



Organización
Internacional
del Trabajo

► Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante

Conferencia Internacional del Trabajo
109.ª reunión, 2020



Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante

Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), y Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168), Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184), Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198) y Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)

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

**Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación
de Convenios y Recomendaciones
(artículos 19, 22, 23 y 35 de la Constitución)
Informe III (Parte B)**



ISBN 978-92-2-132470-6 (impreso)
ISBN 978-92-2-132471-3 (pdf web)
ISSN 0251-3226

Primera edición 2020

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

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

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, o solicitándolos a ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escribanos a ilopubs@ilo.org.



Producido por la Unidad de Producción de Publicaciones (PRODOC) de la OIT.
*Creación gráfica, concepción tipográfica, compaginación, preparación de manuscritos,
lectura y corrección de pruebas, impresión, publicación electrónica y distribución.*

La OIT vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados de manera sostenible
y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.

Código: DTP/WEI/ICA





Índice

Resumen ejecutivo	9
Introducción	23
I. Observaciones preliminares	24
1. Memorias recibidas por región	27
2. Ratificaciones	27
II. Contexto	28
III. Ámbito de aplicación	30
IV. Estructura y formato	30
1. La importancia decisiva de una política de empleo incluyente	33
I. Antecedentes	35
II. Política de empleo y derecho al trabajo	36
III. Contenido de los instrumentos	37
1. Formulación y aplicación de una política nacional activa	37
2. Objetivo de la política de empleo	40
3. Garantizar un enfoque global	52
IV. Aplicación y revisión	57
1. Establecimiento de mecanismos y procedimientos apropiados	61
2. Desafíos en la implementación de la política nacional de empleo	66
V. Creación de empleo y crecimiento económico incluyente y sostenible	67
1. Apoyo a las microempresas y las pymes	68
2. Crear un entorno favorable a las cooperativas	73
3. Empresas multinacionales	74
VI. Promoción de las economías verdes y azules	76
VII. Efectos de las nuevas tecnologías en el empleo	80
VIII. Conclusiones	85
2. La relación de trabajo	87
I. Antecedentes	88
II. Fundamentos	91
III. Política nacional de protección de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo	93
1. Formulación y aplicación de una política nacional	93
2. Forma de la política nacional	97
3. Contenido de la política nacional	97
IV. Determinación de la existencia de una relación de trabajo	108
1. La relación de trabajo: Una determinación basada en los hechos	109
2. Elementos que facilitan la determinación de la existencia de una relación de trabajo	110
3. Ámbito de aplicación personal	120



V.	Oportunidades y dificultades para asegurar que la protección jurídica sea aplicable a todos los acuerdos contractuales	131
1.	Diferentes formas de la relación de trabajo	131
2.	Nuevas formas de organización del trabajo y otros acuerdos contractuales	145
VI.	Establecimiento de un mecanismo apropiado para seguir la evolución del mercado de trabajo	154
VII.	Conclusiones	156
3.	Facilitar la transición de la economía informal a la economía formal	159
I.	Introducción a la Recomendación núm. 204	160
II.	Motivos principales que justifican la transición de la economía informal a la economía formal y ámbito de aplicación	162
1.	Ámbito de aplicación: Diferencias entre el sector informal, el empleo informal y la economía informal	162
2.	Tratamiento de las causas subyacentes de la economía informal	167
III.	Objetivos de la Recomendación	170
1.	Facilitar las transiciones protegiendo los derechos y los medios de vida	170
2.	Promover la creación, preservación y sostenibilidad de las empresas en la economía informal, los puestos de trabajo decentes y la coherencia política	173
3.	Prevenir la informalización de los puestos de trabajo formales	173
IV.	Evaluación y diagnóstico	175
V.	Un marco coherente e integrado de políticas para facilitar la transición	178
1.	Principios rectores	180
2.	Igualdad de género e informalidad	181
3.	Asegurar el crecimiento y el empleo	182
4.	Un marco legislativo y normativo apropiado	187
5.	Diálogo social	190
6.	Un entorno favorable para las empresas sostenibles y la inversión	191
7.	Extensión de la protección social	193
8.	Estrategias locales de desarrollo	193
VI.	Medidas específicas para la formalización de las micro y pequeñas unidades económicas	197
1.	Reformas de las normativas relativas a la creación de empresas	198
2.	Reducción de los costos de cumplimiento	198
3.	Acceso a la contratación pública	200
4.	Acceso a servicios financieros inclusivos	200
5.	Acceso a la formación en iniciativa empresarial, desarrollo de competencias y servicios empresariales a medida	202
6.	Cobertura de la seguridad social	204
VII.	Medidas para asegurar la aplicación y la revisión de las políticas	205
VIII.	Conclusiones	207



4. Trabajo a domicilio	209
I. Introducción al Convenio núm. 177 y a la Recomendación núm. 184	210
II. Fundamentos para la adopción de instrumentos internacionales sobre los trabajadores a domicilio	211
III. Definiciones y ámbito de aplicación	216
1. Definición de trabajo a domicilio y de trabajador a domicilio	216
2. Definición de empleador	222
3. Definición de intermediario	223
4. La cuestión de la relación de trabajo de los trabajadores a domicilio	225
IV. Adopción, aplicación y revisión de una política nacional en materia de trabajo a domicilio	230
V. Asegurar la igualdad de trato	234
1. El derecho de los trabajadores a domicilio a constituir o a afiliarse a las organizaciones que escojan y a participar en sus actividades	235
2. La protección de la discriminación en el empleo y en la ocupación	236
3. La edad mínima de admisión al empleo o al trabajo	236
4. La protección en materia de seguridad y salud en el trabajo	236
5. Igual remuneración y tiempo de trabajo	239
6. Régimen legal de seguridad social y protección de la maternidad	244
7. Acceso a la formación	244
VI. Registro y mantenimiento de registros	245
VII. Suministro de información	247
VIII. Programas relacionados con el trabajo a domicilio	248
IX. Sectores en los que habitualmente se utiliza el trabajo a domicilio	250
1. Teletrabajo	250
2. Trabajo en plataformas digitales como forma de trabajo a domicilio	253
3. Cadenas de suministro y trabajo a domicilio	254
X. Conclusiones	255
5. Empleo y readaptación profesional para los trabajadores con discapacidad	259
I. Introducción	260
1. Normas de la OIT sobre la discapacidad	262
2. Otras normas internacionales	263
II. Principios y objetivos de los instrumentos en relación con la readaptación profesional y el empleo	264
1. Los instrumentos de la OIT	264
2. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD)	265
III. Definiciones y ámbito de aplicación	266
1. Definición de «discapacidad»	266
2. Definición de «personas con discapacidad»	269



