecto, el Gobierno estima que el crecimiento de la economía informal supone un deterioro de los derechos fundamentales de los trabajadores y sus familias. Su principal objetivo consiste, pues, en acabar con el empleo informal; no obstante, los encargados de formular esta política reconocen que en el proceso de elaboración de las intervenciones específicas que se requieren para el logro de este objetivo, deberá tenerse en cuenta la considerable heterogeneidad que caracteriza a este sector. El Gobierno de Bolivia señala que, de conformidad con la propuesta que figuraba en el documento de política elaborado en 2009, la integración de los trabajadores de la economía informal constituye una de sus prioridades. El Ministerio de Trabajo ha propuesto una serie de iniciativas específicas para impulsar la transición hacia la economía formal. Como ya se indicó, Brasil aplica una amplia gama de programas de creación de empleo y generación de ingresos (principalmente por intermedio de PROGER) dirigidos a los trabajadores de la economía informal. Casi todos los demás países cuentan también con programas destinados a los trabajadores de la economía informal, por ejemplo programas de microcréditos, formación y creación de microempresas y pequeñas empresas.

631. En cuanto a África, la Comisión observa que la mayoría de los países aplican políticas específicas para la economía informal, los jóvenes y las mujeres trabajadoras. Por lo que respecta a la economía informal, Rwanda señala que este sector es prioritario, pues «en los próximos años, debido al aumento de la población y a la reestructuración del sector público, la creación de empleo dependerá menos del Gobierno que en el pasado, de ahí la necesidad de centrar de nuevo el desarrollo de las políticas y estrategias en el sector privado (y en la economía informal) con el fin de promover el empleo». La República Centrafricana señala que sus políticas de empleo se extienden a la economía informal. El Gobierno se refiere a su DELP de 2008-2010 y a las medidas que se tomarán al respecto, entre otras, el establecimiento de organismos de apoyo para el autoempleo y la generación de ingresos. Camerún indica que está poniendo en práctica un proyecto especial y, asimismo, que está promoviendo la formación de grupos de productores y la ampliación del crédito a los productores rurales. Malí señala que también está creando grupos de productores (*chambres d'artisans*) y que ha reducido los derechos de importación aplicables a los productores del sector informal. Níger señala por su parte que ofrece formación y, asimismo, que ha establecido un programa de

aprendizaje para las personas que trabajan en el sector de la economía informal. Malawi, que también promueve los programas de microfinanciación, está revisando su Ley de Concesión de Licencias Comerciales. Uganda informa que está intentando reforzar los vínculos entre el sector informal y el sector empresarial moderno.

632. En cuanto a las políticas centradas en las mujeres trabajadoras y los jóvenes, la Comisión observa que la mayor parte de los países de Asia también aplican políticas que tienen por finalidad mejorar la situación de las mujeres trabajadoras en el mercado laboral. El enfoque de Camboya parece ser el más completo e incluye un plan estratégico para abordar las cuestiones de mayor importancia como, por ejemplo, la necesidad de modificar las actitudes sociales y de integrar las cuestiones de género en las políticas económicas y sociales. Viet Nam ha fijado algunas metas destinadas a mejorar la participación de las mujeres en el empleo. En Filipinas se hace especial hincapié en la formación para mejorar las calificaciones y las oportunidades de trabajo de las mujeres.

633. Por lo que respecta al empleo de los jóvenes, la Comisión hace notar que Viet Nam puso en marcha una estrategia para el desarrollo de los jóvenes, y que China atribuye un carácter prioritario a las medidas para hacer frente al creciente problema del desempleo de las personas que terminan sus estudios universitarios. En 2004, Indonesia puso en marcha un plan de acción para el empleo de los jóvenes, que fue elaborado con la asistencia de la OIT.

634. Por otra parte, la Comisión observa que la mayoría de los países de América Latina cuentan con programas de empleo destinados a las mujeres y los jóvenes. Bolivia informa que ha elaborado un plan para el empleo de los jóvenes cuyo objetivo es impartir formación e incorporar a los jóvenes al mercado de trabajo; Colombia también informa que cuenta con una política nacional para los jóvenes. Perú creó un Programa de Capacitación Laboral Juvenil denominado PROJOVEN, y Argentina estableció otro para proporcionar más y mejores empleos para los jóvenes. Uruguay adoptó una política que consiste en reservar en los programas de formación un número determinado de plazas destinadas a los jóvenes y las mujeres. Brasil creó un programa que tiene por finalidad preparar a los jóvenes para ingresar en el mercado de trabajo y para iniciar actividades alternativas generadoras de ingresos.

635. Argentina informa que la resolución núm. 650, de 2002, del Ministerio de Trabajo exige la incorporación de una perspectiva de género en la elaboración y gestión de todas las actividades relacionadas con el empleo y el desarrollo de los recursos humanos, así como en los programas para mejorar las condiciones de trabajo, el acceso al empleo y la seguridad del empleo de la mano de obra femenina. Por otra parte, Argentina cuenta, desde 1998, con una comisión tripartita sobre igualdad de género en el mundo del trabajo. Brasil comunica que ha establecido una secretaría especial encargada de las políticas para las mujeres.

636. En el caso de África, la Comisión señala que Malí creó recientemente un Ministerio para Asuntos de la Mujer, que Rwanda adoptó un plan nacional de acción para la mujer, que Malawi introdujo una política de género y que Camerún está implementando un proyecto financiado por el PNUD. Por lo que respecta al empleo de los jóvenes, Malawi y Rwanda informan que han establecido planes nacionales para abordar esta cuestión, mientras que Malí está creando una agencia especial, la Agencia para el Empleo de los Jóvenes. En Sudáfrica, el Fondo *Umsobomvu* para los Jóvenes, administrado por el Departamento de Trabajo, no sólo ofrece financiación a los jóvenes y las mujeres para que establezcan pequeños negocios, sino que además presta asistencia y asesoramiento para el desarrollo de un proyecto de empresa. En cuanto a los

trabajadores con discapacidades, varios países se remitieron a su legislación vigente a este respecto.

637. En lo que concierne a los trabajadores de más edad, la Comisión observa que China otorga subsidios a las empresas que contratan trabajadores de edad. Se presta especial atención a la reincorporación de trabajadores del grupo de edad comprendido entre 40 y 50 años que han sido despedidos a consecuencia de la reestructuración en profundidad de las empresas estatales que se ha llevado a cabo en el curso del proceso de reforma económica. La Comisión también observa que Singapur tiene previsto adoptar medidas legislativas en 2012 para hacer obligatoria la reincorporación de los trabajadores que han sobrepasado la edad de jubilación, si cumplen determinados criterios. Para preparar el camino a esta reforma, el Gobierno de Singapur trabaja en estrecha colaboración con las organizaciones de trabajadores y empleadores. El Congreso Nacional de Sindicatos, con el apoyo de la Federación Nacional de Empleadores de Singapur, ya comenzó a trabajar con las empresas sindicadas a fin de asegurar que éstas dispongan de políticas de recursos humanos apropiadas para la reincorporación de trabajadores de edad, y hayan tomado medidas pertinentes para que el entorno de trabajo resulte más propicio para este tipo de trabajadores. La Comisión hace notar que la política de Singapur sobre trabajadores de edad podría estar motivada por el problema del envejecimiento de su población y la repercusión negativa de este hecho en el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo. Brasil explica que su legislación establece el derecho al empleo de los trabajadores de edad, así como el derecho a realizar actividades profesionales compatibles con su condición; asimismo, su legislación prohíbe la discriminación contra este grupo de trabajadores mediante prácticas tales como el establecimiento de un límite de edad para la incorporación al empleo. Su Plan Nacional de Calificación (PNQ) concede prioridad a los trabajadores mayores de 40 años. Uruguay informa que está examinando la posibilidad de ofrecer programas de formación a los trabajadores de edad que tengan dificultades para reincorporarse al mercado laboral.

638. En relación con los trabajadores con discapacidad, la Comisión observa que China establece cuotas para su empleo y aplica otras medidas de discriminación positiva. Singapur adoptó un enfoque distinto que consiste en otorgar subsidios a las empresas que contraten trabajadores con discapacidad. Argentina informa que está aplicando un programa de sensibilización y formación dirigido a las empresas y oficinas con el objeto de promover la incorporación de personas con discapacidades en el mercado laboral. Bolivia señala que su nueva Constitución contempla la cuestión de los trabajadores con discapacidad, precisando que se les debe asegurar una cuota de los puestos de trabajo en organismos públicos y empresas privadas. Brasil indica que se han establecido normativas sobre cuestiones específicas relacionadas con las personas con discapacidad como, por ejemplo, la inserción en el mercado laboral y la celebración de contratos de aprendizaje, y puntualiza que en los últimos años han aumentado las oportunidades de trabajo de este grupo.

639. La Comisión hace notar que sólo la India se había referido a un programa nacional de empleo de cierta envergadura dirigido a los trabajadores de las zonas rurales. La India promulgó en 2005 la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural (NREGA) con la que se garantiza empleo a estos trabajadores durante un período de hasta 100 días al año en los proyectos de obras públicas de las zonas rurales. Esta ley ha sido una de las medidas más importantes que se han adoptado para reducir el subempleo y la pobreza en estas zonas.

Desarrollo de los recursos humanos

640. El desarrollo de los recursos humanos constituye otra esfera prioritaria de las políticas de empleo. La Comisión observa que la mayoría de los países de Asia han dado diferentes nombres a las políticas nacionales sobre desarrollo de los recursos humanos. En Singapur existe un plan de acción estratégico para la educación y formación de los recursos humanos, en Camboya un plan estratégico, y en Filipinas un plan nacional de educación técnica y desarrollo de las calificaciones. En Viet Nam existe la Ley sobre Formación Profesional; en Tailandia, como parte del plan de desarrollo nacional, se elaboró una estrategia para mejorar la calidad de los recursos humanos y se creó la sociedad tailandesa para una economía basada en el conocimiento. Estos países cuentan además con organismos públicos encargados del desarrollo de las calificaciones. Filipinas creó un Consejo Nacional de Competitividad, Singapur un Organismo de Desarrollo de la Mano de Obra, Mongolia un Consejo Nacional de Educación y Formación Profesional, y Afganistán está creando una Dirección de Educación y Formación Profesional. Además, en Singapur funciona un sistema de cotizaciones de formación para financiar los programas de desarrollo de calificaciones, y en Filipinas se aplica un sistema doble de formación que probablemente se basa en el conocido sistema de formación alemán.

641. La Comisión también señala que, por lo que respecta a los objetivos prioritarios de las políticas de desarrollo de los recursos humanos, tanto Singapur como Filipinas hacen hincapié en el aumento de la empleabilidad de la mano de obra mediante la adquisición de las calificaciones que exigen las empresas. Singapur también concede especial importancia a la promoción de programas de aprendizaje permanente que fomenten la empleabilidad de los trabajadores, les permitan encontrar sus nichos en el mercado de trabajo, así como aprovechar nuevas oportunidades en los sectores de crecimiento. Este país puso en práctica unos programas subsidiados de ascenso profesional y cambio de profesión que tienen por objeto ayudar a los trabajadores a asumir mayores responsabilidades y/o buscar nuevas oportunidades. En cuanto a los sistemas para impartir formación, Viet Nam subraya la importancia de la cooperación entre las diferentes instituciones de formación, y Singapur propugna una política abierta en la que se dé preferencia a los mejores proveedores de formación nacionales y extranjeros. Singapur también hace hincapié en la importancia de vincular el desarrollo de calificaciones y las políticas de desarrollo industrial y, en este sentido, concede prioridad al desarrollo de calificaciones en sectores de crecimiento como el sector aeroespacial, la ingeniería de precisión, los procesos de fabricación, las finanzas, las tecnologías de la información y la comunicación, el turismo y la hotelería, y los medios digitales.

642. En cuanto a las políticas de desarrollo de los recursos humanos en América Latina, la Comisión quisiera señalar, para empezar, que muchos países de la región cuentan con sistemas de enseñanza y formación profesional bastante avanzados en comparación con el resto del mundo en desarrollo. En particular, el sistema de Brasil, administrado por el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), se citaba con frecuencia como un modelo que era digno de ser emulado por otros países en desarrollo. La Comisión también recuerda que la OIT desempeñó un papel importante en la elaboración de estos sistemas de formación gracias a un vasto programa de cooperación técnica sobre planificación y formación profesional de la mano de obra puesto en marcha en la década de 1960.

643. Solamente dos países, Brasil y Perú, informan que poseen un plan nacional de desarrollo de los recursos humanos. En el caso de Brasil, la meta del PNQ es impartir formación cada año a por lo menos un 20 por ciento de la mano de obra, haciendo especial hincapié en la formación de los grupos socialmente excluidos.

644. La Comisión estima que la ausencia de políticas nacionales explícitas de desarrollo de los recursos humanos significa que el compromiso, en este sentido, debe buscarse en la legislación y en los organismos públicos responsables de llevar a cabo esta labor. A este respecto, la Comisión señala que todos los países cuentan con una legislación sobre enseñanza y formación profesional, la cual puede consistir en un instrumento separado o formar parte de la legislación laboral o de trabajo del país de que se trate. Asimismo, todos los países cuentan con uno o más organismos públicos responsables de las cuestiones de enseñanza y formación profesional.

645. La estructura de los organismos públicos responsables de la enseñanza y formación profesional es muy similar en toda América Latina. Normalmente existe un servicio nacional de aprendizaje que es responsable de la gestión global del sistema, por ejemplo existe también el INEFOP en Uruguay y el SENA en Colombia. En algunos países existe también un organismo encargado de efectuar la certificación de las calificaciones. La mayoría de los países también mencionan en sus respuestas la existencia de mecanismos para efectuar consultas tripartitas, mecanismos que o bien forman parte de la estructura de gobernanza del sistema de formación o bien funcionan en el marco de programas específicos. Varios países señalan que es importante que las organizaciones de trabajadores y el sector privado participen en la tarea de identificar las necesidades en materia de formación, así como de elaborar los programas correspondientes a partir de los resultados de esa labor preliminar.

646. Por lo que respecta a las prioridades de las políticas y programas que se mencionan en las respuestas al cuestionario, la Comisión desea señalar que Costa Rica, Chile y Argentina subrayan que la formación debe contribuir a aumentar la empleabilidad de la mano de obra y la competitividad de la economía. Costa Rica concentra sus esfuerzos en ampliar su base de competencias profesionales en tecnologías de la información y la comunicación a fin de elevar su nivel de competitividad a escala internacional. Argentina cuenta con un sistema nacional de formación permanente cuyo objetivo es ofrecer a los trabajadores la oportunidad de reforzar o adquirir nuevas calificaciones en todo momento de manera que mejoren su empleabilidad y la competitividad de la economía. Chile estableció una red de aprendizaje de gran flexibilidad con miras a alcanzar los mismos resultados.

647. Algunos países insisten en la necesidad de ampliar las oportunidades de formación de modo que beneficien a los grupos marginados y a quienes trabajan en la economía informal. Como ya se indicó, disminuir la exclusión social constituye uno de los principales objetivos del plan nacional de formación de Brasil. Argentina y Costa Rica se refieren a unos programas centrados específicamente en la economía informal.

648. Por lo que respecta al desarrollo de los recursos humanos en África, la Comisión desea señalar que en tres países, Malí, Mozambique y Sudáfrica, existe una política nacional de enseñanza y formación profesional. Cabe destacar que la política de Malí fue elaborada con asistencia de la OIT. La mayor parte de los países que cuentan con un programa nacional de empleo precisan que éstos incluyen políticas en materia de enseñanza y formación profesional. Por ejemplo, Madagascar informa que en su Programa de Trabajo Decente para 2008-2012 está incluido el objetivo de reforzar la empleabilidad de su mano de obra por medio de programas de enseñanza y formación profesional.

649. Varios países se refieren a la legislación existente en materia de enseñanza y formación profesional. La Comisión observa que, independientemente de que estos países tengan una política o legislación nacional en este ámbito, en casi todos funcionan organismos públicos que se encargan de impartir formación y gestionar el sistema de

aprendizaje en su conjunto. Sudáfrica creó un fondo para el desarrollo de las calificaciones financiado mediante un impuesto sobre los salarios del 1 por ciento que grava a todas las empresas con más de 500 trabajadores. Cada año se publica una lista de competencias escasas y los fondos se asignan de forma prioritaria a los distintos ámbitos incluidos en ella. También se identifican proyectos clave en términos de expectativas de crecimiento en el futuro y de importancia estratégica para el país, proyectos que reciben financiación en función del desarrollo de calificaciones que cada cual entraña. Mauricio cuenta con un complejo sistema de formación constituido por el Consejo para el Desarrollo de los Recursos Humanos, que se encarga de la financiación del sistema de formación mediante un impuesto sobre los salarios del 0,5 por ciento; la Junta de Formación Industrial, Profesional y Técnica (IVTB), que se encarga de la planificación y desarrollo de las instituciones de formación financiadas con fondos públicos; y la Dirección de Calificaciones Profesionales de Mauricio, que se encarga de regular el sistema de formación en su conjunto. Además de las instituciones públicas, 350 instituciones privadas imparten formación, principalmente en la esfera de la gestión y la tecnología de la información. La IVTB también dirige un sistema de aprendizaje basado en el sistema dual de Alemania. La formación que imparte la IVTB ha evolucionado a lo largo del tiempo, estableciendo nuevos centros para satisfacer las necesidades de formación en nuevos campos (por ejemplo, en electrónica e ingeniería de precisión), en consonancia con las medidas del Gobierno para diversificar la base industrial de la economía. Según el Gobierno, estas medidas han «multiplicado el acceso a la enseñanza y formación técnica y profesional (TVET); han propiciado una mayor diversidad en los programas y en los niveles de formación que se ofrecen; asimismo, han fortalecido la colaboración de los sectores público y privado en lo que concierne a la formulación de políticas, la elaboración de programas, y la ejecución y evaluación de las políticas y los programas».