IV.	Accesibilidad y ajustes razonables	276
1.	Accesibilidad	277
2.	Formas de ajustes razonables y variaciones en la terminología	282
V.	Argumentos a favor de la diversidad y de la inclusión de las personas con discapacidad	286
VI.	Confidencialidad	287
VII.	Barreras que afectan a grupos específicos de personas con discapacidad	288
1.	Estigma y discriminación	288
2.	Hombres y mujeres con discapacidad: La dimensión de género	288
3.	Deficiencias mentales, emocionales o psicológicas	288
4.	Discriminación por una combinación de motivos	289
VIII.	Servicios de readaptación profesional y de empleo	291
1.	Medidas de readaptación profesional	291
2.	Orientación profesional	293
3.	Acceso a oportunidades de educación y de empleo	298
4.	Términos y condiciones de empleo	303
IX.	Conclusiones	310
6.	Promover una política de empleo inclusiva	313
I.	Garantizar la participación de todos los trabajadores	316
1.	Tener en cuenta la dimensión de género	316
2.	La situación particular de algunas categorías de trabajadores	316
II.	Asegurar una adecuada protección para todos	327
1.	Principios y derechos fundamentales en el trabajo	327
2.	Protección laboral	331
3.	Protección social	343
4.	Medidas para extender progresivamente la protección laboral y social a todos los trabajadores de la economía informal	351
III.	Conclusiones	355
7.	Control, cumplimiento y aplicación	357
I.	La administración y la inspección del trabajo	359
1.	La inspección del trabajo y la determinación de la existencia de una relación de trabajo	359
2.	La inspección del trabajo y la economía informal	361
3.	La inspección y el trabajo a domicilio	369
4.	La inspección del trabajo y los trabajadores con discapacidad	372
II.	Acceso a procedimientos y mecanismos de solución de controversias expeditos, poco onerosos, justos y eficaces	374
1.	Órganos y mecanismos especializados	375
2.	Tribunales de justicia	378
3.	El papel de la ley y la jurisprudencia en la determinación de la situación laboral	379
4.	Medidas de recurso para los trabajadores a domicilio	380



III. Información, sensibilización y formación	381
IV. Información estadística	382
V. Más allá de las fronteras: La mejora de la gobernanza mundial	383
VI. Conclusiones	386
8. Aprovechar el potencial de los instrumentos	389
I. Medidas para dar mayor cumplimiento a los instrumentos	390
1. Consideración de los instrumentos en la elaboración de la legislación y las políticas nacionales	390
2. Perspectivas de ratificación y posibles desafíos	395
3. Propuestas para la acción de la OIT	398
Observaciones finales	405
Anexos	413
I. Situación relativa de las ratificaciones (Convenios núms. 122, 159 y 177)	414
II. Gobiernos que han presentado memorias	419
III. Organizaciones de trabajadores y de empleadores que han presentado memorias	420



► Resumen ejecutivo



La Comisión de Expertos se complace en la publicación de este nuevo Estudio General, que aborda un tema crucial que constituye uno de los focos principales de las políticas y programas a nivel internacional, nacional y regional: el empleo y el trabajo decente. El empleo es objeto de interés persistente de todos los individuos: mujeres y hombres, jóvenes o mayores. Más aún en la actualidad, dados los cambios radicales que se están produciendo en el mundo del trabajo. La globalización, el cambio climático y medioambiental, así como la innovación tecnológica, están dando lugar a nuevas y emergentes formas de trabajo, y a modificaciones en la estructura y la organización del trabajo. Las variadas y en muchos casos contradictorias predicciones sobre el impacto de estos cambios en la creación o destrucción de empleo han contribuido a la incertidumbre con respecto a la posibilidad de alcanzar el trabajo decente sostenible.

El empleo, que realiza en la práctica el derecho fundamental al trabajo, es uno de los medios principales que permite a los individuos insertarse en la sociedad y contribuir a su construcción. Es en efecto el instrumento principal con el que cuentan los trabajadores y la sociedad en general para luchar contra la pobreza con dignidad. Este Estudio General abarca instrumentos de naturaleza y objetivos diversos que, sin embargo, se reúnen en torno a un único hilo conductor: la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido por medio de la adopción de una política nacional de empleo y trabajo decente integral e inclusiva que tenga en cuenta los distintos grupos en la sociedad, así como los cambios profundos y radicales en el mundo del trabajo.

Siguiendo dicho hilo conductor, el presente Estudio aborda diferentes aspectos jurídicos del empleo. En particular, examina la importancia de formular y adoptar una política nacional de empleo como elemento abarcador que se coordine con otras políticas sociales y económicas en el país para promover la creación de empleos decentes para todos y el desarrollo sostenible de empresas en un ambiente favorable. La formulación de dicha política, requiere a su vez, la definición clara de conceptos, roles y responsabilidades a través de la participación activa de los mandantes tripartitos y de las personas afectadas (por ejemplo, los trabajadores con discapacidad, los trabajadores a domicilio, los trabajadores de la economía informal, los trabajadores migrantes, los jóvenes y los trabajadores mayores entre otros grupos). En este sentido, una definición adecuada de la relación de trabajo, de sus elementos y protagonistas y de los derechos y obligaciones que se desprenden de la misma resultan imprescindibles. Esto es especialmente necesario en el marco de nuevas formas de trabajo y nuevos acuerdos contractuales que en algunas ocasiones tienden a trasladar las responsabilidades relacionadas con el empleo sobre los hombros de los trabajadores, desdibujando las líneas divisorias entre el trabajo dependiente y el trabajo autónomo. La falta de claridad en dichos casos pueden ser incentivos que conducen a la informalidad. El Estudio aborda también el empleo desde el punto de vista del individuo y de sus situaciones particulares, incluyendo a los más desfavorecidos. En efecto, las políticas de trabajo deben ser inclusivas desde su concepción y promover la igualdad de oportunidades y de trato, sin discriminación. Ello implica tener conocimiento claro de las circunstancias particulares de todos los trabajadores y adaptar las medidas y programas a dichas circunstancias, especialmente las de las personas más vulnerables a la exclusión del mercado formal de trabajo. El Estudio examina dos categorías particulares de trabajadores con mayor detalle: los trabajadores a domicilio y los trabajadores con discapacidad, en el contexto del Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177) y del Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159).

El presente Estudio General se dirige a todas aquellas personas que participan, de una manera u otra en la adopción de políticas y programas de empleo. La Comisión espera que el Estudio General será útil tanto para los gobiernos como para los interlocutores sociales, incluyendo para los representantes de grupos específicos de personas y otros grupos de interés u organizaciones internacionales. El Estudio está dirigido asimismo a los profesionales y los académicos, así como al público en general. La Comisión espera que el mismo podrá servir de guía para la adopción de políticas y programas inclusivos que tengan en cuenta las necesidades de los individuos y de las empresas creadoras de trabajo decente en un mundo del trabajo en plena evolución y que conduzcan a la realización de la agenda de la OIT relativa al trabajo decente, así como a la realización de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030.



Adoptar una política nacional de empleo integral e inclusiva

El empleo como objetivo estratégico imprescindible. El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), junto con la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), proporcionan orientaciones sustantivas para la formulación de políticas y programas nacionales de empleo centrados en la promoción del empleo, la reducción de la pobreza y la mejora de los niveles de vida para todos. Con ese fin, la política nacional de empleo debería reflejar una visión concertada y coherente de los objetivos del país relativos al empleo y establecer medios específicos para alcanzarlos de manera coordinada y participativa.

Pleno empleo, productivo y libremente elegido. A pesar de los cambios rápidos en el mundo del trabajo y sus consecuencias, el pleno empleo productivo y libremente elegido siguen siendo una meta alcanzable. Es necesario contar con marcos institucionales y legales claros para poder crear empleo productivo y duradero que asegure protecciones adecuadas para los trabajadores, y tengan en cuenta al mismo tiempo las necesidades de la empresa. A su vez, el aumento de la productividad y el crecimiento económico no deberían tener como resultado la degradación del medio ambiente. Por otra parte, se deben examinar los vínculos entre la productividad y la reducción de la pobreza en un contexto de crecientes desigualdades y persistente informalidad. En este sentido, la Comisión acoge con agrado el enfoque centrado en las personas adoptado en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, 2019, que busca reorientar la economía hacia un crecimiento basado en las personas y hacia el desarrollo, al tiempo que brinda la oportunidad de crear trabajo decente sostenible, de facilitar la formalización de quienes tienen empleos informales y de poner fin a la pobreza y mejorar los niveles de vida para todos.

La formación, incluyendo la formación a lo largo de la vida y la capacitación profesional son esenciales para entrar, adaptarse y permanecer en un mercado de trabajo cambiante. Las políticas de formación y capacitación están estrechamente ligadas al aumento de la productividad y facilitan la libre elección del empleo. Además, habida cuenta de los cambios tecnológicos rápidos que continúan produciéndose, los trabajadores necesitan poder adquirir continuamente nuevas competencias, perfeccionar sus calificaciones y readaptarse profesionalmente. Las políticas nacionales de empleo deberían, por lo tanto, proporcionar apoyo a los trabajadores en los inevitables procesos de transición por los que pasarán a lo largo de sus vidas laborales. En este sentido, el Estudio pone de relieve, como lo ha hecho la Comisión a lo largo de los años, la necesidad de coordinar las políticas de formación y capacitación profesionales con las políticas de empleo.

Las políticas nacionales de empleo deben tener un enfoque global. La política nacional de empleo debe ser concebida, adoptada o implementada en coordinación con otras políticas de tipo social y económico. El empleo y el trabajo decente deben ser objetivos macroeconómicos clave en el programa nacional de políticas. Es crucial asegurar su coherencia y coordinación con las políticas de promoción del comercio, la inversión y la industria. Una serie amplia de intervenciones integradas en materia de políticas impulsará la calidad y la cantidad del empleo. Por ello, el Estudio General sostiene que la política nacional de empleo debe constituir el elemento integrador de las demás políticas abordadas en el Estudio, incluyendo la política nacional de revisión de la regulación sobre la relación de empleo, la política de transición a la formalidad, así como las políticas sobre trabajo a domicilio o para los trabajadores con discapacidad en el mercado regular de trabajo y otras políticas y programas de empleo destinados a grupos de trabajadores desfavorecidos. Esto debe llevarse a cabo teniendo en cuenta la dimensión de género en el empleo.



Un proceso de adopción, control y seguimiento eficaz y flexible. El Convenio núm. 122 es un instrumento flexible, que deja a los gobiernos libres de decidir las medidas y programas a adoptar y los métodos que deban instituirse para formular y aplicar la política nacional. Esto no implica desconocer que una política bien articulada que establezca prioridades claras y metas específicas, que cuente con una buena asignación presupuestaria y un marco de rendimiento realista tiene más posibilidades de ser eficaz. Para promover la apropiación y el compromiso de todos los actores interesados, es fundamental contar con una voluntad política clara al más alto nivel. Instituciones adecuadas y mecanismos de control también contribuyen al control de la eficacia y a la revisión de las medidas adoptadas. Ello permite a todas las partes involucradas identificar los logros y los desafíos en el cumplimiento de los objetivos de la política y hacer recomendaciones para el futuro que sirvan de base para la actualización de la política. Contar con datos y estadísticas adecuados facilita la adopción de medidas pertinentes e informadas.

Las políticas deben ser el resultado de un diálogo social constructivo. Debe destacarse la importancia fundamental del diálogo social y del tripartismo en la formulación, la aplicación y el seguimiento de las políticas de empleo. La política debe contar asimismo con un amplio programa de divulgación.

Las empresas son el primer motor en la generación de empleo. La política nacional de empleo debe incluir medidas relacionadas con la demanda a través de políticas macroeconómicas y sectoriales dirigidas a la creación de empleo. Estas medidas deben contribuir al desarrollo de un ambiente favorable a la iniciativa empresarial y al desarrollo de las empresas sostenibles. Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (pymes), incluidas las cooperativas, tienen un rol productivo fundamental en el marco de una economía global cada vez más integrada en cadenas de suministro locales, regionales y mundiales. Cabe destacar que las microempresas y las pymes, junto con las cooperativas y otras unidades de la economía social y solidaria, son un vehículo importante para facilitar la inclusión de los trabajadores más desfavorecidos en el mercado de trabajo. Al mismo tiempo, la Comisión recuerda que las microempresas y las pymes pueden presentar mayores déficits de trabajo decente que las empresas de mayor tamaño y en muchos casos operan en la economía informal. Por su parte, las empresas multinacionales son motores de muchas economías nacionales y regionales y también actúan como vectores del cambio en la aplicación de los derechos fundamentales en el trabajo y de mejores condiciones laborales. A su vez, tienen efectos indirectos en las pymes con las que interactúan en las cadenas de suministro.