650. Uganda cuenta con un Departamento de Formación Industrial que se encarga de las actividades de formación. El objetivo del Gobierno consiste en asegurar que los programas de formación estén concebidos en función de la demanda, lo que exige una mayor participación del sector privado en la formulación de las políticas y en la elaboración de los programas y planes de estudio; por otra parte, el Gobierno tiene previsto implantar programas de formación informales en todo el país que respondan a las necesidades en materia de calificaciones de los trabajadores de las zonas rurales. La formación profesional es normalmente una de las funciones de las agencias de empleo nacionales de los países francófonos. Varios países, por ejemplo Níger y Malí, cuentan con fondos especiales destinados a financiar las actividades de formación.

651. La Comisión observa que varios países se habían referido a los problemas que estaban experimentando en el ámbito de la formación profesional, así como a los campos en que procuraban concentrar sus esfuerzos. Zambia señala que debido a limitaciones en los recursos financieros se había producido una disminución de las inversiones en programas de enseñanza y formación técnica y profesional. Mauritania indica que las calificaciones que se obtienen a través del sistema de enseñanza no se ajustan a la demanda de calificaciones del mercado de trabajo. Madagascar señala, por su parte, que está concentrando sus esfuerzos en incrementar la empleabilidad de su mano de obra. Rwanda indica que está experimentando un déficit de calificaciones en varios campos. Sudán se refiere al desempleo de los licenciados universitarios y precisa que ha establecido un fondo especial para hacer frente a este problema. Burundi, Níger y Rwanda hacen hincapié en que es importante ampliar el alcance de los programas de formación y de los planes de aprendizaje, de manera que abarquen a los trabajadores de

la economía informal. Varios países también informaron que contaban con proyectos o programas especiales de formación destinados a los jóvenes y las mujeres.

Promoción de las pequeñas y medianas empresas

652. La Comisión observa que, al parecer, todos los países de Asia que han contribuido al Estudio General conceden prioridad a la promoción de las pequeñas y medianas empresas. Estos países o bien han creado un organismo público encargado de esta labor de promoción o bien han adoptado medidas legislativas en el nivel nacional que proporcionan el marco jurídico apropiado para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. En Viet Nam existe una oficina para las pequeñas y medianas empresas, y en Camboya una organización nacional para la productividad, así como un instituto de normas que se ocupa prioritariamente de las PYME. Singapur creó una Junta de Normas, Productividad e Innovación (SPRING) con el objeto de promover el crecimiento de las PYME. En la República de Corea se promulgó una Ley Marco de Pequeñas y Medianas Empresas, y en Mongolia una Ley relativa a las Pequeñas y Medianas Empresas.

653. Estos países aplican una interesante gama de medidas destinadas a la promoción de las PYME. En su respuesta al cuestionario, el Gobierno de Singapur precisó que «en 2008, el 99 por ciento de las empresas del país pertenecían a la categoría de las PYME, y que, en conjunto, empleaban a seis de cada diez trabajadores. El objetivo principal de la política de promoción de las PYME que aplica Singapur es crear empresas innovadoras y propiciar la consolidación de un sector competitivo de las PYME». Los elementos fundamentales de dicha política son, entre otros, la concesión de subsidios y otras formas de apoyo a la financiación, la capacitación gerencial, la adquisición de tecnología e innovación tecnológica, y el acceso a los mercados. También se hace hincapié en el mantenimiento de un marco de políticas favorable a las empresas y en la simplificación de las reglamentaciones para la puesta en marcha y el funcionamiento de las empresas. Además, también se promueven las redes de organismos que representan a las PYME a través de las cuales los empresarios pueden entrar en contacto con otros empresarios e intercambiar conocimientos y recursos.

654. La Comisión señala que algunos países mencionan una serie de medidas de gran interés. La República de Corea y Viet Nam informan que en la contratación pública, y como método de promoción, conceden prioridad a las PYME. Por otra parte, Viet Nam también otorga a las PYME exenciones fiscales y subvenciones de los tipos de interés, mientras que la República de Corea y Singapur ofrecen garantías de crédito. La República de Corea propicia la inversión de capital de riesgo en las PYME, y Mongolia procura facilitar la emisión de valores y acciones por parte de las PYME con miras a la adquisición de capital. Curiosamente, Filipinas se refiere a los programas de microfinanciación como mecanismos del Gobierno para la promoción de las PYME. Tanto la República de Corea como Viet Nam promueven la creación de vínculos entre las grandes empresas y las PYME a través de la subcontratación. Para mejorar el acceso de las PYME a los conocimientos y la tecnología, estos dos países procuran fomentar la cooperación entre las PYME y las universidades y centros de investigación.

655. La mayoría de los países de América Latina hacen hincapié en esta política de empleo. Algunos países han adoptado una serie de medidas para la promoción de las PYME que consisten en una combinación de disposiciones legislativas, políticas promocionales y programas directos de ayuda que incluyen la concesión de créditos, la formación y un mejor acceso a los mercados y a la tecnología.

656. La Comisión observa que Cuba señala que en la organización de su sistema de empresas no existe la categoría especial de las PYME, en el sentido de la Recomendación núm. 189. La empresa del Estado constituye la base del sistema

económico, y la legislación se aplica a todas las unidades de producción con independencia de que sean grandes, medianas o pequeñas.

657. Brasil, Nicaragua y Perú aplican una legislación encaminada a la promoción de las PYME. Perú promulgó una ley por la que se otorga a las PYME un régimen laboral especial y, además, adoptó medidas destinadas a simplificar los procedimientos para la formalización de las empresas. Chile informa que su Congreso Nacional está examinando el proyecto de legislación por el que se otorga a las PYME un trato especial.

658. La Comisión observa que la mayoría de los países cuentan con organismos públicos que tienen por objeto la promoción de las PYME. Nicaragua creó el Consejo Nacional PYME, el cual se encarga de definir las estrategias y fomentar la cooperación de los sectores público y privado para la promoción de las PYME; asimismo, el Consejo otorga a las PYME exenciones fiscales, acceso al crédito y garantías. En Chile, el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) promueve el empleo independiente y las iniciativas de carácter público y privado para la creación de empresas, al tiempo que el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) ofrece a las PYME cursos de formación gratuitos o subvencionados. La República Bolivariana de Venezuela estableció un instituto nacional para el desarrollo de las PYME, así como el Fondo de Crédito Industrial (FONCREI). Brasil cuenta con un servicio de apoyo a las PYME denominado SERBA, y Argentina con un fondo nacional que abre líneas de crédito a las PYME. Asimismo, en Argentina existe una Subsecretaría PYME del Ministerio de Economía y Producción. Del mismo modo, en México la Secretaría de Economía puso en marcha un programa de asesoría financiera para las PYME y creó un fondo para prestar apoyo a los proyectos que propician el desarrollo de cadenas de producción y empresas de gran valor añadido; este fondo también promueve la creación de PYME en las zonas rurales y en las colonias urbanas.

659. Por lo que respecta a África, la Comisión hace notar que la mayoría de los países han adoptado políticas y creado organismos especiales para la promoción de las pequeñas y medianas empresas. A fin de promover la puesta en marcha de microempresas, Camerún creó en 2004 el Ministerio de las Pequeñas y Medianas Empresas y la agencia MICROPAR. Níger informa que ha adoptado una estrategia nacional de microfinanciación y que favorece tanto la creación de redes y cadenas de producción como el desarrollo de polos de crecimiento regionales para las PYME. Senegal adoptó recientemente una «Circular de Política sobre las PYME» en la que presenta propuestas para concertar una estrategia nacional para la promoción de las PYME. Por otra parte, Senegal también puso en marcha un programa «caravana» para pequeñas empresas destinado a facilitar su acceso a la financiación bancaria. Malí creó un Centro del Sector Privado que impulsa los programas de microfinanciación y presta apoyo a las mujeres empresarias. Zambia cuenta con una Junta de Desarrollo de la Pequeña Empresa. Sudáfrica presta apoyo a las PYME en lo que concierne al desarrollo de calificaciones y por ello estableció un fondo de fomento de la capacitación que sirve para financiar una amplia gama de programas de formación para las PYME. Como ya se indicó, en el marco de su política de promoción de las PYME, Uganda tiene previsto crear zonas francas industriales; además, Uganda está fortaleciendo los incentivos para impulsar el crecimiento del sector privado. La Comisión quisiera señalar que este país también promueve la creación de pequeñas y medianas empresas con participación de los sectores público y privado.

660. Rwanda aplica una gama muy variada de políticas destinadas al desarrollo del sector privado en general y de las PYME en particular. El Gobierno informa que su objetivo consiste en «crear un entorno favorable para la promoción de la actividad empresarial mediante la creación de empresas, la movilización de recursos financieros

nacionales y la atracción de inversiones extranjeras del sector privado». Las medidas adoptadas a tal efecto incluyen, por ejemplo, fortalecer la seguridad de las inversiones mediante la modernización del sistema judicial; establecer centros para el registro de las empresas en la ciudad principal de cada distrito; promover la inversión en tecnologías de la información y la comunicación; y reforzar las estructuras que existen en la actualidad para prestar asistencia y asesoramiento a las empresas.

661. Mauricio informa que también cuenta con políticas globales para el desarrollo de las PYME. En 2006, con el objeto de mejorar el entorno empresarial, el Gobierno promulgó la Ley de Facilitación del Comercio que atenuaba los requisitos en materia de licencias. La Comisión observa que esta ley está concebida de forma que resulte favorable a la economía informal; en efecto, la ley prevé que la puesta en funcionamiento de empresas incipientes deberá completarse en un plazo de tres días y que las unidades de producción domésticas quedarán exentas de las prescripciones en materia de licencias. Mauricio también ha creado una serie de organismos que se ocupan de diferentes aspectos del desarrollo de las PYME, por ejemplo, el Organismo de Desarrollo de la Pequeña Empresa y la Artesanía, el Banco de Desarrollo, el Fondo de Desarrollo de Pequeñas Empresas para promover el capital riesgo y la Fundación para la Promoción Nacional. Asimismo, el país está aplicando un programa para el desarrollo de PYME rurales en el que se concentrarán los programas de apoyo. El Gobierno informa que estos programas han dado muy buenos resultados, y que entre 2002 y 2007 el valor añadido producido por el sector de las PYME había aumentado en un 82 por ciento, mientras que el empleo había crecido en un 19 por ciento.

662. La Comisión hace notar que Túnez también cuenta con un amplio abanico de políticas para la promoción de las PYME. Recientemente, el Gobierno introdujo algunos cambios en las leyes fiscales con el fin de otorgar más exenciones a las PYME en los primeros tres años después de la puesta en funcionamiento. Además, Túnez también ofrece a este tipo de empresas los servicios de apoyo habituales. La Comisión observa con interés que se atribuye especial importancia a la promoción de las PYME de carácter innovador en las industrias de elevado valor añadido como, por ejemplo, la biotecnología, las tecnologías de la información y la comunicación, los productos multimedia y los productos electrónicos. Entre las medidas adoptadas para ello cabe mencionar las redes de «tecnopolos» integrados; de parques tecnológicos para acoger a las empresas que se dedican a la deslocalización de los servicios de tecnología de la información y las comunicaciones; y de «incubadoras» de empresas en las proximidades de las universidades a fin de atraer empresarios altamente calificados. Marruecos creó la Agencia Nacional de Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa con el mandato de contribuir a la promoción, desarrollo y modernización competitiva de las empresas. También se han establecido centros regionales de inversión (CRI) con el objeto de ofrecer servicios de ventanilla única para facilitar la puesta en funcionamiento de las PYME.

Cooperativas

663. La Comisión señala que la mayoría de los países asiáticos aplican políticas sobre cooperativas. Singapur y Viet Nam han promulgado leyes para asegurar un entorno propicio para el desarrollo de cooperativas. Además, Singapur también apoya la autorregulación proactiva del sector de las cooperativas a través de la Federación Nacional de Cooperativas de Singapur (SNCF). Este organismo principal del movimiento de cooperativas se encarga de gestionar un fondo cooperativo central que otorga subvenciones y proporciona formación y apoyo técnico a sus miembros. La República de Corea ofrece ventajas fiscales y otorga préstamos a las cooperativas. Mongolia pone de relieve el hecho de que el desarrollo de las cooperativas es de suma

importancia para colmar la laguna institucional creada por la apresurada privatización general de las granjas estatales y de las granjas cooperativas durante los primeros años del proceso de transición.

664. La Comisión observa que, de acuerdo con la información disponible, en la mayoría de los países de América Latina existen leyes que regulan la creación y el funcionamiento de las cooperativas. Asimismo, en la mayor parte de estos países existen organismos públicos encargados del sector de las cooperativas, entre los que cabe mencionar el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP), el Instituto Nacional de Asociativismo de Argentina, y el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) de Costa Rica. México creó un fondo para la promoción de las cooperativas y Chile el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), que se encarga de las cooperativas.

665. En cuanto a África, sólo algunos países facilitaron información acerca de sus políticas sobre cooperativas. Rwanda adoptó una legislación nacional sobre cooperativas y Malawi una legislación sobre el desarrollo de cooperativas. Malawi también señala que, en 1988, promulgó una Ley sobre Cooperativas. Mauricio informa igualmente que cuenta con un marco jurídico sólido para el desarrollo de las cooperativas. Malí señala que cuenta con un centro de apoyo para las cooperativas. No obstante el predominio del sector agrícola en sus economías y el importante papel que en semejante contexto podrían desempeñar las cooperativas de producción y de comercialización, pocos países hacen mención de las cooperativas agrícolas o rurales.

Servicios de empleo

666. La Comisión destaca que en la mayoría de los países de Asia existen agencias de empleo públicas. Por lo que respecta a las agencias de empleo privadas, Singapur, República de Corea y Viet Nam han promulgado leyes que regulan el funcionamiento de este tipo de agencias. Para promover la exportación de mano de obra Camboya recurre a estrategias de empleo de iniciativa privada con fines lucrativos. Singapur reconoce que es necesario reglamentar el funcionamiento de las agencias de empleo privadas, pero que la Ley sobre las Agencias de Empleo Privadas, promulgada a tal efecto, no está en consonancia con todas las disposiciones del Convenio núm. 181.

667. En todos los países de América Latina funcionan agencias de empleo públicas. En cuanto a las agencias privadas, Chile informa que existen normativas aplicables a este tipo de agencias, excepto a aquellas que se encargan de la colocación de trabajadores altamente calificados y con un elevado nivel de estudios. Bolivia señala que su objetivo es asegurar que las agencias de empleo privadas no propician la creación de empleo precario.

668. La Comisión señala que Côte d'Ivoire, Malí y Mauricio informan que en sus países funciona un servicio de empleo público; Rwanda informa por su parte que tiene previsto crear un servicio de estas características. Malawi declara, por el contrario, que no cuenta con un servicio de empleo público ni con un sistema para regular el funcionamiento de las agencias de empleo privadas. Zambia señala que aunque posee instrumentos jurídicos para regular el funcionamiento de las agencias privadas, la aplicación de las normativas previstas es deficiente. Rwanda indica que en el país existen muy pocas agencias de empleo privadas. Asimismo, Côte d'Ivoire señala que el funcionamiento de las agencias privadas está reglamentado, y Malí informa por su parte que ha creado un consejo nacional de agencias de colocación y de empresas de trabajo temporal (CONABEM) que se encarga de la labor de reglamentación.

Capítulo IV – Algunas observaciones finales sobre las políticas de empleo

669. La Comisión se complace en señalar que, en consonancia con lo estipulado en el Convenio núm. 122, casi todos los países promueven el objetivo de aumentar el empleo productivo. La mayoría de los países recogen este objetivo en una de las formas particulares que se indican a continuación o en una combinación de ellas. Un número considerable de países, especialmente de Europa y de América Latina, hacen referencia a él en su Constitución y/o en secciones específicas de su legislación social y laboral. Otros países han promulgado leyes especiales sobre la promoción del empleo donde se determinan las políticas fundamentales y se prescribe el establecimiento de mecanismos de aplicación adecuados. Un gran número de países, incluidos muchos de los que han consagrado el objetivo de la promoción del empleo en los instrumentos legales, también expresan este compromiso en los documentos de política más importantes. La mayoría de los países han elaborado planes o políticas nacionales de empleo. Además, por regla general, los países que participan en el proceso de los DELP han señalado que la creación de empleo constituye una parte importante de sus estrategias de reducción de la pobreza.

670. La Comisión desea señalar que la mayoría de los países han adoptado una legislación y/o políticas relacionadas con elementos fundamentales de las políticas de empleo, como el desarrollo de los recursos humanos, las pequeñas y medianas empresas y las cooperativas. En relación con estos aspectos de las políticas de empleo, unos pocos países han elaborado planes o políticas nacionales que están vinculados con las estrategias generales de desarrollo. No obstante, se trata por lo general de declaraciones normativas para sectores específicos o que se refieren a la puesta en marcha de determinados proyectos o programas en esos ámbitos.

671. La Comisión desea anotar que las preguntas sobre las medidas destinadas a cubrir las necesidades de las categorías protegidas de trabajadores (es decir, los trabajadores de la economía informal y del sector rural, las mujeres, los jóvenes, los trabajadores de edad, trabajadores con discapacidades y los migrantes) recibieron respuestas favorables en general. Sólo un reducido número de países respondieron que no habían adoptado políticas ni medidas destinadas a esos grupos en particular. La gran mayoría de los países señalaron que habían adoptado medidas especiales para todos o gran parte de estos grupos de trabajadores.

672. Así pues, la Comisión considera que el balance es muy positivo, tanto en términos del compromiso global con la promoción del empleo productivo como de los compromisos más específicos que tienen que ver con elementos fundamentales de las políticas de empleo y con la adopción de medidas en favor de grupos de trabajadores.

673. En cuanto a las instituciones para el logro de estos objetivos, la Comisión hace notar que la mayoría de los países también han creado organismos públicos encargados de la política general de empleo. En este sentido, la Comisión señala que algunos países del África Subsahariana han informado que en los últimos años se han creado nuevos ministerios u organismos que se ocupan de aspectos fundamentales de las políticas de empleo. En algunos países, por ejemplo en Cuba y en algunas antiguas economías de planificación central, el organismo responsable de la formulación de políticas de empleo es el ministerio u organismo que se encarga de realizar la planificación central. En la gran mayoría de países el Ministerio de Trabajo, o un departamento dependiente de este ministerio, es el encargado de todo lo que tiene que ver con las políticas de empleo. En algunos casos las políticas de empleo caen en la esfera de competencias del organismo

que se encarga de los servicios públicos de empleo. Asimismo, en casi todos los países existen organismos públicos especiales que se ocupan de determinados aspectos fundamentales de las políticas de empleo como el desarrollo de los recursos humanos, los programas de creación de empleo específicos, y las pequeñas y medianas empresas. Los organismos para las pequeñas y medianas empresas difieren por lo que respecta a su importancia en la jerarquía administrativa: ministerios en regla (en pocos casos); divisiones del Ministerio de Trabajo; y organismos o fondos independientes de carácter oficial.