La política nacional de empleo debe estar preparada para aprovechar las oportunidades creadas por el cambio tecnológico y amortiguar sus efectos negativos. Las innovaciones tecnológicas traen consigo nuevas oportunidades y trasladan las fronteras de las capacidades humanas mucho más lejos de lo que se haya podido imaginar. Sin embargo, han surgido nuevos retos, la tecnología ha dado lugar a nuevas formas de trabajo y de organización del trabajo. Si bien aún no se conoce cuál será el impacto total de las innovaciones en el mundo del trabajo, algunos aspectos están siendo examinados a nivel nacional para determinar si el marco normativo existente sigue siendo el adecuado para su fin. En este sentido, el Estudio examina las orientaciones brindadas por la Recomendación núm. 169, la cual alienta la innovación tecnológica, al tiempo que subraya que la tecnología debería contribuir a mejorar las condiciones de trabajo, reducir el tiempo de trabajo y evitar la pérdida de empleos.

Una política de empleo que tenga en cuenta el cambio climático. El Estudio aborda asimismo el urgente desafío climático y medioambiental y la necesidad de adoptar medidas tendientes a una transición justa. Los trabajadores y las empresas tienen un papel fundamental que desempeñar en la transición, a través de los empleos verdes, la innovación, la adopción de las nuevas tecnologías y los métodos de producción, la inversión y la actividad normativa.



Contar con una definición clara de la relación de trabajo

La relación de trabajo, en todas sus formas, es la piedra angular de la protección laboral. A este respecto, la Comisión toma nota de que la Declaración del Centenario reafirma: «la continua pertinencia de la relación de trabajo como medio para proporcionar seguridad y protección jurídica a los trabajadores». La relación de trabajo da lugar a derechos y obligaciones recíprocos por parte del empresario y el trabajador en virtud de la legislación nacional. Sin embargo, el cambio acelerado del mercado laboral, en particular debido a factores como la globalización, la digitalización y otras innovaciones tecnológicas, está dando origen a formas de trabajo nuevas que no encajan necesariamente en la noción tradicional de relación de trabajo. En respuesta a los retos a los que se enfrentan las empresas y a la necesidad de flexibilidad de los trabajadores, el concepto de relación de trabajo ha evolucionado con el tiempo y se ha diversificado, abarcando situaciones que difieren del empleo a tiempo completo tradicional.

Debe adoptarse una política nacional para el examen periódico de la regulación sobre la relación de trabajo. La Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198) alienta a los gobiernos a que adopten una política para el examen periódico de la legislación nacional con miras a aclarar o adaptar la regulación sobre la relación de trabajo y garantizar que ésta siga brindando una protección adecuada a los trabajadores, al tiempo que se ajusta a las realidades de un mundo del trabajo en evolución. Se deja en manos de cada Estado la elección de los medios adecuados para seguir la evolución del mercado laboral nacional, detectar las situaciones en las que los trabajadores quedan desprotegidos y concebir los medios más adecuados para hacer frente a esas situaciones.

Una política nacional que brinde orientaciones, y cubra las diversas formas de relación de trabajo, así como las relaciones encubiertas o ambiguas. La política nacional debe proporcionar a los interesados, en particular a los empleadores y los trabajadores, orientación sobre la manera de determinar la existencia de una relación de trabajo y de distinguir entre trabajadores asalariados y trabajadores genuinamente independientes. Estas orientaciones deberían permitir a los trabajadores saber quién es su empleador, cuáles son sus derechos y en quién recae la responsabilidad de garantizarlos. A su vez, la política debería contemplar las situaciones en las que la relación de trabajo se encubre o es poco clara, lo que acarrea que los trabajadores dependientes no pueden gozar de sus derechos y beneficios, y prever medidas para eliminar todo incentivo que pueda fomentar este tipo de relaciones. A su vez, la relación puede presentar una ambigüedad objetiva, por ejemplo, cuando los principales factores que caracterizan la relación de trabajo no saltan a la vista con claridad. En este sentido, las nuevas formas de trabajo y los cambios en la organización del trabajo también deberían abordarse en el marco de esta política. El diálogo social es crucial para garantizar una reglamentación adecuada de la relación de trabajo que contemple también las nuevas formas contractuales como las existentes en las plataformas digitales de trabajo.

La política debería también asegurar una protección efectiva a los trabajadores que puedan verse especialmente afectados por la incertidumbre en cuanto a la relación de trabajo y reconocer que las mujeres, junto con ciertos grupos en situación de vulnerabilidad, se ven más afectadas por formas ambiguas de trabajo o por acuerdo contractuales diferentes de la relación de trabajo tradicional.

La Recomendación núm. 198 establece elementos para identificar la relación de trabajo. En primer lugar, la Recomendación consagra el principio ya establecido por la jurisprudencia a nivel nacional de primacía de la realidad en virtud del cual, los hechos de la relación son determinantes. La Recomendación propone un conjunto de elementos para determinar si se está o no frente a una relación de trabajo. Entre dichos elementos se encuentra la amplitud de los medios para determinar la existencia de una relación de trabajo, así como la posibilidad de establecer una presunción legal de relación de trabajo cuando estén presentes uno o más indicios establecidos en la legislación. A su vez, la ley puede establecer que determinadas relaciones específicas caracterizadas por la ambigüedad sean catalogadas de



oficio como relaciones de trabajo. La subordinación y la dependencia son propuestas como ejemplos de posibles condiciones o factores, junto con la realización del trabajo y la remuneración del trabajador y una serie de indicios que contribuyen a demostrar la existencia de tales condiciones. Se trata de enumeraciones no exhaustivas que deben adaptarse según las circunstancias del caso y las condiciones nacionales. A su vez, la evolución del mundo del trabajo puede transformar en obsoletos algunas de estas condiciones e indicios y hacer surgir algunos nuevos.

La categorización binaria entre trabajador asalariado y trabajador autónomo puede no ser suficiente para abordar la realidad cambiante del mercado de trabajo. El Estudio General hace una descripción de los sujetos tradicionales de la relación de trabajo, el empleador (que puede ser unipersonal o múltiple) y el trabajador asalariado. También aborda las relaciones de trabajo en las que existen múltiples partes. A su vez, aborda una tendencia surgida principalmente en países miembros de la Unión Europea que intenta romper con la categorización binaria de trabajador asalariado y trabajador independiente. Esta postura busca mejorar la situación de numerosos trabajadores que se encuentran en una zona intermedia entre la relación de trabajo asalariado y los trabajadores independientes y debido a ello no gozan de protección adecuada. Al mismo tiempo, esta categoría legal intermedia puede tener, en la práctica, un impacto negativo en la relación de trabajo y en los derechos de los trabajadores.

La relación de trabajo puede ser multiforme. La Recomendación núm. 198 no hace referencia a modalidad alguna de relación de trabajo, a excepción de las relaciones de trabajo con múltiples partes. Sin embargo, la relación de trabajo puede adoptar diversas formas que van de la más tradicional a tiempo completo, de duración indefinida y permanente con un solo empleador hasta relaciones a tiempo parcial, de duración determinada, intermitentes, ocasionales, entre varias partes, a distancia o una combinación de estas formas. Se trata de acuerdos contractuales diversos que se inscriben dentro de los diversos tipos de relación de trabajo. En la realidad, estas diversas formas implican en muchos casos diferencias de trato inaceptables y casos flagrantes de discriminación. El Estudio General examina diversas modalidades tales como el trabajo a plazo fijo o temporal, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo por medio de agencias de empleo temporal, y los desafíos que las mismas presentan para los trabajadores. También examina modalidades tales como el trabajo por llamada y los contratos de cero horas. El Estudio General examina también, de manera somera, los elementos de las diversas modalidades del trabajo en plataformas, su incidencia en el mercado laboral y cómo ha sido abordado por la ley y la jurisprudencia a nivel nacional.

Es necesario seguir de cerca la evolución del mercado de trabajo. Para ello, la Recomendación propone el establecimiento de mecanismos de seguimiento y revisión basados en el diálogo social que ofrezcan asesoramiento para la adopción y aplicación de medidas relativas a la relación de trabajo que asegure una protección efectiva de los trabajadores y sugiere medidas para adaptar la reglamentación en caso necesario.

Adoptar una política comprensiva con miras a la transición hacia la formalidad

La informalidad existe en todos los países. La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) no establece una definición, sino describe los diversos aspectos de la economía informal. Dos mil millones de trabajadores, a saber, un 61,2 por ciento de la población ocupada a nivel mundial, participan en el empleo informal y ocho de cada diez empresas forman parte de la economía informal. Si bien está más presente en los países en desarrollo, en las economías de ingreso alto existe una proporción considerable de trabajo autónomo encubierto. La alta incidencia de la informalidad representa un importante obstáculo para los derechos de los trabajadores. Los trabajadores y las unidades económicas están cada vez más sujetos a modalidades de trabajo flexible, incluida la subcontratación y la externalización, en la periferia del núcleo empresarial o en el nivel



inferior de la cadena de producción. Muchas nuevas formas de trabajo no están reguladas de manera adecuada. Ello está provocando la reducción de la protección de los trabajadores y una falta de claridad en relación con el estatus de los trabajadores, que a menudo se ven empujados hacia la informalidad.

La informalidad es un fenómeno polifacético que impacta de manera diferente a los trabajadores y a las empresas. La economía informal es heterogénea y puede adoptar muy distintas formas, según las características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas implicadas. Por ello, se debe abordar a través de políticas y medidas diversas y específicas. Un marco jurídico e institucional que dificulta la transición a la formalidad, la inexistencia de políticas macroeconómicas y laborales adecuadas, la falta de instituciones efectivas, la discriminación persistente, y la falta de representación y de voz son algunas de las causas subyacentes de la informalidad que demuestran además una gobernanza deficiente.

La informalidad debe abordarse sin demora y con objetivos claros. La Recomendación propone abordar la informalidad a partir de tres objetivos: facilitar la las transiciones; promover las empresas en la economía formal, los puestos de trabajo decentes y la coherencia política, y prevenir la informalización. La transición hacia la formalidad es un proceso que lleva tiempo y requiere un desarrollo económico y social sostenido que sea el resultado de medidas y políticas comprensivas y coordinadas. Es necesario tener en cuenta las necesidades y preocupaciones respectivas; asegurar que los costos de transacción y los costos reales de la formalización son relativamente menores que los de la informalidad; que los beneficios de la formalidad son mayores que los de la informalidad, y que las instituciones, sistemas y procedimientos formales son dignos de confianza, transparentes y eficientes. Siguiendo la práctica en numerosos países, el Estudio General propone la adopción de un procedimiento en etapas que facilite la transición hacia la formalidad que cuente con el consenso de los interlocutores sociales.

Es necesario un marco coherente e integrado de políticas y programas. La Recomendación núm. 204 enumera una amplia gama de políticas coordinadas que son importantes para la transición, pero que a su vez deben adaptarse a cada caso concreto y ser el resultado de consultas con los interlocutores sociales y los representantes de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal. La integración del marco de políticas con la política nacional de empleo constituye un elemento crucial para lograr coherencia. Debe tenderse hacia la extensión progresiva de derechos a los trabajadores y unidades de la economía informal, en particular el acceso a la seguridad social, incluida la protección de la maternidad, de la seguridad y salud en el trabajo y del salario mínimo. También debe incluir estrategias locales de desarrollo en los medios urbano y rural, incluyendo en la agricultura. Los derechos humanos y los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como la creación de un entorno favorable para el crecimiento, el empleo y el desarrollo de las empresas son elementos de base en la adopción del marco integrado que debe alcanzar todos los niveles de la cadena de suministro. También lo es un marco legislativo y normativo apropiado. Además, dada la fuerte concentración de mujeres en la economía informal, es importante que el principio de igualdad de género se vea reflejado en el marco integrado de políticas.

El marco integrado debe prever también medidas específicas para la formalización de las micro y pequeñas unidades económicas. Esas empresas se enfrentan a numerosas limitaciones para crecer y desarrollarse eficazmente. El Estudio General aborda la variedad de medidas adoptadas por los gobiernos para facilitar la transición a la formalidad de las microempresas y las pymes, que incluyen la simplificación normativa, la reducción de costos, el acceso a la contratación pública a servicios financieros, la formación empresarial y la cobertura de la seguridad social. Estas medidas son generalmente adoptadas en el marco de una política de empleo coherente, desarrollada en conformidad con el Convenio núm. 122.