674. Un número considerable de países cuenta además con diversos mecanismos para la celebración de consultas tripartitas sobre cuestiones laborales. Una vez más, la importancia de estos mecanismos en la jerarquía institucional varía en cada caso. Algunos países han establecido consejos nacionales tripartitos sobre empleo y cuestiones laborales; otros han introducido mecanismos consultivos vinculados con la estructura de gobernanza de los organismos públicos encargados de la enseñanza y formación profesional o de la promoción de las pequeñas y medianas empresas. En otros casos prima, no obstante, el carácter *ad hoc* de los mecanismos de consulta tripartita, a los que se recurre en determinados casos, por ejemplo para adoptar la política nacional de empleo o para poner en práctica un programa o proyecto importante en materia de empleo.

675. La Comisión observa que la situación es menos alentadora por lo que respecta a las instituciones encargadas de la recopilación de información relacionada con el mercado laboral, el seguimiento de las tendencias del mercado de trabajo, el seguimiento y evaluación de las políticas y programas de empleo, y la incorporación de las políticas de empleo en políticas económicas globales.

676. En cuanto a la recopilación de datos sobre los mercados laborales, la Comisión quisiera señalar que muchos países informan que sus servicios de empleo públicos efectúan algunas actividades en este sentido, pero no precisan si con ello quieren decir que realizan encuestas periódicas sobre la mano de obra nacional. La Comisión considera que es poco probable que muchos de estos países tengan, de hecho, encuestas periódicas sobre la mano de obra nacional dado que estos datos no figuran en la base de datos estadísticos de la OIT. Así pues, las actividades de recopilación de datos a las que se alude en las respuestas deben referirse a labores más restringidas, inadecuadas para efectuar el seguimiento de las tendencias generales del empleo. La Comisión observa, además, que el hecho de que muy pocos países presenten estadísticas sobre las tendencias del empleo también podría interpretarse como una prueba en favor de esta conclusión.

677. En lo que concierne al seguimiento y evaluación de los programas y políticas de empleo, la Comisión señala que sólo una reducida minoría de países dio respuestas detalladas que demostraran que se trataba de una parte del proceso normal de formulación y aplicación de las políticas y programas de empleo. Otros países no respondieron a esta parte del cuestionario o sólo lo hicieron de forma superficial.

678. La Comisión hace notar que las respuestas a la pregunta sobre la incorporación de las políticas de empleo en las políticas económicas globales tampoco habían proporcionado información adecuada, y que sólo algunos países habían dado respuestas detalladas sobre este punto. La Comisión observa que en estos casos los países reconocían y valoraban la importancia de vincular las políticas de empleo y de desarrollo de los recursos humanos con las políticas generales de desarrollo, especialmente con las políticas de promoción industrial, y que habían establecido mecanismos para facilitar la labor necesaria de coordinación de las políticas de los diferentes ministerios. Algunos otros países admiten que existe muy poca coordinación de las políticas y reconocen que

ello representa un obstáculo que debe eliminarse. Los demás países no respondieron a esta pregunta o sólo lo hicieron parcialmente; la Comisión quisiera recalcar que estas respuestas no permiten aclarar si se está abordando o no la cuestión relativa a la coordinación de las políticas ni evaluar los resultados de la labor de coordinación cuando se hacen esfuerzos en este sentido.

679. La Comisión desea llamar la atención sobre el hecho de que sólo se disponga de información de los países industrializados sobre los recursos que dedican los gobiernos al logro del objetivo de la creación de empleo. La información que pueden proporcionar las oficinas internacionales de estadística no desglosa los gastos gubernamentales de manera que permita determinar con precisión el monto de las inversiones en políticas de empleo. Por ejemplo, es difícil determinar la magnitud del presupuesto de los ministerios y de otros organismos públicos responsables de aspectos fundamentales de la política de empleo. Del mismo modo, dado que son varios los ministerios y órganos que podrían participar a escala nacional, es difícil determinar cuánto se está gastando en los programas principales que se mencionan como, por ejemplo, los programas de creación de empleo directo, de promoción de las pequeñas y medianas empresas, y de enseñanza y formación profesional. Tampoco se precisa cuántos funcionarios se ocupan de esos programas ni el nivel de competencia técnica de los funcionarios.

680. La Comisión desea señalar que muy pocos países facilitaron este tipo de información en sus memorias sobre la aplicación de los convenios pertinentes o en sus respuestas al cuestionario. La Comisión es consciente de que, en gran medida, esta omisión se debe al hecho de que no se hubiera solicitado explícitamente este tipo de información para la elaboración del presente Estudio General. Ahora bien, la Comisión observa que sin esa información es difícil formarse una idea de los recursos que se han dedicado a la creación de empleo, así como determinar si esos recursos, dado el nivel de desarrollo del país, han sido adecuados en relación con su capacidad institucional y financiera. Sólo algunos países se refirieron al problema de la inadecuación de los recursos disponibles para una o más partes de sus políticas o programas de empleo.

681. La Comisión observa igualmente que también se facilitó información muy limitada sobre los resultados o repercusiones de varias políticas y programas. Ya se indicó que un número considerable de países no facilitaron información sobre las tendencias generales del empleo. Así pues, este indicador general de los progresos alcanzados en relación con el objetivo del empleo no puede utilizarse en estos casos como un elemento significativo para emitir un juicio sobre la adecuación de las políticas y los programas de empleo. No obstante, de todas maneras hubiera sido muy útil contar con información directa sobre la magnitud de los programas de empleo y sus resultados. Esta información hubiera permitido sacar algunas conclusiones sobre el nivel de esfuerzo que se ha dedicado al logro del objetivo del empleo, así como sobre los resultados obtenidos en cada caso. Esto último es de suma importancia por lo que respecta a los programas de creación de empleo directo y a los programas específicos para grupos particulares de trabajadores. En ambos casos hubiera sido sumamente útil conocer la magnitud del esfuerzo invertido en relación con las necesidades (por ejemplo, la proporción del grupo destinatario que se ha beneficiado de tales programas) y los progresos que se han realizado para solucionar un problema determinado.

682. Ante la falta de información sobre el nivel de esfuerzo realizado para lograr el objetivo del empleo, conviene examinar la información disponible sobre la calidad de los esfuerzos que se han hecho, basándose para ello en las respuestas facilitadas por los gobiernos y en los principales documentos citados en esas respuestas. La Comisión reitera que este examen se basa en los principios que, en el contexto de los Convenios y Recomendaciones incluidos en el presente Estudio General, sirven para determinar la

adecuación de las políticas de empleo. Además, también se aprovechan los resultados de los estudios sobre la naturaleza del problema del empleo en países con distintos niveles de desarrollo y en diferentes regiones del mundo en desarrollo. Las preguntas centrales que se plantean en este examen de la calidad de los esfuerzos realizados para promover el empleo son, en primer lugar, si, a la luz de estos principios, el contenido de las políticas de empleo aborda las cuestiones y, en segundo lugar, si dichas políticas establecen las prioridades correctas.

683. La Comisión recuerda la observación que formuló anteriormente, en el sentido de que las políticas de empleo nacionales varían considerablemente por lo que respecta a su contenido sustancial, respaldo técnico y grado de integración en las estrategias de desarrollo y en las políticas económicas globales. Algunas de esas políticas se reducen a declaraciones de intenciones de carácter general sin especificaciones claras sobre la estrategia global o las prioridades. En algunos casos, esas políticas o planes incluyen objetivos cuantitativos sobre el número de empleos que van a crearse o la reducción en la tasa de desempleo que debe alcanzarse. Asimismo, sólo unas cuantas de esas políticas o planes de empleo están vinculadas a estrategias o planes de desarrollo globales.

684. La Comisión hace notar con preocupación que sólo unos cuantos de esos documentos de política se centren en un aspecto fundamental de la política de empleo, la necesidad de encontrar la forma de incrementar el coeficiente de la mano de obra en el crecimiento económico en los países en desarrollo. La mayoría de los países en desarrollo se caracterizan por la abundancia de mano de obra, la escasez de capital y las elevadas tasas de crecimiento de la mano de obra. En consecuencia, existe una tendencia muy marcada a maximizar la tasa de creación de puestos de trabajo, en particular en el sector moderno, a fin de absorber la masa creciente de solicitantes de empleo. Dada la escasez de capital en estos países, es claro que existen límites en la medida en que pueden aumentar el empleo únicamente mediante un incremento en los niveles de inversión. Deben igualmente buscar medios para incrementar el número de empleos que pueden crearse con un nivel de inversión dado. En otras palabras, la Comisión estima que estos países deberán intentar incrementar el coeficiente de la mano de obra en el crecimiento económico.

685. La Comisión hace notar que existen dos maneras de incrementar el coeficiente de empleo del crecimiento económico: en primer lugar, promoviendo el crecimiento de las industrias con un alto coeficiente de mano de obra en lugar de las industrias de alta intensidad de capital; en segundo lugar, y siempre que resulte económicamente viable, promoviendo la utilización de técnicas de producción de uso intensivo de mano de obra. La OIT preconiza desde hace tiempo que las políticas de empleo de los países en desarrollo deberían concentrar los esfuerzos en ampliar al máximo el grado en que pueden utilizarse estos dos mecanismos para incrementar el coeficiente de empleo. En efecto, ésta fue la posición que preconizó en las importantes misiones sobre estrategia de empleo que llevó a cabo el Programa Mundial del Empleo a comienzos de la década de 1970. Éste ha seguido siendo uno de los elementos fundamentales de las políticas defendidas por la OIT, y mantiene su vigencia en el Programa Global de Empleo.

686. Por ello, la Comisión observa con preocupación que este aspecto fundamental no se refleje enfáticamente en los documentos sobre política de empleo que ha examinado. Si bien a veces se menciona la cuestión relativa a la necesidad de incrementar el coeficiente de empleo, sólo en muy pocos casos las políticas de empleo dan prioridad a este objetivo. Asimismo, en muy pocos casos se mencionan políticas explícitas que formulen este objetivo. Algunos países aluden a la necesidad de promover la utilización de técnicas de uso intensivo de mano de obra, aunque sólo en el campo específico de los proyectos de infraestructura de uso intensivo de mano de obra.

687. La Comisión considera preocupante el hecho de que no se preste atención al incremento del coeficiente de empleo del crecimiento, pues hay pruebas (muchas de ellas procedentes de estudios emprendidos por la OIT) de que el coeficiente de empleo ha disminuido en los últimos años. Los resultados de los estudios sugieren que esta tendencia podría guardar relación con la globalización, cada vez mayor, de la economía mundial. La creciente competencia por las cuotas de los mercados de exportación de los productos manufacturados podría estar obligando a los países en desarrollo a adoptar técnicas de producción más intensivas en términos de capital a fin de mantener su ventaja competitiva. Al mismo tiempo, el aumento de las entradas de inversiones extranjeras directas podría estar propiciando la introducción de tecnologías de producción que, aunque quizás puedan considerarse de intensidad de mano de obra relativamente alta en el contexto de los países industrializados, son de gran intensidad de capital en el contexto muy distinto de los países en desarrollo. La Comisión insta, pues, a la OIT a que examine si debe hacer avanzar su labor en esta esfera crucial a fin de formular políticas compensatorias que los Estados Miembros pudieran llegar a incorporar en sus políticas de empleo.

688. Un aspecto adicional de las políticas de empleo de los países en desarrollo que merece destacarse es la promoción del empleo en las zonas rurales mediante el desarrollo agrícola y el fomento del empleo rural en actividades no agrícolas. Este aspecto reviste una importancia particular en el caso de los países de bajos ingresos, en los que la mayoría de la población todavía depende de la economía rural para su empleo y medios de vida. La necesidad de dar prioridad al empleo rural no tiene que ver únicamente con su importancia para el empleo total, sino también con el hecho de que la mayoría de la población pobre de los países de bajos ingresos vive por lo general en las zonas rurales. Este fenómeno está relacionado a su vez con el hecho de que la productividad y los ingresos de la economía rural son relativamente bajos. Así pues, para que pueda tener una repercusión importante en las economías predominantemente rurales, aumentando el empleo productivo global y contribuyendo de forma significativa a la reducción de la pobreza, la política de empleo deberá poner el acento en la promoción del empleo rural.

689. La Comisión señala que sólo algunos de los países de bajos ingresos y predominantemente agrícolas que proporcionaron información sobre sus políticas de empleo parecen atribuir la debida importancia a la promoción del empleo rural. Salvo algunas excepciones, el empleo rural no es un factor que se ponga de relieve en la información facilitada acerca de las políticas de empleo nacionales. Asimismo, la Comisión observa que las respuestas a la pregunta sobre los trabajadores rurales confirmaron la impresión de que la promoción del empleo rural no constituía en realidad una cuestión prioritaria de sus políticas de empleo.

690. La Comisión recuerda la observación que formuló anteriormente, a saber, que al parecer en la mayoría de los países en desarrollo no existen instituciones sólidas que integren las políticas de empleo en las estrategias de desarrollo y en las políticas económicas globales. Esta impresión se ve confirmada, en parte, por la información que se facilitó acerca de los contenidos de las políticas de empleo nacionales. Como ya se indicó en el examen de la sección precedente, de las respuestas a los cuestionarios se deduce que sólo las políticas de empleo de algunos países (concretamente los de Asia) conceden importancia a los vínculos con otras políticas como la liberalización del comercio y la promoción de las exportaciones, el fomento industrial y la captación de inversiones extranjeras directas. La Comisión considera que el hecho de no prestar la debida atención a estas vinculaciones puede representar una desventaja en una época en que las oportunidades en materia de crecimiento económico y de creación de empleo dependen cada vez más del proceso de globalización.

691. Pasando de esos aspectos estratégicos de las políticas de empleo a esferas de intervención más específicas, la Comisión hace notar que las políticas que propugnan la OIT y otras organizaciones internacionales se han ido asimilando cada vez más, reflejándose en las políticas y programas específicos de los Estados Miembros. En la esfera del desarrollo de los recursos humanos, un número considerable de países señala que, entre sus objetivos de política, figura la necesidad de mejorar la empleabilidad de la mano de obra tanto para incrementar sus perspectivas de encontrar trabajo como para fortalecer la competitividad de la economía. Asimismo, muchos países destacan que es importante contar con la participación del sector privado en la determinación de las necesidades en materia de formación, así como en la concepción y ejecución de los programas de formación. Del mismo modo, varios países señalan que no sólo es importante ofrecer a los trabajadores programas de aprendizaje permanente que les permitan mejorar sus calificaciones, sino también ampliar la cobertura de los programas de formación, de manera que beneficien tanto a los trabajadores de la economía informal como a los grupos vulnerables.

692. Las políticas de promoción de las pequeñas y medianas empresas que preconiza la OIT también han logrado un mayor grado de divulgación. En efecto, las políticas que describen la mayoría de los países valoran positivamente la reforma del entorno comercial y normativo a fin de que resulte más favorable al crecimiento de las PYME; asimismo, destacan la importancia de ofrecerles incentivos especiales y de procurar que se beneficien de los servicios de crédito, fomento del espíritu empresarial, formación para la gestión y demás servicios de apoyo.

693. La Comisión señala, además, que el concepto de economía informal⁶ y la idea concomitante de que es indispensable prestar especial atención a este sector en los países en desarrollo (a los que la OIT se refirió por primera vez en 1972⁷), también han sido ampliamente asimilados. La mayor parte de los países en desarrollo se refieren a este concepto en sus planes o políticas de empleo, y han formulado políticas o programas encaminados a aumentar la productividad y los ingresos de este sector. Entre los elementos comunes de todos estos programas cabe mencionar los programas de crédito y microfinanciación; la creación de puntos de acceso a créditos y microfinanciación; los programas de formación; la adopción de medidas que promueven la formación de grupos de productores; y la asistencia para la adquisición de insumos y la comercialización de los productos. Algunos países también han adoptado medidas destinadas a ampliar la cobertura de la protección laboral y social a los trabajadores de este sector.

694. La Comisión constata que hay pruebas de que algunas ideas fundamentales de la OIT relacionadas con el empleo han gozado de una amplia divulgación; al mismo tiempo, reconoce que existen otros conceptos que los Estados Miembros siguen interpretando de forma muy diversa. Un buen ejemplo en este sentido es el concepto de sector informal.

695. La Comisión desea recordar una observación formulada anteriormente, a saber, que el concepto de sector informal fue elaborado a comienzos de la década de 1970 con el objeto de facilitar la comprensión de la naturaleza del problema del empleo en los países

⁶ En sus conclusiones respecto al trabajo decente y la economía informal (CIT, 2002), la Conferencia reconoció que, si bien no existe una descripción o definición precisa aceptada universalmente, por lo general se entiende que el término «economía informal» abarca una gran variedad de trabajadores, empresas y empresarios con características identificables [...], y que el término «economía informal» hace referencia al conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Véase <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf>.

⁷ OIT: *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Ginebra, 1972).

en desarrollo. Lo que se pretendía era abandonar las políticas basadas en el estereotipo predominante en esa época, esto es, que el sector informal era sinónimo de actividades marginales, parasitarias e ilegales (que por ello mismo debían reprimirse), en favor de un enfoque que propugnara la adopción de medidas positivas encaminadas a aumentar la productividad del empleo en el sector informal y a establecer vínculos con el sector formal. Lejos de constituir un factor negativo, la existencia del sector informal fue de hecho un ajuste necesario y provechoso ante las dificultades económicas a que se enfrentaban los países pobres.

696. La Comisión hace hincapié en que el ámbito de aplicación de este concepto eran las economías en desarrollo y no los países industrializados, donde la existencia de algunas actividades económicas con las que se evaden impuestos y se incumplen otras normativas plantea cuestiones de otra índole.

697. Los países en desarrollo también entienden de diferentes maneras el concepto de economía informal. Mientras que la mayoría de estos países subraya la importancia de las medidas tendentes a aumentar la productividad y los ingresos de la economía informal, así como a facilitar el crecimiento de la actividad microempresarial en dicho sector, algunos países, no obstante, siguen insistiendo bien en el registro de las actividades del sector informal, bien en la supresión de esas actividades. La Comisión reconoce que el objetivo último consiste en incorporar gradualmente a los trabajadores en la economía formal, pero desea señalar que este objetivo debe alcanzarse mediante un desarrollo económico y social sostenido. Es importante que durante gran parte de este proceso de larga duración las políticas encaminadas a lograr el empleo pleno y productivo y la reducción de la pobreza incluyan la prestación de asistencia a quienes trabajan en la economía informal. Estas acciones en favor de los trabajadores de la economía informal deben incluir, por ejemplo, medidas para garantizar el acceso a la justicia, los derechos de propiedad, los derechos laborales y los derechos empresariales a los trabajadores y las empresas pertenecientes a la economía informal ⁸.

698. La Comisión observa que la información facilitada para la elaboración del presente Estudio General sugiere que, en la práctica, este concepto amplio de política de empleo sólo lo han aplicado unos pocos países. Es evidente que para la mayoría de los países, incluidos varios países industrializados, la expresión política del empleo designa únicamente a las actividades que recaen en el ámbito de competencia de los ministerios de trabajo.

699. La Comisión observa asimismo que al parecer existen diversas concepciones de la expresión *política de empleo*. El concepto de política de empleo que subyace al Convenio núm. 122 es amplio, como lo demuestra el considerando del preámbulo del Convenio donde se declara que, de acuerdo con la Declaración de Filadelfia, incumbe a la OIT «examinar y considerar los efectos de las políticas económicas y financieras sobre la política del empleo», así como la referencia en el artículo 2 a la necesidad de concebir las políticas de empleo «como parte integrante de una política económica y social coordinada». Desde esta perspectiva, las políticas de empleo no sólo abarcan los programas que normalmente corresponde aplicar a los ministerios de trabajo (como, por ejemplo, las políticas activas para el mercado laboral y la gestión de los servicios de empleo); sino también los esfuerzos por incorporar el objetivo del pleno empleo en las políticas macroeconómica, comercial, industrial y de inversión.

⁸ La Comisión quisiera referirse en este punto al informe de junio de 2008 de la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres titulado «La ley: clave para el desarrollo sin exclusiones». El informe suscribe el Programa de Trabajo Decente de la OIT como un marco integrado para el empoderamiento de los trabajadores de la economía informal.

Parte C

La continua pertinencia de los instrumentos relativos al empleo

700. La Comisión ha preparado esta parte del Estudio General con el fin de analizar, en el contexto de la Declaración sobre la Justicia Social, la pertinencia de los instrumentos relativos al empleo mencionados anteriormente. La Comisión estima que el análisis de las partes pertinentes de las respuestas presentadas por los gobiernos y los interlocutores sociales aportará nuevas orientaciones para las perspectivas de nuevas ratificaciones, un mejor cumplimiento, y permitirá evaluar la situación actual de los instrumentos tal como lo estableció el Consejo de Administración y las sugerencias formuladas en relación con las eventuales actividades normativas de la OIT.

701. La Comisión recuerda que, según la Constitución de la OIT (artículo 19, párrafo 5, *e*)), los Estados Miembros deben indicar «las dificultades que impiden o retrasan la ratificación» de los convenios aún no ratificados. Al analizar la información sobre sus perspectivas de ratificación, la Comisión tiene el propósito de dar ejemplos de las intenciones expresadas por los gobiernos en relación con los convenios cubiertos por el Estudio General, y confía en que de este modo se facilitarán nuevos debates a nivel nacional sobre la ratificación. Con ello, la Comisión no pretende proporcionar directivas para la ratificación. La Comisión reconoce plenamente que las decisiones sobre la ratificación se dejan a las políticas de los Estados Miembros y a los debates entre las autoridades nacionales y los interlocutores sociales.

702. Según establece el Convenio núm. 144¹, identificado por la Declaración sobre la Justicia Social como una norma de gobernanza, se invita a las autoridades públicas y a los representantes de los interlocutores sociales a celebrar consultas tripartitas a fin de examinar, a intervalos apropiados, qué medidas deben adoptarse para promover la ratificación de los convenios no ratificados y dar efecto a las recomendaciones.

Capítulo I – Situación de las ratificaciones

703. En la parte I del cuestionario sobre el tema del empleo se preguntaba a los Estados Miembros si habían ratificado los convenios objeto de examen y, de no ser así, qué obstáculos u otras razones impedían o retrasaban la ratificación y cuáles eran las perspectivas de ratificación. La Comisión expresa su satisfacción por las constructivas respuestas de los Estados Miembros a esas preguntas, las cuales tuvieron un valor informativo en cuanto a la ratificación de los instrumentos correspondientes y la pertinencia y utilidad de los mismos. Estas respuestas se presentan en forma de cuadro en el anexo A.

¹ Los Estados Miembros que no hayan ratificado el Convenio núm. 144 pueden referirse a la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152).

a) Convenio núm. 88

704. El Convenio núm. 88 entró en vigor el 10 de agosto de 1950. Al 1.º de noviembre de 2009 se habían registrado 86 ratificaciones. El instrumento de ratificación más reciente se registró el 7 de enero de 2009 (*Albania*), y se registraron otras siete ratificaciones (*República de Corea, Georgia, Indonesia, Kazajstán, Mauricio, Montenegro y Serbia*) durante los diez últimos años. En el anexo B se facilita la lista de Estados actualmente vinculados por las disposiciones del Convenio núm. 88.

705. La Comisión recuerda que, hasta la fecha, tres Estados Miembros han denunciado el Convenio núm. 88, a saber: Bulgaria, el 13 de marzo de 1961; Italia, el 9 de agosto de 1971, y el Reino Unido, el 6 de agosto de 1971. La Comisión observa que no se registraron denuncias durante los tres últimos períodos decenales de denuncia.

706. En sus respuestas, Bulgaria, el Reino Unido y Trinidad y Tabago indican que no tienen previsto ratificar el instrumento, pero que aplican las disposiciones o principios generales del Convenio núm. 88 en su legislación nacional. A este respecto, el Gobierno del Reino Unido informa de que, desde 2002, su servicio de empleo público, JobCentre Plus, ofrece «trabajo a quienes pueden trabajar y apoyo a quienes no pueden hacerlo», y de que este programa ha ayudado a 7,4 millones de personas a salir de la pobreza y a encontrar empleo.

707. De entre los Estados Miembros que presentaron memorias y que todavía no han ratificado el Convenio núm. 88, cinco (Arabia Saudita, Estados Unidos, Kuwait, Marruecos y México) indican que el instrumento difiere de su legislación nacional. Los Gobiernos de Estados Unidos y Marruecos informan de que su legislación nacional prevé servicios de empleo público para facilitar el empleo de sus ciudadanos. El Gobierno de México reitera sus reservas respecto de la ratificación del Convenio ya que, en el momento de su adopción, la legislación nacional en vigor (el Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores de 1934) no preveía una cooperación efectiva entre el servicio público del empleo y las agencias privadas de colocación, tal como se pide en el artículo 11 del Convenio núm. 88. El Gobierno también indica que, en marzo de 2006, aprobó una nueva reglamentación relativa a las agencias privadas de colocación.

708. Varios países indican que no es el momento oportuno para ratificar el Convenio núm. 88. Así, Benin y Mongolia indican que no disponen de información suficiente para ratificar el instrumento. Mongolia informa de que tiene previsto ratificar este Convenio aunque, para ello, las partes interesadas deben comprender mejor los requisitos del Convenio, y pide a la OIT que evalúe de manera concreta y detallada si el país está en condiciones de ratificarlo. Además, otros 12 Estados Miembros (Bangladesh, Burkina Faso, Burundi, Chile, Eritrea, Malawi, Nepal, Rwanda, Santa Lucía, Sudáfrica, Sudán y Zimbabwe) indican que por ahora no disponen de los recursos necesarios o que la situación del país no es la más indicada para ratificar el instrumento. Varios de estos Estados Miembros, incluidos Burundi, Eritrea, Malawi y Zimbabwe, mencionan la crisis económica y los problemas financieros actuales como importante impedimento para la ratificación. En la memoria presentada por Malawi se indica que su legislación nacional da cumplimiento al Convenio, pero solicita urgentemente asistencia financiera y en materia de cooperación técnica en este contexto. Los Gobiernos de Chile, Rwanda, Santa Lucía, Sudáfrica y Sudán, por su parte, informan que sus instituciones de empleo son incipientes, y deben desarrollarse antes de poder contemplar la ratificación. Por último, Nepal indica que se encuentra en un período de transición política, pero que abordará la ratificación de otros convenios, tales como el Convenio núm. 88, una vez que haya ratificado todos los convenios fundamentales.

709. El Gobierno de Ucrania indica que no considera necesario el Convenio núm. 88. El Gobierno de Polonia indica que no tiene previsto ratificar el Convenio núm. 88, al no estar de acuerdo con algunas de sus disposiciones, concretamente: el artículo 6, *d*), del Convenio, en el que se exige a los Estados que colaboren en la administración del seguro de desempleo; el artículo 9 del Convenio, en el que se exige la estabilidad en el empleo del personal del servicio de empleo y su independencia de los cambios de gobierno, y el artículo 10, que promueve la utilización voluntaria del servicio de empleo por los empleadores y los trabajadores. El Gobierno de Polonia indica asimismo que el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas (Grupo de Trabajo Cartier) no consideraba actualizado este Convenio, y menciona esta consideración como argumento en contra de la ratificación. El Sindicato Independiente y Autónomo Solidarność, por su parte, pide que el Gobierno de Polonia ratifique el Convenio núm. 88, y recalca que «la situación derivada de la crisis actual es un momento propicio para la ratificación».

710. En cambio, 17 Estados Miembros están considerando la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 88 (Benin, Camerún, Chile, Côte d'Ivoire, Eritrea, Estonia, Jordania, Letonia, Malí, Mongolia, Myanmar, Nepal, Rwanda, San Vicente y las Granadinas, Sudáfrica, Sudán y Uruguay). La Comisión observa que la Federación de Trabajadores del Pakistán ha pedido, entre otras cosas, que el país establezca servicios públicos de empleo de acuerdo con lo dispuesto en este Convenio.

b) Convenio núm. 122

711. El Convenio núm. 122 entró en vigor el 15 de julio de 1966. La Comisión se felicita de que en octubre de 2009, se registraron la 100.^a ratificación, por parte de *Gabón*, y la 101.^a ratificación, por parte de *Burkina Faso*. La Comisión advierte que nueve ratificaciones más se registraron durante los últimos diez años (*Albania, Antigua y Barbuda, Bulgaria, República Centroafricana, República Dominicana, Estonia, Lituania, Montenegro y Serbia*). En el anexo C figura la lista de Estados actualmente vinculados por las disposiciones del Convenio núm. 122.

712. Muchos países señalaron en sus respuestas que han dado prioridad a la ratificación de los convenios fundamentales antes de considerar la perspectiva de ratificar el Convenio núm. 122 u otros convenios. La Comisión advierte el número relativamente elevado de ratificaciones de este Convenio. En particular, la Comisión observa que, con la excepción de Luxemburgo y Malta, todos los Estados miembros de la Unión Europea han ratificado el Convenio núm. 122. Además, en América Latina sólo Argentina, Colombia y México no han ratificado este Convenio.

713. En el grupo de países que no han ratificado el Convenio, Indonesia, Kuwait, Malasia, México y Arabia Saudita informan de que las disposiciones del Convenio núm. 122 difieren de su legislación o políticas nacionales. Los Gobiernos de Kuwait y Malasia informan de que su legislación nacional cumple, por lo menos en parte, con los requisitos del Convenio. El Gobierno de Indonesia indica que aún no se han aplicado enteramente en todo el país las disposiciones, política y programas nacionales que establece el Convenio núm. 122.

714. El Gobierno de Benin indica que por ahora no dispone de información suficiente para ratificar el Convenio núm. 122, pero informa de que su legislación nacional es más o menos conforme a los requisitos del Convenio. Del mismo modo, Burundí sostiene que, antes de ratificar dicho Convenio, sería lógico formular un documento sobre la política de empleo en el que se describieran la aplicación del Convenio y el impacto de la crisis económica mundial. Mauricio, por su parte, considera prematura la ratificación del Convenio núm. 122, ya que no tiene prevista una política integral del empleo, que

promueva el pleno empleo, productivo y libremente elegido. El Gobierno de Mauricio también solicita la asistencia de la OIT para elaborar un documento sobre la política de empleo en el que se analice la situación económica mundial, en continua transformación, teniendo en cuenta los efectos de la recesión financiera en la economía de Mauricio. Malawi informa de que, como economía dual en la que predominan la agricultura de subsistencia y unos elevados niveles de subempleo, es difícil aplicar plenamente los requisitos del Convenio. Por lo tanto, el Gobierno de Malawi también solicita la asistencia técnica de la OIT para llevar a cabo un análisis completo e independiente de la situación en lo que respecta al cumplimiento de los requisitos del Convenio.

715. Cuatro Estados Miembros (Belice, Egipto, Eritrea, Nepal) indican que por ahora no disponen de los recursos necesarios o no tienen la oportunidad desde el punto de vista procesal ni la situación del país es la más indicada para ratificar el Convenio núm. 122. Egipto y Nepal indican que actualmente sus Gobiernos se encuentran en una fase de transición política, por lo que no están en condiciones de ratificar el Convenio. La República Árabe Siria y Zimbabwe informan de que no considerarán la posibilidad de ratificar el Convenio hasta que no hayan terminado de elaborar sus estrategias y políticas de empleo.

716. El Gobierno de Suiza indica que tal vez pueda procederse a un nuevo examen a petición de cualquier miembro de su Comisión Federal Tripartita para cuestiones relacionadas con la OIT. A este respecto, la Comisión toma nota de que la organización de trabajadores Travail Suisse pide que el Gobierno suizo lleve adelante este diálogo tripartito acerca de la ratificación, mientras que la organización de empleadores no considera necesario volver a examinar el Convenio. Los Estados Unidos también informan de que necesitan tiempo para celebrar discusiones tripartitas sobre la ratificación del Convenio, aunque indican que, en los exámenes preliminares llevados a cabo, no observaron ninguna diferencia significativa entre los requisitos del Convenio y la legislación nacional.

717. Con independencia de los obstáculos antes mencionados, 19 de los Estados Miembros que enviaron información (Argentina, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Belice, Benin, Burundi, Egipto, Eritrea, Estados Unidos, Malí, Myanmar, Nepal, San Marino, Singapur, Suiza, la República Árabe Siria, Emiratos Árabes Unidos y Zimbabwe) indicaron que existían perspectivas de ratificación, y cuatro Estados Miembros (Côte d'Ivoire, Rwanda, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tabago) indicaron que ya habían iniciado el proceso de ratificación.

c) Convenio núm. 142

718. El Convenio núm. 142 entró en vigor el 17 de julio de 1977. Al 1.º de noviembre de 2009 había sido objeto de 67 ratificaciones. En marzo y octubre de 2009, se registraron dos ratificaciones, la de la *India* y la de *Burkina Faso*, respectivamente. Ocho ratificaciones más se registraron durante los últimos diez años (*Antigua y Barbuda, República Centroafricana, República Islámica del Irán, Líbano, Luxemburgo, República de Moldova, Montenegro y Serbia*). En el anexo D figura la lista de Estados actualmente vinculados por las disposiciones del Convenio núm. 142.

719. Seis Estados Miembros (Arabia Saudita, Canadá, Chile, Kuwait, Malí y Marruecos) informan de que no consideran la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 142, ya que éste difiere de su legislación nacional. El Gobierno del Canadá asegura que, por lo general, su legislación y políticas nacionales son coherentes con los requisitos del Convenio, aunque admite que sería difícil ratificar el Convenio, ya que para ello se necesitaría el acuerdo de sus 14 jurisdicciones.

720. Benin y Mongolia indican que por ahora no disponen de información suficiente para ratificar el instrumento. El Gobierno de Mongolia señala que su Ley de Formación y Capacitación Profesionales revisada, promulgada en 2009, cumple las disposiciones del Convenio núm. 142, pero pide la asistencia de la OIT para poder evaluar si el país está en condiciones de ratificar el instrumento.

721. Dieciséis de los Estados Miembros que enviaron respuestas (Bolivia, Burundi, Costa Rica, Eritrea, Estados Unidos, Estonia, Honduras, Indonesia, Malawi, Malí, Mauricio, Perú, Sudán, República Árabe Siria, Tailandia y Zimbabwe) indican que por ahora no tienen previsto ratificar el Convenio núm. 142. Concretamente, los Gobiernos de Bolivia, Estonia y Mauricio informan de que sus actuales políticas o programas de empleo son deficientes. Mauricio explica que se enfrenta a obstáculos en materia de ratificación debido a las deficiencias en su actual Sistema de Enseñanza y Formación Técnico-Profesional, en parte porque el sistema no puede proporcionar un acceso mayor y más equitativo a la formación y capacitación profesionales; no puede proporcionar una formación suficiente específicamente dirigida a las mujeres y los grupos desfavorecidos; no ha desarrollado todavía una cultura de aprendizaje permanente; no permite responder plenamente a las necesidades del mercado en cuanto a trabajadores capacitados ni es suficientemente pertinente para las mismas, y se enfrenta a problemas de gestión y de financiación insuficiente. Estonia admite que su sistema de servicios de orientación profesional todavía está en proceso de desarrollo, pero afirma que su objetivo es dar acceso a todas las personas a los servicios de orientación profesional y ofrecer formación profesional a lo largo de toda la vida. Los Gobiernos de Burundi, Eritrea e Indonesia reconocen la importancia de los centros de trabajo y formación profesional, pero mencionan la falta de recursos financieros como principal obstáculo a la ratificación. Por último, Costa Rica, Estados Unidos, Honduras, Malawi y República Árabe Siria comunican que, para confirmar su decisión en lo que respecta a la ratificación, deberán mantener un diálogo social previo.