Asegurar la igualdad en las condiciones de trabajo para los trabajadores a domicilio

El trabajo a domicilio es la principal fuente de ingresos de un gran número de trabajadores en todo el mundo. El trabajo a domicilio es el trabajo realizado fuera del local del empleador y que puede adoptar numerosas formas, desde el trabajo que requiere mano de obra intensiva como el trabajo artesanal calificado (por ejemplo para los bordados tradicionales) y el trabajo industrial, hasta el teletrabajo u otros servicios de tecnología de la información. Los cambios en la organización del trabajo, fomentados por las innovaciones sustanciales en la tecnología y las comunicaciones, junto con el incremento de la externalización y la subcontratación, se han traducido en que las formas de trabajo a domicilio recobren importancia, especialmente en el contexto de las cadenas de suministro y del trabajo en plataformas. En este sentido, el Convenio aborda la figura del «intermediario», persona, natural o jurídica que vincula la oferta y la demanda de trabajo a domicilio, y que caracteriza al trabajo a domicilio en muchos países. Esta figura presenta problemas y ambigüedades en cuanto a la distribución de responsabilidades. Los trabajadores a domicilio se encuentran a menudo en una posición particularmente vulnerable en el mercado de trabajo, debido a una demanda inestable, una situación laboral poco clara que acarrea una protección legal insuficiente y una posición negociadora débil, su aislamiento, y su consiguiente invisibilidad. Por ello, el Convenio núm. 177 y la Recomendación núm. 184 sobre el trabajo a domicilio, se refieren a la necesidad de adoptar una política nacional sobre el trabajo a domicilio que mejore las condiciones de estos trabajadores y que promueva la igualdad de trato.

El trabajo a domicilio tiene una dimensión de género muy marcada. La mayoría de los trabajadores a domicilio son mujeres, muchas de las cuales no han podido acceder a un empleo regular debido a sus responsabilidades familiares o a la falta de competencias, o han optado por trabajar desde su domicilio debido a normas culturales y sociales. El trabajo a domicilio se concentra en la economía informal, donde también prevalecen las mujeres.

La política nacional deberá promover, en la medida de lo posible, la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y otros trabajadores asalariados. Esto incumbe en particular: al derecho de asociación, la discriminación en el empleo y la ocupación, la protección en materia de seguridad y salud, la remuneración, la seguridad social, el acceso a la formación, la edad mínima de admisión al empleo y la protección de la maternidad.

La remuneración a destajo es con frecuencia fuente de desigualdad. El hecho de que son remunerados a destajo en combinación con reglas poco claras en torno al horario de trabajo implica que los trabajadores a domicilio a menudo deben trabajar horarios extendidos, incluso durante la noche y los fines de semana para poder lograr un ingreso básico. Además, deben en muchos casos hacerse cargo de ciertos costos, como las cargas sociales, e incluso los gastos incurridos en el lugar de trabajo, como la electricidad, el agua, las herramientas y los materiales, lo cual tiene el efecto de reducir sus ingresos.

La importancia de mantener un registro de trabajadores y brindar información adecuada. Los instrumentos prevén medidas tales como el mantenimiento de registros con información relativa a los trabajadores a domicilio, su remuneración, plazos de entrega y otras condiciones en que se debe realizar el trabajo, así como la existencia de intermediarios y la determinación de responsabilidades. Estas prácticas facilitan el control y permiten aumentar la transparencia en cuanto a las verdaderas condiciones de trabajo de los trabajadores a domicilio.

En algunos casos el teletrabajo y el trabajo por medio de plataformas pueden ser formas más modernas de trabajo a domicilio. El Convenio considera trabajo a domicilio el teletrabajo permanente, no así el teletrabajo ocasional. Puede llevarse a cabo en diversos sectores de la economía con distintos requisitos de capacitación. A su vez, el trabajo por medio de plataformas digitales cuando el mismo se lleva a cabo en el domicilio (*crowdwork*) tiene muchas semejanzas con el trabajo a domicilio, tales como el pago a destajo, la existencia de



un intermediario (en este caso la plataforma) y la poca claridad en relación con la situación laboral de los trabajadores. En la medida en que el trabajo en plataformas digitales o el trabajo colaborativo en plataformas digitales se lleve a cabo en el domicilio o en un lugar distinto de los locales del empleador regularmente y a cambio de una remuneración, la Comisión estima que podría cumplir las condiciones para ser considerado una forma de trabajo a domicilio regular y, como tal, podría estar cubierto por las disposiciones del Convenio.

Promover la inserción de los trabajadores con discapacidad en el mercado de trabajo

Aproximadamente el 15 por ciento de la población mundial, o cerca de 1 000 millones de adultos y niños, están viviendo con alguna forma de discapacidad, de los cuales entre el 2 y el 4 por ciento experimentan dificultades considerables en su funcionamiento. Además, se prevé que la proporción de personas mayores de 60 años en combinación con un incremento de las enfermedades crónicas están llevando a un aumento del número de personas con discapacidad.

Las personas con discapacidad enfrentan mayores obstáculos para insertarse en el mercado de trabajo regular. Las personas con discapacidad experimentan tasas de pobreza considerablemente más altas en todas las regiones del mundo. Se enfrentan a la discriminación, la marginación y la exclusión en muchos entornos, entre ellos el empleo. Además, cuando logran entrar en el mercado de trabajo, sostienen gastos adicionales, por ejemplo, de transporte, con el resultado que sus ingresos disminuyen. El acceso a los servicios de readaptación para las personas con discapacidad es esencial para ayudarlas a escapar del ciclo de la pobreza. Igualmente, es necesario crear entornos inclusivos y accesibles, tanto en los espacios públicos como en los lugares de trabajo. Las mujeres discapacitadas resultan doblemente perjudicadas por la discriminación basada en motivos de sexo y por su condición de discapacitadas.

La discapacidad es una cuestión de derechos humanos. La percepción de la discapacidad ha cambiado considerablemente en los últimos cincuenta años, debido en gran parte al movimiento dirigido por las organizaciones de personas con discapacidad. La discapacidad ha pasado a considerarse una cuestión de derechos humanos y se reconoce que las personas están discapacitadas debido no sólo a dificultades funcionales, sino también a factores externos derivados de las percepciones y actitudes históricamente negativas de la discapacidad. La adopción, en 2006, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD) y del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fortaleció el marco internacional para la protección de los derechos de las personas con discapacidad.

Los trabajadores con discapacidad deben ser tenidos en cuenta en el marco de una política nacional de empleo inclusiva. El Convenio núm. 159 y la Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168) reflejan un compromiso con la justicia social y la consecución del trabajo decente y el empleo pleno, productivo y libremente elegido para todos a través de la promoción de la igualdad para este grupo específico de trabajadores. Los trabajadores con discapacidad tienen derecho a la plena participación y a la igualdad de oportunidades y de trato en todos los ámbitos de la vida, incluida la vida social y económica. Asimismo, tienen el derecho de acceder a la educación y la formación profesional para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato.