722. Veintinueve de los Estados Miembros que presentaron memorias (Bahrein, Bangladesh, Belice, Benin, Bolivia, Camerún, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Estados Unidos, Estonia, Honduras, Malasia, Malawi, Mauricio, Mongolia, Mozambique, Myanmar, Nepal, Panamá, Perú, San Vicente y las Granadinas, Singapur, República Árabe Siria, Sudán, Suriname, Uruguay y Zimbabwe) indican que están estudiando la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 142 o que, en su defecto, aplicarán la legislación nacional de acuerdo con el instrumento. Rumania y Rwanda, por su parte, tienen previsto iniciar el proceso de ratificación. Bahrein informa de que está convencido de la importancia de la función del sector privado en el desarrollo humano, por lo que ha ofrecido a dicho sector la posibilidad de poner en marcha centros de formación.

d) Convenio núm. 181

723. El Convenio núm. 181 entró en vigor el 10 de mayo de 2000. Al 1.º de noviembre de 2009 había sido objeto de 21 ratificaciones. El instrumento de ratificación más reciente se registró el 15 de septiembre de 2008 (*Polonia*). En el anexo F figura la lista de Estados actualmente vinculados por las disposiciones del Convenio núm. 181.

724. Dieciséis Estados Miembros (Alemania, Austria, Canadá, República de Corea, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, Grecia, Kuwait, Malí, Mauricio, México, Rumania, San Marino, Singapur y Suiza) mencionaron la divergencia entre la legislación nacional y el Convenio núm. 181 como un obstáculo para su ratificación. El Gobierno del Canadá indica que todas las jurisdicciones ofrecen a los trabajadores protecciones similares a las previstas en el Convenio en sus legislaciones generales del trabajo, aunque no todos los

territorios y provincias cuentan con una legislación específicamente aplicable a las agencias de empleo privadas y que, cuando dicha legislación existe, no siempre es tan detallada como lo requiere el Convenio. Los Gobiernos de Austria y Ecuador informan de que no ratificarán el Convenio por tener otras prioridades nacionales u oponerse a las operaciones de intermediarios en materia de empleo. En el mismo sentido, el Gobierno de Cuba informa de que regula el empleo a través del Estado, y no de entidades privadas. Alemania, República de Corea, Estados Unidos, Mauricio y Rumania comunican que no pueden ratificar el Convenio núm. 181 debido al requisito contenido en el artículo 7, que es incompatible con sus políticas nacionales de empleo, al prohibirse a las agencias de empleo privadas que cobren a los trabajadores, ni directa ni indirectamente, ni en todo ni en parte, ningún tipo de honorario o tarifa.

725. Benin y Mongolia informan de que, por ahora, no disponen de información suficiente para ratificar el instrumento.

726. Los Gobiernos de Australia, Burkina Faso, Burundi, Estonia, Guatemala, Nepal y Sudán indican que por ahora no se está contemplando la ratificación, ya sea porque sus mercados de trabajo se encuentran en un período de transición, o porque sus agencias de empleo privadas no están lo suficientemente desarrolladas.

727. Belice, Brasil, República Árabe Siria, Suecia, Ucrania y Zimbabwe indican que los interlocutores sociales examinarán la ratificación.

728. Desde la adopción del Convenio núm. 181 en 1997, la Comisión ha invitado a los Estados Miembros que han ratificado el precedente Convenio núm. 96 a considerar la ratificación del nuevo Convenio núm. 181. La Comisión desea recordar a los países que han aceptado la parte III del Convenio núm. 96 que, mientras que los artículos 10 a 14 de este Convenio prevén la reglamentación de las agencias retribuidas de colocación, el Convenio núm. 181 es más específico y tiene en cuenta los acontecimientos más recientes en el sector y la situación nacional. Además, la Comisión vuelve a subrayar que tanto los servicios de empleo público como las agencias privadas son actores en el mercado de trabajo, y que su objetivo común es contribuir al funcionamiento del mercado de trabajo y al logro del pleno empleo. Este objetivo sólo puede alcanzarse, como se indica anteriormente, mediante la cooperación mutua, según lo estipulado en el párrafo 2 del artículo 1 del Convenio núm. 88, y que se refleja en el artículo 13 del Convenio núm. 181.

729. En sus comentarios sobre el Convenio núm. 96 referentes a Costa Rica ², la Comisión tomó nota de que las agencias privadas de empleo habían sido prohibidas por ley, y pidió al Gobierno que la mantuviera informada sobre el trámite legislativo y los otros procedimientos necesarios para ratificar el Convenio núm. 181. El Gobierno indicó que actualmente se está considerando la ratificación. Como el país no posee la infraestructura jurídica y administrativa necesaria para dar cumplimiento a las disposiciones del Convenio núm. 181, el Gobierno teme que sea difícil efectuar un control de las agencias privadas de empleo.

730. En 2005, la Comisión recordó a Egipto, entre otras cosas, la función que desempeñaban el Convenio núm. 181 y la Recomendación núm. 188 en la concesión de licencias a los servicios de empleo para trabajadores migrantes y en la supervisión de dichos servicios, y la función que atribuía el Convenio núm. 181 a las agencias privadas de empleo para el funcionamiento del mercado de trabajo. El Gobierno de Egipto indicó

² CEACR (77.ª reunión), solicitud directa dirigida a Costa Rica en 2007, párr. 2, sobre el Convenio núm. 96 .

que se considera la ratificación, y que algunos textos de la legislación del trabajo ya están en conformidad con las disposiciones de ambos instrumentos.

731. En respuesta a los comentarios formulados por la Comisión en 2005³, el Gobierno de Guatemala indicó en sus respuestas al cuestionario que actualmente no se estaba considerando la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 181. Para regularizar las agencias de empleo privadas, es necesario que el Sistema Nacional de Empleo se convierta en una política del Estado. En su contribución al Estudio General, el Gobierno invitó a la OIT a apoyar esta reforma de la política del Estado.

732. Honduras, India e Iraq informan de que actualmente las perspectivas de ratificación son nulas (o escasas), ya sea porque su legislación nacional no satisface las disposiciones del Convenio, o porque los interlocutores sociales no están de acuerdo con su ratificación.

733. Nueva Zelanda y el Reino Unido informan de que no tienen previsto ratificar el Convenio, ya que no lo consideran un instrumento necesario. La Comisión advierte que el Congreso de Sindicatos Británicos (TUC) considera que el Gobierno del Reino Unido debería ratificar el Convenio núm. 181 para proteger de la discriminación y la explotación a los trabajadores de las agencias de empleo del país. La Comisión toma también nota de la declaración de la Federación de Trabajadores del Pakistán que invita al Gobierno a ratificar el Convenio núm. 181.

734. Pese a los obstáculos anteriormente mencionados, 36 Estados Miembros (Bangladesh, Belice, Benin, Bolivia, Brasil, Camerún, República Centroafricana, Chile, Côte d'Ivoire, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Estonia, Francia, Honduras, Israel, Jordania, Líbano, Madagascar, Malawi, Mongolia, Montenegro, Mozambique, Myanmar, Nepal, Perú, Rwanda, San Vicente y las Granadinas, Serbia, República Árabe Siria, Sudán, Suecia, Túnez, Ucrania, República Bolivariana de Venezuela y Zimbabwe) indican que están considerando la posibilidad de ratificar el instrumento.

735. De entre esos países, la Comisión observa que la República Centroafricana, Côte d'Ivoire y Seychelles han iniciado el procedimiento de ratificación del Convenio núm. 181. El Gobierno de Israel indica que actualmente está considerando la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 181, y señala que la legislación nacional ya abarca las principales disposiciones del mismo.

736. El Gobierno de Bolivia indicó que actualmente está considerando la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 181, ya que la aceptación de la parte II del Convenio núm. 96 ha demostrado ser hasta ahora un obstáculo para la organización eficaz del mercado del empleo. Además, el Gobierno asegura que su ordenamiento jurídico actual ya permite el funcionamiento de las agencias de trabajo temporal, y que tiene por objetivo autorizar el funcionamiento de las agencias de empleo privadas.

737. En 2008, el Gobierno de Francia indicó que estaba considerando nuevamente la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 181⁴. En su respuesta al cuestionario, el Gobierno indica que la promulgación de la ley núm. 2005-32, de 18 de enero de 2005, por la cual el mercado de los intermediarios se ha abierto a las agencias privadas y que ha puesto fin al monopolio de la Agencia Nacional para el Empleo (ANPE), ofrece nuevas perspectivas de ratificación. Se ha previsto celebrar consultas en el futuro con el fin de examinar la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 181.

³ CEACR (76.ª reunión), solicitud directa dirigida a Guatemala en 2006, párr. 2 sobre el Convenio núm. 96.

⁴ CEACR (79.ª reunión), observación, Convenio núm. 96 (Francia), informe de 2009, párr. 1.

738. En sus comentarios respecto de Sri Lanka, la Comisión puso de relieve la función que desempeña el Convenio núm. 181 en la concesión de licencias a los servicios de empleo para trabajadores migrantes. La Comisión advierte que en las observaciones que formula respecto de la memoria de 2009 sobre el Convenio núm. 96, presentada por Sri Lanka, quien aceptó la parte III del Convenio, la Federación Nacional de Sindicatos (NTUF) indicó que los sindicatos de Sri Lanka concluyeron acuerdos con sindicatos de Oriente Medio para proteger y ayudar a las empleadas domésticas de Sri Lanka que trabajan en la región. También en sus comentarios respecto de Turquía, la Comisión recordó que el artículo 3 del Convenio núm. 181, en particular, proporcionaba disposiciones más flexibles para el control de las agencias de empleo privadas que el Convenio núm. 96.

739. En sus comentarios de 2007 respecto de Senegal, la Comisión tomó nota de la afirmación del Gobierno según la cual la aplicación de la parte III del Convenio núm. 96 no había sido satisfactoria, a raíz de lo cual el Gobierno indicó que la ratificación del Convenio núm. 181 no era oportuna. El Gobierno informó que la Recomendación núm. 188 ayudaría a elaborar nuevas normas nacionales en materia de empleo. Al formular observaciones en relación con la memoria del Gobierno sobre el Convenio núm. 96, la Unión Nacional de Sindicatos Autónomos de Senegal declaró que la autoridad competente no ejercía un control suficiente sobre las agencias de empleo privadas y que en consecuencia se habían multiplicado las prácticas ilegales.

740. La Comisión observa que algunos de los países que han aceptado la parte II del Convenio núm. 96 están considerando la posibilidad de autorizar el funcionamiento de agencias de empleo privadas en sus territorios. A este respecto, la Comisión ha invitado en sus comentarios individuales a Bangladesh, Gabón, Ghana, Luxemburgo, Mauritania, República Árabe Siria y Swazilandia a que la mantengan informada de todo avance en relación con la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 181.

Capítulo II – Situación de los instrumentos

741. En su 262.^a reunión (marzo-abril de 1995), el Consejo de Administración creó el Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas con el mandato de evaluar las necesidades más recientes respecto de la revisión de las normas, examinar los criterios que podrían aplicarse a la revisión y analizar las dificultades y deficiencias del sistema normativo con miras a proponer medidas prácticas eficaces para remediar la situación ⁵. El Grupo de Trabajo ha examinado caso por caso todos los convenios y recomendaciones de la OIT adoptados antes de 1985 y formuló un número importante de propuestas, que han sido examinadas más detenidamente y aprobadas por la Comisión LILS y el Consejo de Administración ⁶.

742. En los párrafos que figuran a continuación, la Comisión desea proporcionar información sobre las opiniones expresadas acerca de la situación de los instrumentos relativos al empleo obtenidas a partir de las respuestas al cuestionario, con el objetivo de facilitar las discusiones en el Consejo de Administración.

a) Convenio núm. 88

743. En noviembre de 1996, la Oficina preparó un documento para la tercera reunión del Grupo de Trabajo, en el que se examinaron 28 convenios, incluido el Convenio núm. 88,

⁵ El mandato del Grupo de Trabajo figura como anexo al doc. GB.267/LILS/WP/PRS/2.

⁶ Véase el doc. GB.283/LILS/WP/PRS/1/2.

para pronunciarse sobre la necesidad de su revisión ⁷. En esa ocasión, el Grupo de Trabajo decidió que las disposiciones del Convenio se habían actualizado y eran útiles, por lo que no era necesario proceder a su revisión. A este respecto, el Grupo de Trabajo propuso que se mantuviera el *statu quo* en relación con el Convenio, y que en el momento oportuno se volviera a examinar la situación del Convenio ⁸.

744. La Comisión recuerda que el Convenio núm. 88 fue adoptado simultáneamente con el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y destaca que, si bien actualmente el Convenio núm. 87 es uno de los ocho convenios fundamentales, en el momento de su adopción, los Convenios núms. 87 y 88 se consideraban de igual importancia. Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión observa que el Convenio núm. 88 ha adquirido una nueva dimensión — los gobiernos y los interlocutores sociales podrían examinar la necesidad de su ratificación.

b) Convenio núm. 122

745. En su primera reunión (noviembre de 1995), el Grupo de Trabajo, sobre la base de un consenso, propuso que cuatro convenios prioritarios, entre los que figuraba el Convenio núm. 122, quedaran excluidos de cualquier revisión, al igual que los convenios sobre los derechos humanos fundamentales ⁹.

746. En 2008 la Conferencia adoptó la Declaración sobre la Justicia Social en la que el Convenio núm. 122 se identificó como uno de los convenios más importantes desde el punto de vista de la gobernanza ¹⁰.

747. En su 304.^a reunión (marzo de 2009), el Consejo de Administración pidió a la Oficina que preparara un informe en el contexto del seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social ¹¹. A este respecto, la Comisión observa que, en noviembre de 2009, el Consejo de Administración adoptó un plan de acción sexenal centrado en la consecución del doble objetivo de una ratificación amplia y rápida y una aplicación eficaz a escala nacional de los cuatro convenios de gobernanza ¹².

c) Convenio núm. 142

748. Para la cuarta reunión del Grupo de Trabajo (marzo de 1997), la Oficina preparó un documento en el que se examinaron 35 convenios, incluido el Convenio núm. 142 ¹³. En esa ocasión, el Grupo de Trabajo decidió invitar a los Estados Miembros a ratificar el Convenio. Además, el Grupo de Trabajo sugirió que la Oficina emprendiera un estudio sobre los medios y métodos para incrementar y desarrollar la cooperación técnica en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos, incluida la elaboración de un repertorio de recomendaciones prácticas para facilitar la elaboración y ejecución de políticas y programas adaptados a las condiciones nacionales. Por último, se decidió volver a examinar el Convenio a su debido tiempo.

⁷ Véase el doc. GB.267/LILS/WP/PRS/2, párr. II.16.

⁸ Véase el doc. GB.267/LILS/4/2 (Rev.), párr. 12.

⁹ Véase el doc. GB.264/LILS/4, párr. 50, c), i).

¹⁰ Véase la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, Parte II, B, iii).

¹¹ Véanse los docs. GB.304/LILS/4, párr. 31, y GB.304/9/2, párr. 51, i), a).

¹² Véase el doc. GB.306/LILS/6 (noviembre de 2009).

¹³ Véase el doc. GB.268/LILS/5 (Rev.1), punto III.2.

749. La Comisión observa que, aunque no se elaboraron repertorios de recomendaciones prácticas como se sugirió durante la reunión anteriormente mencionada, se inició la revisión de la Recomendación núm. 150, que culminó, en 2004, en la adopción de la Recomendación núm. 195.

d) **Convenio núm. 181**

750. Tal como se expresó en los párrafos anteriores, en la reunión del Grupo de Trabajo de noviembre de 2006 se examinaron 28 convenios. En dicha reunión, el Grupo de Trabajo decidió examinar el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96) en una reunión ulterior, a la luz las labores sobre la política de empleo en el sector privado que iban a emprenderse en la reunión de junio de 1997 de la Conferencia¹⁴.

751. A partir de entonces, el Grupo de Trabajo volvió a examinar el Convenio núm. 96 en su sexta reunión, celebrada en marzo de 1998, momento en el que decidió aplazar el examen de dicho Convenio hasta su reunión de noviembre de 1998¹⁵.

752. Durante su séptima reunión (noviembre de 1998), el Grupo de Trabajo decidió que debía invitarse a los Estados parte en el Convenio núm. 96 a estudiar la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 181, cuando fuera oportuno, la ratificación del cual entrañaría *ipso jure* la denuncia inmediata del Convenio núm. 96. Se decidió asimismo que, una vez el Convenio núm. 181 entrara en vigor, el Grupo de Trabajo (o la Comisión LILS) volvería a examinar la situación del Convenio núm. 96 en tiempo oportuno.

e) **Recomendaciones núms. 189 y 193**

753. La Comisión recuerda que la situación de las recomendaciones también fue examinada por el Grupo de Trabajo Cartier, pero que en ese momento no se tuvieron en cuenta las Recomendaciones núms. 189 y 193, al ser su adopción reciente. La Comisión recuerda su sugerencia formulada en el Estudio General de 2004 de que el Consejo de Administración adopte nuevos formularios de memorias para los Convenios núms. 122 y 142, que incluyan el texto de la Recomendación núm. 189.

754. La Comisión reitera el interés de facilitar la tarea de las autoridades nacionales responsables de la preparación de memorias mediante la reproducción del texto de las Recomendaciones núms. 189 y 193 en los nuevos formularios de memorias.

Capítulo III – Sugerencias de los Miembros en relación con las actividades normativas

755. En el cuestionario sobre el tema del empleo para el Estudio General que se reproduce en el anexo A, se pedía a los Estados Miembros, así como a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, que formularan sugerencias para una posible acción normativa (inclusive la elaboración de nuevas normas o su revisión) y que examinaran la situación de los instrumentos.

756. La Comisión observa que la mayoría de los gobiernos que respondieron al cuestionario, es decir, 80 de un total de 108, no formularon sugerencias con respecto a la acción normativa (ya se trate de la elaboración de nuevas normas o del examen de la situación de los instrumentos) en esta ocasión.

¹⁴ Véase el doc. GB.267/LILS/4/2 (Rev.), párrs. 13 y 14.

¹⁵ Véanse los docs. GB.271/LILS/WP/PRS/1, punto II.1, y GB.271/LILS/5, párrs. 30 a 32.

757. La Comisión observa que las organizaciones de empleadores no han presentado comentarios u observaciones en relación con las cuestiones mencionadas.

758. La Comisión también observa que algunas organizaciones de trabajadores incorporaron en sus comentarios las sugerencias formuladas por la Confederación Sindical Internacional (CSI). Entre otras cosas, se sugería que la OIT reforzara su liderazgo habida cuenta de la crisis económica actual, proporcionando orientaciones sobre: 1) la manera de situar el trabajo decente en el centro de las políticas económicas y sociales, basándose en el concepto de trabajo decente; 2) el empleo precario, incluidas, pero sin limitarse a, «las relaciones de trabajo encubiertas y ambiguas y, cuando haya varios acuerdos contractuales, para aclarar quién es el empleador, qué derechos tienen los trabajadores y quién es el responsable de los mismos»; 3) la manera de lograr el mayor número posible de objetivos de trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro y el desarrollo, y 4) la manera de examinar las controversias en relación con las disposiciones de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de 1977 y formular sugerencias para su solución.

759. La Comisión toma nota que seis países han propuesto la consolidación de los instrumentos. En sus respuestas, los Gobiernos de Brasil, China, Estonia y Nicaragua sugieren que la OIT podría refundir los convenios en un solo instrumento. China indica que esta refundición reduciría la carga que suponen para los Estados Miembros las obligaciones en materia de presentación de memorias.

760. Estonia aconseja que, en caso de refundirse los convenios, se aproveche para actualizarlos. En el mismo sentido, Namibia sugiere que se revisen los Convenios núms. 122, 88 y 142, redactados hace varios decenios. El Gobierno de Seychelles sugiere que la OIT elabore otro convenio fundamental en el que se establezca una norma general y refundida en materia de seguridad y salud en el trabajo.

761. En lo que respecta al Convenio núm. 122, Brasil sugiere elaborar un instrumento que se centre en la integración de las políticas de empleo, la formación profesional, los servicios de empleo, y la seguridad del empleo. El Gobierno de Mauricio considera que toda modificación del Convenio núm. 122 debería centrarse en la redistribución del personal, el empleo femenino y la protección del derecho al empleo de grupos vulnerables como las personas con discapacidades y los trabajadores de más edad. El Gobierno de Zimbabwe sugiere que la OIT aborde cuestiones relacionadas con la economía informal y las iniciativas para garantizar que las cuestiones relativas al empleo ocupen un lugar central en los procesos y planes de recuperación en el contexto de la crisis financiera mundial.

762. En lo que respecta al Convenio núm. 88, los Gobiernos de Sudáfrica y Zimbabwe sugieren centrarse en la contratación y colocación de los trabajadores migrantes. Concretamente, Zimbabwe recomienda elaborar un instrumento para reglamentar la práctica y el proceso de contratación y colocación en el plano internacional; y Sudáfrica pide que el instrumento facilite el retorno al país de nacionales calificados. Sudáfrica recomienda asimismo que se añada una disposición al Convenio núm. 88 que aborde directamente el trabajo infantil. En su respuesta, el Consejo Nacional de Unidad Sindical (CNUS) de la República Dominicana sugiere que la OIT establezca una responsabilidad directa entre los empleadores y los trabajadores cuya relación de trabajo se haya formalizado por intermedio de agencias privadas de colocación. Además, el CNUS insta a que se impongan sanciones suficientes y disuasorias a los Estados Miembros que violen las disposiciones del Convenio.

763. En lo que respecta al Convenio núm. 142, el Gobierno de Zimbabwe pide que se ponga en evidencia la importancia capital de la formación profesional, habida cuenta de

su función en la prevención del trabajo infantil en general y, en particular, contra sus peores formas. El Gobierno sugiere asimismo que se pida a los Estados Miembros que informen anualmente sobre los esfuerzos realizados para intensificar la formación profesional, como medio para acabar con el círculo vicioso de la pobreza en la que están sumidos la mayor parte de los niños. En la misma línea, el Gobierno de Iraq propone que el Convenio aliente a los Estados Miembros a ofrecer incentivos financieros y morales a los aprendices para promover su participación en los programas nacionales de formación profesional. Iraq propone asimismo que el Convenio aliente a los Estados Miembros a adoptar nuevos tipos de políticas de formación profesional con la participación de los interlocutores sociales.

764. En relación con el Convenio núm. 181, el Gobierno de Mauricio sugiere que toda acción normativa tenga en cuenta que las agencias de empleo tienen una importante función que desempeñar si se quiere una migración ordenada. El CNUS pide a la OIT que promueva este Convenio y lo refuerce.

765. En lo que respecta a la Recomendación núm. 189, Brasil sugiere que se integren los aspectos de la creación de empleos en las PYME y los requisitos para la creación de empresas sostenibles. El Gobierno de Nueva Zelandia advierte, no obstante, que será sumamente difícil redactar un nuevo instrumento que permita tener en cuenta las distintas políticas y prácticas nacionales en esta esfera. Iraq pide que en la Recomendación se aclare el concepto de «microempresas».

766. Con respecto a la Recomendación núm. 193, el Gobierno de Mauricio sugiere que, habida cuenta de los problemas actuales a los que se enfrenta la economía mundial, se evalúe de manera exhaustiva la capacidad de resistencia y la eficacia de las cooperativas, mejorándolas cuando sea necesario. El Gobierno de las Bahamas sugiere que la OIT tal vez estime oportuno elaborar un convenio que apoye en mayor medida el establecimiento de cooperativas y su protección. En sus sugerencias, el CNUS advierte que debería prestarse una mayor atención a la tendencia a utilizar las cooperativas para encubrir la relación de trabajo.

767. El Gobierno de Zimbabwe sugiere que las Recomendaciones núms. 189 y 193 de refundan en un sólo instrumento, al considerar que se trata de instrumentos prácticamente idénticos, ya que ambos requieren una programación coordinada y sinérgica de las intervenciones.

768. El Gobierno de Nueva Zelandia pide que toda acción normativa se base en principios y se centre en resultados y que, al mismo tiempo, tenga en cuenta las distintas políticas económicas y sociales de los Estados Miembros y promueva los principios fundamentales universalmente aceptados. Esta acción no debería ser demasiado preceptiva para evitar limitaciones derivadas de la falta de flexibilidad en lo que respecta a la manera de cumplir las obligaciones conexas, y tampoco debería dirigirse a sectores determinados, sino que debería tratarse más bien de normas mínimas universales que proporcionen un marco mínimo de protección respecto de las condiciones de empleo y de trabajo de los trabajadores en todos los sectores.

769. La Comisión observa que, en la misma línea, el Gobierno de Bahrein sugiere que se tengan en cuenta las circunstancias especiales de los distintos Estados y regiones, y el Gobierno de Bangladesh sugiere que la OIT considere las legislaciones nacionales que cumplen los convenios, aunque éstos no se hayan ratificado todavía. Por último, el Gobierno de Malasia sugiere revisar los convenios para que sean menos preceptivos.

Capítulo IV – Determinación de las necesidades y solicitudes de asistencia técnica

770. La Comisión recuerda que, en la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social se pedía a la Organización que brindara asistencia a sus Estados Miembros en sus esfuerzos para la aplicación de las normas internacionales del trabajo, atendiendo a las necesidades y circunstancias nacionales. A dicho fin, en el cuestionario se pedía a los Estados Miembros que mencionaran toda asistencia solicitada a la OIT en el marco de sus esfuerzos para ratificar o aplicar de manera óptima los instrumentos relativos al empleo. La Comisión reconoce que las solicitudes de asistencia indican que los Estados Miembros tienen la intención de garantizar el cumplimiento, las mejores prácticas y la eventual ratificación de los instrumentos relativos al empleo.

771. Cuarenta y tres Estados Miembros incluían solicitudes de asistencia en sus respuestas. La Comisión observa con interés que, en veintiséis¹⁶ de esas solicitudes, es decir, en más de la mitad, se pedía información de carácter general en materia de asistencia y apoyo técnicos para la concepción y puesta en marcha de programas de empleo.

772. La Comisión observa que muchas solicitudes de asistencia se refieren específicamente a los convenios y/o recomendaciones que los Estados Miembros desean ratificar o aplicar mejor. A este respecto, la Comisión puede anticipar que la Oficina se ocupará oportuna y diligentemente de estas solicitudes específicas a través de sus servicios de la sede y de las oficinas exteriores.

773. En lo que respecta al Convenio núm. 122, los Gobiernos de Benin, Burkina Faso, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, la República Unida de Tanzania y Zimbabwe solicitan asistencia técnica. Los Gobiernos de Iraq y Malawi también solicitan asistencia para evaluar las condiciones económicas y del mercado de trabajo. El Gobierno de Mongolia, por su parte, pide asesoramiento en materia de políticas, y Sudán solicita asistencia para la redacción de memorias. La Comisión advierte que, en lo que respecta a esta última solicitud, muchos Estados Miembros pueden no disponer de los recursos necesarios para redactar memorias sobre los instrumentos relativos al empleo, por lo que se beneficiarían de la asistencia de la OIT.

774. En lo que respecta al establecimiento y mantenimiento de programas de formación profesional y de empleo con arreglo a lo dispuesto en el Convenio núm. 142, los Gobiernos de Iraq, San Vicente y las Granadinas y Tailandia solicitan la asistencia de la OIT. Los Gobiernos de las Bahamas, Malawi y Mongolia han solicitado asistencia para evaluar sus sistemas nacionales del mercado de trabajo o sus estrategias nacionales en materia de trabajo con arreglo a lo dispuesto en este Convenio.

775. En cuanto al Convenio núm. 88, la Comisión advierte que los Gobiernos de Antigua y Barbuda, Iraq, Malawi y Sudáfrica solicitan asistencia técnica y formación. El Gobierno de Santa Lucía pide programas de intercambio, y el Gobierno de San Vicente y las Granadinas pide un apoyo continuo para el desarrollo y puesta en funcionamiento del sistema de información nacional del mercado de trabajo.

776. La Comisión observa que, en lo que respecta al Convenio núm. 181, los Gobiernos de Antigua y Barbuda, Burkina Faso, Iraq, Malawi, República Árabe Siria, Sudáfrica,

¹⁶ Antigua y Barbuda, Bangladesh, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Eritrea, Indonesia, Líbano, Santa Lucía, Malasia, Mauricio, Mozambique, Namibia, Nigeria, Nicaragua, Nepal, Panamá, Perú, Rumania, Serbia, República Árabe Siria, República Bolivariana de Venezuela y Zimbabwe.

República Bolivariana de Venezuela y Zimbabwe solicitan apoyo técnico o una evaluación de carácter consultivo de sus esfuerzos actuales. El Gobierno de las Bahamas sugiere asimismo que la OIT organice un seminario para sensibilizar a los interlocutores sociales acerca de los problemas a los que se enfrentan los Estados Miembros que no han ratificado el Convenio núm. 181. El Gobierno de Tailandia sugiere que la OIT proporcione asistencia en la difusión de una lista de buenos ejemplos de agencias privadas de empleo. El Gobierno de Túnez solicita asistencia para hacer un estudio para evaluar la situación del mercado de trabajo nacional y sus perspectivas de desarrollo, y el Gobierno de Mongolia solicita asistencia en relación con los programas de fortalecimiento de la capacidad.

777. En lo que respecta a las Recomendaciones núms. 189 y 193, la Comisión advierte que los Gobiernos de Antigua y Barbuda, Bahamas, Croacia, Iraq, Malawi, Mongolia, Santa Lucía, Serbia, Sudáfrica y República Bolivariana de Venezuela solicitan asesoramiento y apoyo técnicos. El Gobierno de Sudáfrica también solicita asistencia para ofrecer asesoramiento a pequeñas empresas y garantizar su sostenibilidad, y crear una base de datos de posibles nichos de mercado para pequeños empresarios con arreglo a lo dispuesto en la Recomendación núm. 189. En lo que respecta a la Recomendación núm. 193, el Gobierno de Santa Lucía solicita asistencia para la formación del personal del sector público; el Gobierno de Mongolia pide apoyo para poner en marcha un programa de desarrollo de cooperativas, y el Gobierno de Malawi pide que se examine su política en materia de cooperativas.

Capítulo V – Objetivos estratégicos de la OIT y promoción del empleo

778. La Comisión observa con interés que, al elaborar el presente Estudio General, no ha sido posible mencionar un convenio o una recomendación en particular relativos al empleo sin examinar más detenidamente o incluir otros convenios fundamentales o prioritarios. De ello se desprende fácilmente que estos instrumentos relativos al empleo están intrínsecamente vinculados, por lo que no pueden analizarse de manera aislada.

779. La Comisión recuerda que, por este motivo, los convenios relativos al empleo anteriormente examinados también hacen referencia a varios convenios fundamentales. Así, los principios de los Convenios núms. 87 y 98, según los cuales todos los trabajadores tienen derecho a constituir organizaciones y a afiliarse a las mismas, y a que se les proteja de la injerencia de los empleadores o del Gobierno, se han retomado en el artículo 4 del Convenio núm. 181. Además, el artículo 9 del Convenio núm. 181, en el que se prohíbe a las agencias de empleo privadas recurrir al trabajo infantil u ofrecerlo, alude a los Convenios núms. 138 y 182, cuyo objetivo es velar por que los requisitos para la concesión de licencias profesionales garanticen en la práctica la ausencia del recurso al trabajo infantil por parte de las agencias de empleo privadas. Por otro lado, la Comisión recuerda que los Convenios núms. 100 y 111 se centran en la promoción de la igualdad en el mercado de trabajo. A este respecto, el Convenio núm. 122 se refiere a los Convenios núms. 100 y 111, al tratar de garantizar que los Estados Miembros den a cada trabajador la oportunidad de adquirir calificaciones y de utilizar sus competencias y dotes sin ningún tipo de limitación. Además, la Comisión recuerda que el Convenio núm. 122 se refiere también a los Convenios núms. 29 y 105, ya que ambos Convenios tratan de la abolición del trabajo forzoso. El artículo 1, párrafo 5, del Convenio núm. 142 también alude al Convenio núm. 111, al recordar a los Estados Miembros que el acceso a programas de desarrollo de los recursos humanos debe estar exento de discriminación.

780. Los instrumentos relativos al empleo también hacen referencia a otros convenios que, aunque no puedan calificarse de fundamentales, son importantes instrumentos por su propia naturaleza. En el examen de los Convenios núms. 88 y 181 se abordaron: el Convenio núm. 2, en el que se reconoce la existencia de las agencias de empleo privadas; el Convenio núm. 34, en el que se conceden algunas excepciones al requisito de que los Estados Miembros supriman las agencias privadas en el plazo de tres años a contar desde la ratificación; el Convenio núm. 96, en virtud del cual los Estados Miembros tienen la posibilidad de optar entre la supresión progresiva o un sistema en el que pueden coexistir actores públicos y privados; el Convenio núm. 168, en el que se recuerda a los Estados Miembros la importancia de coordinar su régimen de protección contra el desempleo y sus instituciones del mercado del trabajo; los Convenios núms. 97 y 143, en los que la atención se centra prioritariamente en los trabajadores migrantes en el contexto de una política general del empleo; el Convenio núm. 150, cuyo objetivo es fortalecer los órganos que se ocupan de todas las cuestiones relacionadas con la política laboral; el Convenio núm. 159, en el que se pide a todos los Estados Miembros que apliquen la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas con discapacidad a través de los servicios de colocación y empleo, y el Convenio núm. 29, que tiene por objetivo erradicar la explotación y la trata de personas, en particular de aquellas personas que trabajan con agencias privadas que emplean métodos abusivos.

781. La Comisión es consciente de la interdependencia anteriormente mencionada, y advierte que existe también denominador común entre estos instrumentos relativos al empleo, a saber, la necesidad y la importancia de las consultas tripartitas. Estas consultas se mencionan en las recomendaciones y los convenios cubiertos por el presente Estudio General, así como en los convenios consagrados a la inspección del trabajo. Tal como indicó la Comisión en su Estudio General de 2006, *Inspección del trabajo*, sólo pueden alcanzarse los objetivos que se asignan a la inspección del trabajo si la autoridad competente adopta medidas para favorecer la colaboración efectiva de los empleadores y de los trabajadores con sus operaciones y actividades¹⁷. La Comisión observa que el Consejo de Administración ya ha aprobado un plan de acción para emprender una campaña de promoción destinada a la ratificación y a la aplicación efectiva de los Convenios núms. 81, 122, 129 y 144.

782. Tal como se mencionó anteriormente, en su 304.^a reunión (marzo de 2009), el Consejo de Administración pidió a la Oficina que preparara un informe en relación con el seguimiento a la Declaración sobre la Justicia Social, en el que se definiese un plan de acción definitivo para la aplicación de la estrategia normativa. La Comisión observa que este plan de acción se centra prioritariamente en los vínculos existentes entre los instrumentos de gobernanza anteriormente mencionados, como medio para promover el empleo y reforzar la función de las normas internacionales del trabajo en la creación de una base relativa a los derechos en el trabajo y el apoyo a los mismos¹⁸.

¹⁷ Estudio General de 2006, *Inspección del trabajo*, párr. 163.

¹⁸ Véanse los docs. GB.304/LILS/4, párr. 31, y GB.306/LILS/6, anexo, párr. 26.

Capítulo VI

Observaciones finales: La importancia de los instrumentos sobre el empleo

783. Desde la Segunda Guerra Mundial, al comprobarse que la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos, se motivó a los organismos internacionales a tomar medidas al respecto. La Declaración de Filadelfia en 1944 reconoció la «obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas» diseñados para lograr «el pleno empleo y la elevación del nivel de vida». En igual sentido, la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en 1948, establece que «toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo». El Convenio núm. 122, adoptado en 1964, se refiere explícitamente en su preámbulo a la Declaración Universal de Derechos Humanos. En el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, se reconoce «el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado», y los Estados parte en dicho Pacto «tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho».