El empleo permite la autonomía y la integración o reintegración de las personas con discapacidad en la sociedad. El Convenio tiene como objetivo que la persona con discapacidad pueda obtener y conservar un empleo adecuado en el mercado abierto de trabajo y progresar en el mismo. Para ello es necesario reconocer a las personas con discapacidad como plenos sujetos de derecho y eliminar estereotipos humillantes y duraderos, estigma y prejuicios contra las mismas que les impidan el ejercicio de estos derechos.



Las personas con discapacidad son trabajadores calificados y productivos como los trabajadores sin discapacidad. Las actitudes negativas de los educadores, empleadores y compañeros de trabajo con respecto a las aptitudes y el potencial de las personas con discapacidad crean barreras para la plena participación de las personas con discapacidad en la educación y el empleo. Es crucial adoptar medidas de información pública a fin de superar los prejuicios, la información defectuosa y las actitudes desfavorables. En muchos países se han establecido cuotas y otros incentivos para promover el empleo de las personas con discapacidad tanto en el sector público como en el privado. Por eso, en la mayoría de los países, las personas con discapacidad tienen acceso a servicios regulares de empleo que deben ser accesibles también a los trabajadores de zonas rurales y comunidades apartadas. El Convenio prevé asimismo programas orientados específicamente para atender las necesidades de las personas con discapacidad que no pueden competir para obtener un empleo en el mercado abierto.

Garantizar la accesibilidad y los ajustes razonables es también una forma de igualdad. La accesibilidad que se brinda a través de la aplicación de principios de diseño universal o de dispositivos de asistencia busca asegurar el acceso de todas las personas sin tener en cuenta las necesidades de una persona determinada. Por su parte, los ajustes razonables son modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no deben imponer una carga desproporcionada o indebida, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con las demás. La realización de ajustes razonables, en caso necesario, incluso en caso de reincorporación profesional, es fundamental para promover la diversidad y la inclusión en el lugar de trabajo.

El acceso a la tecnología brinda mayores posibilidades de inserción en el mercado de trabajo. La digitalización puede mejorar considerablemente el nivel de vida y de trabajo de las personas con discapacidad. A su vez, la tecnología aumenta la accesibilidad de las personas con discapacidad. Muchas personas con discapacidad prefieren asimismo un trabajo digital que les proporcione un entorno de trabajo flexible y accesible. El trabajo en plataformas digitales, que ofrece flexibilidad, están atrayendo a un número cada vez mayor de personas con discapacidad para quienes estas modalidades atípicas de trabajo pueden marcar una diferencia entre estar desempleados y ganarse la vida. Sin embargo, en muchos casos estas modalidades de trabajo proporcionan una remuneración menor, unas prestaciones escasas o nulas, y dan lugar a una mayor inseguridad de los ingresos.

Promover una política de empleo inclusiva

Después de examinar los lineamientos básicos de los instrumentos, el Estudio General se consagra a analizar la cuestión de la igualdad de oportunidades y de trato. Se trata de una dimensión que concierne a todos los instrumentos bajo estudio. El objetivo es la aplicación de una política nacional de empleo global que no sólo cubra todos los aspectos del crecimiento y el empleo, sino que también sea integradora y garantice la igualdad de oportunidades y de trato en el mercado laboral para todo el mundo.

Es necesario tomar medidas para que los incrementos de la productividad se redistribuyan con equidad. Aunque los avances tecnológicos han provocado un crecimiento de la productividad en las últimas décadas, esto no se ha traducido generalmente en una prosperidad compartida. Todos deben poder contribuir a la construcción de la sociedad con dignidad. Cuando prevalece la igualdad de oportunidades y de trato, todos los miembros de la sociedad pueden competir en igualdad de condiciones. Por consiguiente, la política nacional de empleo deberá tender a garantizar que cada trabajador tenga todas las posibilidades de escoger libremente su empleo, adquirir la formación necesaria para realizarlo y gozar de los beneficios que le procure dicho empleo sin discriminación.

La economía informal socava la igualdad de oportunidades. Una estrategia coherente de formalización debe tener en cuenta la diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores, tanto dependientes como autónomos y las unidades económicas de la economía informal adoptando medidas para lograr un desarrollo inclusivo.



Una política nacional de empleo que busque responder a las necesidades específicas de todos los trabajadores. La política nacional debe contribuir a la inclusión en el mercado de trabajo remunerado de las personas desempleadas, y en particular de los desempleados de larga duración, y de aquellas categorías de trabajadores que experimentan mayores dificultades para encontrar un empleo duradero y decente. A su vez, debe tener en cuenta los profundos cambios demográficos que se están sucediendo en el mundo. Un grupo heterogéneo de jóvenes trata de insertarse en el mundo del trabajo y no lo logra, al tiempo que la proporción de personas mayores en edad de trabajar desempleadas ha aumentado en casi todas las regiones del mundo. Trabajadores migrantes, trabajadores domésticos, trabajadores indígenas, trabajadores de zonas rurales, en particular de economía de subsistencia, todos encuentran, de una manera u otra, obstáculos a la inserción o situaciones desfavorables o incluso discriminatorias que deben ser tenidas en cuenta por una política nacional de empleo comprensiva y coherente. La política nacional de empleo también debe prever las medidas inclusivas necesarias, como los ajustes razonables, para garantizar que las personas con discapacidad también puedan contribuir a la construcción de la sociedad en la que viven. La política debe asimismo abordar de manera prioritaria las diversas dimensiones de la igualdad de género en el mundo del trabajo y eliminar las desventajas que enfrentan muchas mujeres en el mundo del trabajo.

La relación de trabajo claramente determinada es clave para la igualdad. La falta de claridad o la ambigüedad en cuanto a la existencia de una relación de trabajo puede privar a los trabajadores de las protecciones que les corresponden. Algunos trabajadores son más vulnerables que otros en estas circunstancias, lo que crea una situación de desigualdad de oportunidades que los lleva a la informalidad.

Promover la igualdad de trato y brindar una protección adecuada. Los derechos y principios fundamentales se aplican a todos los trabajadores sin discriminación, independientemente de su situación laboral. Al mismo tiempo, la igualdad implica garantizar que todos los trabajadores disfruten de condiciones de trabajo y de protección laboral y social adecuadas en relación con el tipo real de trabajo que efectúan. A su vez, debe tenerse en cuenta, que ciertos acuerdos contractuales pueden ser utilizados de manera inadecuada, sin coherencia con la verdadera naturaleza del trabajo efectuado y la remuneración recibida por el trabajador, poniendo a los trabajadores en situación de desigualdad y excluyéndolos en muchos casos de las protecciones a las que deberían tener derecho.