784. La Declaración sobre la Justicia Social, adoptada en 2008, identificó al Convenio núm. 122 como un instrumento de la mayor importancia en relación con la gobernanza, ya que dispone que los Estados Miembros deberán «formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido». Los instrumentos sobre el empleo que son objeto de este Estudio General permiten a los Estados Miembros crear las condiciones para lograr los objetivos establecidos por el Convenio núm. 122.

785. La Comisión considera que hay tres pasos fundamentales para lograr el pleno empleo productivo y libremente elegido; siendo el primero de ellos, el asumir un compromiso político para alcanzarlo. La Comisión observa que el artículo 2 del Convenio núm. 122 dispone que los Estados Miembros adopten un marco claramente definido y establecido, para coordinar las políticas económicas y sociales.

786. El segundo paso fundamental requiere que los Estados Miembros establezcan o se esfuercen por establecer las instituciones necesarias para asegurar la materialización del pleno empleo. Con esta finalidad, los Convenios núms. 88 y 181 invitan a los Estados Miembros a establecer servicios de empleo que asistan a los trabajadores y empleadores para alcanzar y mantener el empleo óptimo. Resulta entonces que estos Convenios son una estructura necesaria para el crecimiento del empleo. Además, el Convenio núm. 122 invita a los Estados Miembros a tomar medidas para aplicar políticas activas de empleo, y revisar las medidas adoptadas. El Convenio pide a los gobiernos y a los interlocutores sociales que se revisen de manera periódica las medidas sobre el mercado del trabajo y se evalúe su efectividad para alcanzar el pleno empleo.

787. El tercer paso fundamental es que los Estados Miembros hagan el mayor esfuerzo posible, tomando en cuenta su nivel de desarrollo y capacidad económica, para lograr y mantener el pleno empleo mediante:

- el apoyo a la formación y la reconversión profesional de los trabajadores de conformidad con el Convenio núm. 142;
- la promoción del desarrollo de cooperativas, según lo estipulado en la Recomendación núm. 193, ya que las cooperativas tienen un papel importante en la creación de empleos, la integración y la reducción de la pobreza;
- la promoción del desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYME), puesto que las PYME tienen un papel central en la reducción de la pobreza, mediante la creación de empleos, según la Recomendación núm. 189.

788. Por lo tanto, los convenios y recomendaciones sobre el empleo forman conjuntamente un marco para materializar el derecho humano al trabajo y a la educación para todos; afrontar y mitigar las consecuencias de la crisis económica mundial; y asegurar la consulta tripartita continuada y genuina.

789. La Comisión reitera que el Convenio núm. 122 conmina la materialización del derecho al trabajo mediante la aplicación efectiva de las políticas de empleo para maximizar el pleno empleo. Además, de acuerdo con el Convenio núm. 142, la Comisión observa que los Estados Miembros reconocen cada vez más la interdependencia entre el logro del derecho al trabajo y el derecho a la educación para todos. En consecuencia, los gobiernos y los interlocutores sociales convienen en que el desarrollo permanente de competencias laborales sea un componente esencial de las políticas nacionales de empleo y de las estrategias de desarrollo.

790. El Convenio núm. 142 representa un marco esencial para la reducción del desajuste entre los niveles de competencias laborales de los mercados de trabajo. La Recomendación núm. 195 también reconoce el aprendizaje permanente como crucial para la competitividad de las empresas y la empleabilidad de los trabajadores. Los servicios públicos de empleo y las agencias de empleo privadas, según los Convenios núms. 88 y 181, establecen las instituciones necesarias para el logro del pleno empleo, particularmente cuando se hacen esfuerzos coordinados.

791. El Pacto Mundial para el Empleo, adoptado por la Conferencia en junio de 2009, durante la crisis económica actual, destacó la importancia de mantener las normas del trabajo. En este sentido, los instrumentos sobre el empleo, al igual que los convenios fundamentales y otras normas pertinentes de la OIT, proporcionan a los gobiernos las herramientas esenciales para que las normas del trabajo sigan sirviendo de base para una recuperación sostenible.

792. La Comisión reconoce que las mujeres y los trabajadores vulnerables son los más afectados por las recesiones económicas, y son generalmente los últimos que recobran su empleo cuando la economía se recupera. La Comisión observa que la mayoría de los Estados Miembros indicaron haber ejecutado políticas especiales para asistir a las mujeres y a los trabajadores vulnerables con la finalidad de obtener y retener empleos. Numerosos Estados Miembros informaron sobre múltiples programas para promover la igualdad de género en el trabajo y para incrementar las oportunidades de empleo para los trabajadores de edad avanzada y para los trabajadores con discapacidad.

793. La Comisión observa que varios Estados Miembros subrayan la importancia de desarrollar las pequeñas y medianas industrias, mientras algunos promueven programas de microfinanciación para estimular el desarrollo de microempresas, las cuales fomentan

el crecimiento económico. La promoción de programas de microfinanciación se alinea con la Recomendación núm. 189, ya que estos programas fomentan la reducción de la pobreza mediante el crecimiento y el desarrollo de una estructura empresarial diversificada, y en particular mediante el apoyo a las mujeres emprendedoras.

794. La Comisión subraya que el diálogo social es esencial en circunstancias normales, y más aún en tiempos de crisis. Los instrumentos sobre el empleo requieren que los Estados Miembros promuevan y participen en consultas tripartitas genuinas. Un número significativo de países ha establecido mecanismos variados para la consulta tripartita sobre cuestiones de empleo.

795. La Comisión celebra los esfuerzos de los Estados Miembros por tomar en cuenta las perspectivas de las demás partes interesadas, como los representantes de las comunidades locales, e insta a los Estados Miembros a que intensifiquen su empeño en este sentido. Se debería promover el diálogo social sobre las respuestas presupuestarias a las políticas de empleo de manera de lograr que las asignaciones se realicen de manera justa y transparente.

796. La Comisión toma nota de que la mayoría de los países en desarrollo muestran claramente un compromiso con el objetivo de la promoción del empleo y han adoptado una amplia gama de políticas y programas al respecto. Sin embargo, la tasa de desempleo permanece elevada en una proporción significativa de los países en desarrollo. Los instrumentos sobre el empleo señalan tres opciones de políticas útiles para la reducción del desempleo, que no parecen haber recibido suficiente énfasis en las políticas actuales de algunos de estos países. La primera opción es identificar y adoptar medidas para aumentar el coeficiente de empleo en el crecimiento económico. La segunda, es incrementar la atención a la promoción del empleo en áreas rurales, ya que es ahí donde se ubica la mayor parte de la fuerza laboral de muchos países en desarrollo. La tercera consiste en facilitar mayor acceso al crédito para apoyar y promover la iniciativa empresarial entre los jóvenes y las mujeres. También cabría mejorar la protección destinada a los grupos que suscitan especial preocupación.

797. La Comisión recomienda que la OIT emprenda un estudio exhaustivo sobre el desempleo en los países en desarrollo. La Comisión advierte que la opinión tradicional de que la tasa de desempleo en los países en desarrollo debería ser baja, en parte por la ausencia de medidas de protección social, contradice la experiencia concreta de las últimas dos décadas. El primer paso para formular iniciativas de políticas que respondan efectivamente al fenómeno de las elevadas tasas de desempleo, en los países en desarrollo, es entender sus causas, puesto que el desempleo elevado impide el desarrollo económico de estos países.

798. Un tema central en las políticas del mercado de trabajo de los países industrializados es el imperativo de incrementar la población económicamente activa proporcionando incentivos para trabajar y, simultáneamente, hacer menos atractivo el recibir, a largo plazo, prestaciones de desempleo. La Comisión observa que, para alcanzar este objetivo, los países industrializados están prefiriendo las políticas activas del mercado de trabajo.

799. La Comisión subraya la importancia de que las personas desempleadas retornen al trabajo tan rápido como sea posible. Además de beneficiar al individuo, el regreso a la vida activa favorece la cohesión social. Los desempleados de larga duración y los jóvenes sin empleo son particularmente susceptibles de desconectarse de la sociedad. La exclusión social resultante es dañina, no sólo para aquéllos directamente afectados, sino también para la comunidad, que sufre un incremento de actitudes antisociales y delictivas, y otros efectos negativos relacionados con las privaciones. Las consecuencias

de la exclusión social tienen un impacto negativo, especialmente en los niños y las generaciones futuras.

800. A partir de los datos recibidos, la Comisión observa que hay un problema creciente de desempleo entre los trabajadores calificados, particularmente entre los jóvenes graduados universitarios, que no encuentran seguridad en el empleo acorde con su nivel de competencias laborales. Actualmente, lo expuesto representa un problema tanto para las economías de mercado avanzadas como para los países en desarrollo. No solamente se desaprovechan las capacidades de los jóvenes sino que éstos se ven obligados a aceptar trabajo de manera ocasional. Esta situación puede resultar perjudicial para el desarrollo de una carrera profesional. La Comisión insta a los gobiernos a que desarrollen políticas de creación de empleos y asesoramiento destinadas a esta nueva categoría de desempleados calificados.

801. La Comisión se felicita del número creciente de ratificaciones y de los esfuerzos redoblados de los Estados Miembros para aplicar los instrumentos sobre el empleo. Además, la Comisión se felicita del plan de acción sexenal adoptado por el Consejo de Administración en noviembre de 2009, que tiende a alcanzar un amplio grado de ratificación y de aplicación efectivas de las normas que revisten mayor importancia en relación con la gobernanza, y que incluyen al Convenio núm. 122.

802. La Comisión urge a que los Estados Miembros que puedan ratificar los Convenios núms. 88, 122, 142 y 181, procedan a ratificarlos. La Comisión destaca que los Convenios núms. 88 y 181 han recibido menos ratificaciones, a pesar de que tienen un papel fundamental en el funcionamiento eficiente para el acceso a los mercados de trabajo. La Comisión insta a los Estados Miembros a aprovechar, en los casos necesarios, la asistencia técnica proporcionada por la Oficina.

803. La Comisión sostiene que la presente crisis representa para la Organización una oportunidad de revisar si los instrumentos sobre el empleo, tal y como se presentan actualmente, proporcionan suficientemente ayuda a los Estados Miembros para que en el futuro puedan enfrentar crisis económicas y financieras similares a las que se experimentan actualmente. La Comisión se felicita de las útiles propuestas de algunos gobiernos y organizaciones de trabajadores relativas a la acción normativa de la OIT, si bien la Comisión desearía haber recibido propuestas de un mayor número de gobiernos y de las organizaciones de empleadores.

804. La Comisión recuerda que la Declaración sobre la Justicia Social enfatiza «la interdependencia, la solidaridad y la cooperación entre todos los Miembros de la OIT, que son más pertinentes que nunca en el contexto de una economía globalizada». Este principio es particularmente válido en la crisis económica mundial, cuando los mercados interdependientes requieren esfuerzos conjuntos para alcanzar una recuperación económica sostenible. Las cuestiones transfronterizas, tales como la migración laboral y la distribución de competencias laborales escasas, subrayan la necesidad de decisiones transfronterizas.

805. Las políticas y las medidas de empleo destinadas a atenuar el impacto de las dificultades económicas requieren mayor cooperación entre organismos y entre ministerios, y la existencia de redes más amplias entre las distintas partes interesadas y las comunidades.

806. La Comisión estima que, en base a la información de la que dispone, se pueden contemplar dos opciones normativas. Tomando en cuenta la importancia de la acción internacional coordinada y coherente en tiempos de crisis, la primera opción implicaría un nuevo instrumento, además de los instrumentos actuales, para colmar un vacío en el

marco actual. Dicho instrumento establecería principios básicos y políticas para ocuparse de las acciones para prevenir la crisis, y de las respuestas efectivas a esta problemática, de conformidad con los objetivos de la Declaración de Filadelfia, de la Declaración sobre la Justicia Social y del Pacto Mundial para el Empleo.

807. Una segunda opción que se puede considerar a la luz de la interdependencia y los vínculos recíprocos entre los instrumentos examinados en este Estudio General, es la adopción de un instrumento que permita la refundición de todos los instrumentos importantes para el empleo. El instrumento crearía un conjunto completo y coherente de normas generales relativas al empleo, en base a las normas que se encuentran en los instrumentos sobre el empleo ya existentes, y llenaría el vacío mencionado anteriormente en el marco actual. La Comisión considera que la refundición de los instrumentos examinados en el Estudio General, y posiblemente de otros instrumentos pertinentes para el empleo, beneficiaría a los Estados Miembros. Dicha unificación contribuiría a la mayor coherencia, eficiencia y visibilidad de los instrumentos así como a una reducción de la carga que supone para los Estados Miembros la presentación de memorias, de forma que se promoverían la aplicación y el cumplimiento. Con este fin, el Convenio núm. 122 continuaría dando el tema general del nuevo instrumento, que permitiría atender la necesidad de un enfoque integrado entre, por un lado, las políticas macroeconómicas y financieras y, por el otro, las políticas económicas y de empleo, y comprometiendo a los Estados Miembros a materializar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

Anexo A

Cuestionario sobre el tema del empleo, relativo al artículo 19

MEMORIA

que el Gobierno de remitirá a más tardar el 31 de mayo de 2009, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, sobre el estado de la legislación y la práctica nacionales con respecto a las cuestiones sobre las que versan los instrumentos a que se hace referencia en el siguiente cuestionario.

CUESTIONARIO SOBRE EL TEMA DEL EMPLEO, RELATIVO AL ARTÍCULO 19

Este cuestionario contiene tres partes, la parte II es optativa

Parte I. Impacto de los instrumentos de la OIT

El siguiente cuadro menciona ciertos instrumentos seleccionados cubiertos por el cuestionario relativo al artículo 19 relativo al objetivo estratégico del empleo. El propósito del cuadro es obtener informaciones de los Estados Miembros, de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la legislación y la práctica en los países respecto de los convenios no ratificados y de las recomendaciones, así como también sobre los obstáculos para la ratificación de los convenios pertinentes. El cuadro también busca obtener informaciones sobre las necesidades de los Estados Miembros y sugerencias para la acción normativa.

	A. 1) Si su país no ha ratificado los siguientes convenios ¿qué obstáculos u otras razones impiden o hacen retrasar la ratificación y cuáles son las perspectivas de ratificación? 2) ¿En qué medida su país aplica las disposiciones de los siguientes convenios no ratificados y de las recomendaciones?	B. Sírvase responder a las tres preguntas siguientes en relación con los seis instrumentos:		
		1) ¿Qué sugerencias desearía hacer su país para una posible acción normativa (inclusive elaboración de nuevas normas, revisión), con el examen de la situación de los instrumentos o con otras medidas que debería adoptar la OIT?	2) ¿Ha prestado la OIT algún tipo de apoyo en materia de formulación de políticas y cooperación técnica para dar efecto a los instrumentos en cuestión? De ser así, ¿qué efectos ha tenido ese apoyo?	3) ¿Cuáles son las necesidades futuras de su país en materia de asesoramiento sobre políticas y cooperación técnica para hacer efectivos los objetivos de los instrumentos en cuestión?
Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189) Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)				

Parte II. Tendencias, políticas y evolución

	Sí/No	Legislación pertinente	Principales políticas, otras medidas y mecanismos institucionales	Comentarios (por ejemplo, sobre la eficacia, el impacto, las influencias a escala global, etc.)
I. POLÍTICA NACIONAL DE EMPLEO				
Sírvase indicar si su país:				
1. ha adoptado una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido; C.122, art. 1, párrafo 1				
2. ha tomado medidas para fomentar el empleo en el marco de una política económica y social coordinada; C.122, art. 1, párrafo 3; art. 2				
3. ha establecido mecanismos para supervisar el progreso alcanzado para lograr el pleno empleo productivo y libremente elegido y para asegurar la coordinación entre las instituciones principales. C.88, art. 1, párrafo 2; C.122, art. 2; C.142, art. 1, párrafo 1; C.181, art. 13, párrafos 1 y 2				
Consultas				
Sírvase indicar si su país:				
4. ha mantenido consultas con los interlocutores sociales en relación con la formulación y la ejecución de las medidas de empleo; C.122, art. 3; C.88, arts. 4 y 5				
5. ha mantenido consultas, en relación con la formulación y la ejecución de las medidas de empleo, con las personas interesadas por dichas medidas (incluidos los trabajadores del sector rural y de la economía informal). C.122, art. 3				

	Sí/No	Legislación pertinente	Principales políticas, otras medidas y mecanismos institucionales	Comentarios (por ejemplo, sobre la eficacia, el impacto, las influencias a escala global, etc.)
II. POLÍTICAS				
6. ¿Ha tomado medidas su país: i) para garantizar que sus políticas de empleo abarquen y tengan especialmente en cuenta la economía informal; ii) para promover el traslado progresivo de las actividades informales a la economía formal? iii) consultar a los interlocutores sociales sobre la adopción de dichas medidas.				
Sírvase indicar si su país:				
7. ha instaurado, como parte integrante de su política de empleo, un servicio público y gratuito de empleo; C.88, art. 1				
8. ha regulado las agencias de empleo privadas y ha establecido la cooperación entre las agencias de empleo privadas y el servicio público de empleo. C.88, art. 1, párrafo 2, art. 11; C.181, arts. 3 y 13				
9. ¿Prevé la política de empleo de su país medidas destinadas a satisfacer las necesidades de las siguientes categorías particulares de trabajadores:				
i) las mujeres				
ii) los jóvenes				
iii) las personas con discapacidades				
iv) los trabajadores de edad				
v) los trabajadores de la economía informal				
vi) los trabajadores migrantes				
vii) los trabajadores de las zonas rurales?				

	Sí/No	Legislación pertinente	Principales políticas, otras medidas y mecanismos institucionales	Comentarios (por ejemplo, sobre la eficacia, el impacto, las influencias a escala global, etc.)
III. DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES				
10. ¿Ha adoptado su país medidas relacionadas con la formación, la readaptación y el perfeccionamiento profesional:				
i) conjuntamente con instituciones, a fin de asociar a empleadores, trabajadores y formadores para mejorar la articulación entre la oferta y la demanda de competencias y la calidad y pertinencia de la formación; C.142, art. 5				
ii) para crear posibles oportunidades de empleo, por ejemplo, anticipando los sectores de futuro crecimiento y sus necesidades en materia de calificaciones; C.142, art. 1				
iii) para alentar a las personas a desarrollar y actualizar sus competencias y calificaciones de manera que puedan adaptarse al mercado de trabajo y tener un empleo productivo; C.142, art. 1, párrafo 5				
iv) a fin de crear un entorno propicio para que las empresas puedan invertir en la generación de oportunidades de aprendizaje? R.189, párrafo 10, 3)				
IV. DESARROLLO DE LAS EMPRESAS				
11. ¿Ha tomado su país las siguientes medidas:				
i) promoción y facilitación de un entorno propicio para la creación y el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas; R.189, párrafo 2 y Parte II				
ii) adopción y aplicación de una política y de un marco jurídico que favorezcan a las cooperativas; R.193				
iii) adopción y aplicación de políticas y programas que apoyen una infraestructura de servicios para las PYME y promuevan una cultura empresarial? R.189, Partes III y IV				

Parte III

Sírvase indicar a qué organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores se ha comunicado copia de la presente memoria, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 23 de la Constitución de la OIT.

Sírvase indicar si se ha recibido de las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores observaciones relacionadas con la aplicación práctica dada o a dar, a los instrumentos a los que se refiere la presente memoria. De ser así, sírvase comunicar una copia de las observaciones recibidas junto con todo comentario que estime útil realizar.

Anexo B

Perspectivas de ratificación

108 informes recibidos

☒	Convenios ratificados
○	Proceso de ratificación iniciado
●	Perspectivas de ratificación
⌘	El convenio presenta divergencias con la legislación y la práctica nacionales
◆	Ratificación no considerada/aplazada/denegada
⋯	Pregunta sin respuesta o respuesta que no da indicaciones de la perspectiva de ratificación
†	Convenio denunciado

	C088	C122	C142	C181
Afganistán			☒	
Albania	☒	☒		☒
Alemania	☒	☒	☒	⌘
Angola	☒	⋯	⋯	⋯
Antigua y Barbuda	⋯	☒	☒	⋯
Arabia Saudita	⌘	⌘	⌘	⌘
Argelia	☒	☒	☒	☒
Argentina	☒	●	☒	◆
Armenia	⋯	☒	⋯	⋯
Australia	☒	☒	☒	◆
Austria	☒	☒	☒	◆
Azerbaiyán	☒	☒	☒	
Bahamas	☒	●	◆	◆
Bahrein	⋯	⋯	⋯	⋯
Bangladesh	●	●	●	●
Barbados		☒		
Belarús	☒	☒	☒	◆
Bélgica	☒	☒	●	☒
Belice	☒	●	●	●
Benin	●	●	●	●
Bolivia	☒	☒	●	●
Bosnia y Herzegovina	☒	☒	☒	
Botswana				
Brasil	☒	☒	☒	●
Brunei Darussalam				
Bulgaria	†	☒	◆	☒
Burkina Faso	◆	☒	☒	◆
Burundi	◆	●	◆	◆
Cabo Verde				
Camboya		☒		
Camerún	●	☒	●	●
Canadá	☒	☒	⌘	⌘
República Centroafricana	☒	☒	☒	●
Chad				

	C088	C122	C142	C181
República Checa	☒	☒	☒	☒
Chile	●	☒	◆	●
China	≡	☒	≡	≡
Chipre	☒	☒	☒	≡
Colombia	☒	◆	◆	◆
Comoras		☒		
Congo				
Corea, República de	☒	☒	☒	⌘
Costa Rica	☒	☒	●	◆
Côte d'Ivoire	●	○	●	●
Croacia	≡	☒	≡	≡
Cuba	☒	☒	☒	⌘
República Democrática del Congo	☒			
Dinamarca	☒	☒	☒	
Djibouti	☒	☒		
Dominica				
República Dominicana	☒	☒		
Ecuador	☒	☒	☒	◆
Egipto	☒	●	☒	●
El Salvador	☒	☒	☒	
Emiratos Árabes Unidos	●	●	●	●
Eritrea	●	●	●	●
Eslovaquia	☒	☒	☒	○
Eslovenia	☒	☒	☒	⌘
España	☒	☒	☒	☒
Estados Unidos	⌘	●	●	⌘
Estonia	●	☒	●	●
Etiopía	☒			☒
Ex República Yugoslava de Macedonia	☒	☒	☒	
Fiji				
Filipinas	☒	☒	≡	≡
Finlandia	☒	☒	☒	☒
Francia	☒	☒	☒	●
Gabón		☒		
Gambia				
Georgia	☒	☒	☒	☒
Ghana	☒			
Granada				
Grecia	☒	☒	☒	⌘
Guatemala	☒	☒	◆	◆
Guinea		☒	☒	
Guinea-Bissau	☒			
Guinea Ecuatorial				
Guyana			☒	
Haití	≡	≡	≡	≡
Honduras	≡	☒	●	●
Hungría	☒	☒	☒	☒
India	☒	☒	☒	◆
Indonesia	☒	◆	◆	◆
Irán, República Islámica del		☒	☒	
Iraq	☒	☒	☒	◆
Irlanda	☒	☒	☒	
Islandia		☒		
Islas Marshall (las)				
Islas Salomón				
Israel	☒	☒	☒	●
Italia	†	☒	☒	☒
Jamaica		☒		
Japón	☒	☒	☒	☒

	C088	C122	C142	C181
Jordania	●	☒	☒	●
Kazajstán	☒	☒		
Kenya	☒		☒	
Kirguistán		☒	☒	
Kiribati				
Kuwait	✕	✕	✕	✕
República Democrática Popular Lao				
Lesotho				
Letonia	●	☒	☒	✕
Líbano	☒	☒	☒	●
Liberia				
Jamahiriyá Árabe Libia	☒	☒		
Lituania	☒	☒	☒	☒
Luxemburgo	☒		☒	
Madagascar	☒	☒	●	●
Malasia	☒	◆	◆	◆
Malawi	◆	◆	●	●
Malí	●	●	✕	✕
Malta	☒			
Marruecos	✕	☒	✕	☒
Mauricio	☒	◆	●	✕
Mauritania		☒		
México	◆	✕	☒	◆
Moldova, República de	☒	☒	☒	☒
Mongolia	●	☒	●	●
Montenegro	☒	☒	☒	●
Mozambique	☒	☒	●	●
Myanmar	●	●	●	●
Namibia	◆	◆	◆	◆
Nepal	●	●	●	●
Nicaragua	☒	☒	☒	⚡
Níger			☒	
Nigeria	☒	●	●	●
Noruega	☒	☒	☒	✕
Nueva Zelandia	☒	☒	◆	◆
Omán				
Países Bajos	☒	☒	☒	☒
Pakistán				
Panamá	☒	☒	●	☒
Papua Nueva Guinea		☒		
Paraguay		☒		
Perú	☒	☒	●	●
Polonia	◆	☒	☒	☒
Portugal	☒	☒	☒	☒
Qatar	⚡	⚡	⚡	⚡
Reino Unido	†	☒	☒	◆
Rumania	☒	☒	○	✕
Rusia, Federación de		☒	☒	
Rwanda	●	○	○	●
Saint Kitts y Nevis				
Samoa				
San Marino	☒	●	☒	✕
San Vicente y las Granadinas	●	○	●	●
Santa Lucía	◆	◆	◆	◆
Santo Tomé y Príncipe	☒			
Senegal	⚡	☒	⚡	⚡
Serbia	☒	☒	☒	●
Seychelles	◆	◆	◆	○

	C088	C122	C142	C181
Sierra Leona	☒			
Singapur	☒	●	●	◆
República Árabe Siria	☒	●	●	●
Somalia				
Sri Lanka				
Sudáfrica	●	⚡	⚡	⚡
Sudán	●	☒	●	●
Suecia	☒	☒	☒	●
Suiza	☒	●	☒	⌘
Suriname	☒	☒	●	☒
Swazilandia				
Tailandia	☒	☒	◆	◆
Tanzanía , República Unida de	⚡	⚡	☒	⚡
Tayikistán		☒	☒	
Timor-Leste				
Togo				
Trinidad y Tabago	◆	○	◆	◆
Túnez	☒	☒	☒	●
Turkmenistán				
Turquía	☒	☒	☒	
Tuvalu				
Ucrania	◆	☒	☒	●
Uganda		☒		
Uruguay	●	☒	●	☒
Uzbekistán		☒		
Vanuatu				
Venezuela, República Bolivariana de	☒	☒	☒	●
Viet Nam				
Yemen	◆	☒	⚡	●
Zambia		☒		
Zimbabwe	◆	●	●	●

Anexo C

Lista de ratificaciones

Convenio sobre el servicio del empleo,
1948 (núm. 88)

Fecha de entrada en vigor: 10.08.1950	86 ratificaciones en vigencia
Albania	07.01.2009
Alemania	22.06.1954
Angola	04.06.1976
Argelia	19.10.1962
Argentina	24.09.1956
Australia	24.12.1949
Austria	25.09.1973
Azerbaiyán	11.03.1993
Bahamas	25.05.1976
Belarús	25.09.1995
Bélgica	16.03.1953
Belice	15.12.1983
Bolivia	31.01.1977
Bosnia y Herzegovina	02.06.1993
Brasil	25.04.1957
Canadá	24.08.1950
República Centroafricana	09.06.1964
República Checa	01.01.1993
Chipre	23.09.1960
Colombia	31.10.1967
Corea, República de	27.12.2001
Costa Rica	02.06.1960
Cuba	29.04.1952
República Democrática del Congo	16.06.1969
Dinamarca	30.11.1972
Djibouti	03.08.1978
Dominicana República	22.09.1953
Ecuador	26.08.1975

Fecha de entrada en vigor: 10.08.1950	86 ratificaciones en vigencia
Egipto	03.07.1954
El Salvador	15.06.1995
Eslovaquia	01.01.1993
Eslovenia	29.05.1992
España	30.05.1960
Etiopía	04.06.1963
Ex República Yugoslava de Macedonia	17.11.1991
Filipinas	29.12.1953
Finlandia	23.11.1989
Francia	15.10.1952
Georgia	11.09.2002
Ghana	04.04.1961
Grecia	16.06.1955
Guatemala	13.02.1952
Guinea-Bissau	21.02.1977
Hungría	04.01.1994
India	24.06.1959
Indonesia	08.08.2002
Iraq	22.06.1951
Irlanda	29.10.1969
Israel	21.08.1959
Japón	20.10.1953
Kazajstán	18.05.2001
Kenya	13.01.1964
Líbano	01.06.1977
Jamahiriyá Árabe Libia	20.06.1962
Lituania	26.09.1994
Luxemburgo	03.03.1958
Madagascar	03.06.1998
Malasia	06.06.1974
Malta	04.01.1965
Mauricio	03.09.2004
Moldova, República de	12.08.1996
Montenegro	03.06.2006
Mozambique	06.06.1977
Nicaragua	01.10.1981
Nigeria	16.06.1961
Noruega	04.07.1949
Nueva Zelandia	03.12.1949
Países Bajos	07.03.1950

Fecha de entrada en vigor: 10.08.1950	86 ratificaciones en vigencia
Panamá	19.06.1970
Perú	06.04.1962
Portugal	23.06.1972
Rumania	06.06.1973
San Marino	23.05.1985
Santo Tomé y Príncipe	01.06.1982
Serbia	24.11.2000
Sierra Leona	13.06.1961
Singapur	25.10.1965
República Árabe Siria	26.07.1960
Suecia	25.11.1949
Suiza	19.01.1952
Suriname	15.06.1976
Tailandia	26.02.1969
Tanganyika	30.01.1962
Túnez	11.10.1968
Turquía	14.07.1950
Venezuela, República Bolivariana de	16.11.1964

Anexo D

Lista de ratificaciones

Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)

Fecha de entrada en vigor: 15.07.1966	101 ratificaciones
Albania	07.01.2009
Alemania	17.06.1971
Antigua y Barbuda	16.09.2002
Argelia	12.06.1969
Armenia	29.07.1994
Australia	12.11.1969
Austria	27.07.1972
Azerbaiyán	19.05.1992
Barbados	15.03.1976
Belarús	26.02.1968
Bélgica	08.07.1969
Bolivia	31.01.1977
Bosnia y Herzegovina	02.06.1993
Brasil	24.03.1969
Bulgaria	09.06.2008
Burkina Faso	28.10.2009
Camboya	28.09.1971
Camerún	25.05.1970
Canadá	16.09.1966
República Centroafricana	05.06.2006
República Checa	01.01.1993
Chile	24.10.1968
China	17.12.1997
Chipre	28.07.1966
Comoras	23.10.1978
Corea, República de	09.12.1992
Costa Rica	27.01.1966
Croacia	08.10.1991
Cuba	05.02.1971

Fecha de entrada en vigor: 15.07.1966	101 ratificaciones
Dinamarca	17.06.1970
Djibouti	03.08.1978
República Dominicana	29.03.2001
Ecuador	13.11.1972
El Salvador	15.06.1995
Eslovaquia	01.01.1993
Eslovenia	29.05.1992
España	28.12.1970
Estonia	12.03.2003
Ex República Yugoslava de Macedonia	17.11.1991
Filipinas	13.01.1976
Finlandia	23.09.1968
Francia	05.08.1971
Gabón	01.10.2009
Georgia	22.06.1993
Grecia	07.05.1984
Guatemala	14.09.1988
Guinea	12.12.1966
Honduras	09.06.1980
Hungría	18.06.1969
India	17.11.1998
Irán, República Islámica del	10.06.1972
Iraq	02.03.1970
Irlanda	20.06.1967
Islandia	22.06.1990
Israel	26.01.1970
Italia	05.05.1971
Jamaica	10.01.1975
Japón	10.06.1986
Jordania	10.03.1966
Kazajstán	06.12.1999
Kirguistán	31.03.1992
Letonia	27.01.1992
Líbano	01.06.1977
Jamahiriyá Árabe Libia	27.05.1971
Lituania	03.03.2004
Madagascar	21.11.1966
Marruecos	11.05.1979
Mauritania	30.07.1971
Moldova, República de	12.08.1996

Fecha de entrada en vigor: 15.07.1966	101 ratificaciones
Mongolia	24.11.1976
Montenegro	03.06.2006
Mozambique	23.12.1996
Nicaragua	01.10.1981
Noruega	06.06.1966
Nueva Zelandia	15.07.1965
Países Bajos	09.01.1967
Panamá	19.06.1970
Papua Nueva Guinea	01.05.1976
Paraguay	20.02.1969
Perú	27.07.1967
Polonia	24.11.1966
Portugal	09.01.1981
Reino Unido	27.06.1966
Rumania	06.06.1973
Rusia, Federación de	22.09.1967
Senegal	25.04.1966
Serbia	24.11.2000
Sudán	22.10.1970
Suecia	11.06.1965
Suriname	15.06.1976
Tailandia	26.02.1969
Tayikistán	26.11.1993
Túnez	17.02.1966
Turquía	13.12.1977
Ucrania	19.06.1968
Uganda	23.06.1967
Uruguay	02.06.1977
Uzbekistán	13.07.1992
Venezuela, República Bolivariana de	10.08.1982
Yemen	30.01.1989
Zambia	23.10.1979

Anexo E

Lista de ratificaciones

Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos,
1975 (núm. 142)

Fecha de entrada en vigor: 19.07.1977	67 ratificaciones
Afganistán	16.05.1979
Alemania	29.12.1980
Antigua y Barbuda	16.09.2002
Argelia	26.01.1984
Argentina	15.06.1978
Australia	10.09.1985
Austria	02.03.1979
Azerbaiyán	19.05.1992
Belarús	03.05.1979
Bosnia y Herzegovina	02.06.1993
Brasil	24.11.1981
Burkina Faso	28.10.2009
República Centroafricana	05.06.2006
República Checa	01.01.1993
Chipre	28.06.1977
Corea, República de	21.01.1994
Cuba	05.01.1978
Dinamarca	05.06.1981
Ecuador	26.10.1977
Egipto	25.03.1982
El Salvador	15.06.1995
Eslovaquia	01.01.1993
Eslovenia	29.05.1992
España	16.05.1977
Ex República Yugoslava de Macedonia	17.11.1991
Finlandia	14.09.1977
Francia	10.09.1984
Georgia	22.06.1993

Fecha de entrada en vigor: 19.07.1977	67 ratificaciones
Grecia	17.10.1989
Guinea	05.06.1978
Guyana	10.01.1983
Hungría	17.06.1976
India	25.03.2009
Irán, República Islámica del	19.03.2007
Iraq	26.07.1978
Irlanda	22.06.1979
Israel	21.06.1979
Italia	18.10.1979
Japón	10.06.1986
Jordania	23.07.1979
Kenya	09.04.1979
Kirguistán	31.03.1992
Letonia	08.03.1993
Líbano	23.02.2000
Lituania	26.09.1994
Luxemburgo	21.03.2001
México	28.06.1978
Moldova, República de	19.12.2001
Montenegro	03.06.2006
Nicaragua	04.11.1977
Níger	28.01.1993
Noruega	24.11.1976
Países Bajos	19.06.1979
Polonia	10.10.1979
Portugal	09.01.1981
Reino Unido	15.02.1977
Rusia, Federación de	03.05.1979
San Marino	23.05.1985
Serbia	24.11.2000
Suecia	19.07.1976
Suiza	23.05.1977
Tanzania, República Unida de	30.05.1983
Tayikistán	26.11.1993
Túnez	23.02.1989
Turquía	12.07.1993
Ucrania	03.05.1979
Venezuela, República Bolivariana de	08.10.1984

Anexo F

Lista de ratificaciones

Convenio sobre las agencias de empleo privadas,
1997 (núm. 181)

Fecha de entrada en vigor: 10.05.2000	21 ratificaciones
Albania	30.06.1999
Argelia	06.06.2006
Bélgica	28.09.2004
Bulgaria	24.03.2005
República Checa	09.10.2000
España	15.06.1999
Etiopía	24.03.1999
Finlandia	25.05.1999
Georgia	27.08.2002
Hungría	19.09.2003
Italia	01.02.2000
Japón	28.07.1999
Lituania	19.03.2004
Marruecos	10.05.1999
Moldova, República de	19.12.2001
Países Bajos	15.09.1999
Panamá	10.08.1999
Polonia	15.09.2008
Portugal	25.03.2002
Suriname	12.04.2006
Uruguay	14.06.2004