Control, cumplimiento y aplicación

El Estudio General dedica un capítulo a la importante cuestión del control y el cumplimiento. El escaso grado de observancia de la ley y la falta de control de su aplicación son factores importantes de la desprotección de los trabajadores. Velar por el cumplimiento de la legislación y prestar el apoyo necesario a los mecanismos de control, con la participación, en su caso, de los interlocutores sociales, requiere un firme compromiso político.

Los sistemas de administración e inspección del trabajo son fundamentales para la gobernanza del mercado de trabajo y, en particular, para el cumplimiento de la legislación laboral y la protección de los trabajadores en el plano nacional y en el contexto de la globalización. Son decisivos para abordar las dificultades planteadas por las nuevas modalidades de trabajo, las múltiples formas de la relación laboral y el desafío de la informalidad, con el objetivo general de proteger a todos los trabajadores, especialmente a los más vulnerables a la exclusión. El Estudio examina el modo en que los gobiernos garantizan mecanismos accesibles y eficaces de queja, incluso para trabajadores de la economía informal. Además, se han adoptado una gran variedad de medidas en los sectores público y privado con el fin de elaborar políticas y marcos normativos que permitan lograr una globalización más justa y dentro de marcos más coherentes y coordinados.



Mirar al futuro

El presente Estudio General ofrece una oportunidad para examinar los lazos estrechos y los objetivos comunes de los ocho instrumentos relacionados con el empleo. La Comisión ha examinado las repercusiones, en todos los países y regiones, de los profundos y continuos cambios que se están produciendo en el mundo del trabajo en relación con las nuevas y emergentes formas de relaciones de trabajo y de acuerdos contractuales. Estos impactos han dado lugar a reflexiones profundas, incluso sobre el significado del trabajo y de su importancia en el desarrollo de la persona y de la sociedad. Ello adquiere aún más relevancia a la luz de las continuas innovaciones tecnológicas, así como de los actuales cambios climáticos y medioambientales que requerirán de parte de todos, un cambio de paradigmas. La Comisión estima que todos los instrumentos en examen brindan orientaciones útiles para abordar los desafíos que presenta el futuro del trabajo de manera productiva e inclusiva.

Es necesario abordar esta cuestión en el marco de un diálogo social constructivo y de consultas amplias que aborden el impacto del cambio en todos los segmentos de la población y las medidas que serán necesarias para garantizar un trabajo decente para todos. Al mismo tiempo, se deben identificar y estudiar a fondo los mecanismos para que el aumento de la productividad se traduzca en beneficios más equitativos para todos.

El rol sustancial de la educación y de la formación a lo largo de la vida es claro para asegurar que todos los trabajadores podrán participar activamente en el mercado de trabajo y abordar con éxito las transiciones futuras.

Las empresas son participantes necesarios en la inclusión de todos los trabajadores. Las diversas políticas, y en particular la política de empleo, deben contribuir a crear un ambiente favorable a su desarrollo sostenible en un contexto de mercados cada vez más integrados. Las empresas, grandes y pequeñas pueden ser un vector de trabajo decente en el marco de las cadenas locales y mundiales de suministro. Al mismo tiempo, son participantes activos en el camino hacia una transición justa.

La OIT cuenta con experiencia y competencias múltiples para contribuir con su cooperación técnica en el trabajo que los países están haciendo a nivel nacional para aplicar de manera efectiva y eficaz los convenios y recomendaciones en estudio. Por ello, la Comisión invita a los gobiernos a continuar recurriendo al apoyo de la Oficina en relación con los diversos temas abordados por los instrumentos y de acuerdo a las necesidades específicas de cada caso.

La Comisión recuerda el llamado a la acción de la Declaración del Centenario, que subraya que «Es imprescindible actuar urgentemente para aprovechar las oportunidades y afrontar los retos a fin de construir un futuro del trabajo justo, inclusivo y seguro con empleo pleno, productivo y libremente elegido y trabajo decente para todos.».





▶ Introducción





I. Observaciones preliminares

1. De conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en su 331.^a reunión¹ (octubre-noviembre de 2017), el Consejo de Administración de la OIT determinó que el Estudio General que debía preparar la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en 2019 y someterse a la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 2020 examinase los ocho instrumentos siguientes:

- ▶ Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122);
- ▶ Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159);
- ▶ Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177);
- ▶ Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168);
- ▶ Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169);
- ▶ Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184);
- ▶ Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), y
- ▶ Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

2. A raíz de esta decisión, el Consejo de Administración pidió a la Oficina que elaborara un proyecto de formulario de memoria para el Estudio General relativo a los instrumentos antes mencionados. En su 332.^a reunión (marzo de 2018) y 332.^a bis reunión (mayo de 2018), el Consejo de Administración adoptó el formulario de memoria que debían utilizar los Estados Miembros para la presentación de sus memorias, en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, con miras a la preparación del Estudio General.

3. A la luz de las discusiones celebradas en el Consejo de Administración en noviembre de 2017 y en marzo de 2018, la Comisión ha examinado los ocho instrumentos escogidos en el marco del principio general de promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido a través de la formulación, aplicación, control y revisión de políticas y programas nacionales de empleo inclusivos. A este respecto, la Comisión toma nota de que el ejercicio del derecho fundamental al trabajo a través del empleo pleno, productivo y libremente elegido para todos constituye una prioridad central para los Miembros de la OIT, en particular tras la crisis mundial económica, financiera y de empleo.

4. La Comisión toma nota asimismo de que la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 (Declaración sobre la Justicia Social), junto a la Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, constituyen la respuesta de la OIT a los desafíos de la globalización, se pone de relieve la importancia de los principios consagrados en el Convenio núm. 122, identificado como uno de los cuatro convenios prioritarios esenciales para la buena gobernanza. La promoción de un crecimiento económico sostenible a través de políticas de empleo inclusivas formuladas mediante de un diálogo social participativo contribuirán a apoyar el enfoque de la OIT centrado en las personas, asegurando que nadie queda atrás en el camino hacia la recuperación económica global.

5. La Comisión también ha tomado en consideración el resultado de la discusión del centenario sobre el futuro del trabajo, así como la Declaración del Centenario para el Futuro del Trabajo (Declaración del Centenario) adoptada en junio de 2019, y el resultado de la discusión del centenario sobre las mujeres en el trabajo. Ha tenido presente asimismo la labor que está llevando a cabo el Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas del Consejo de Administración de la OIT. A lo largo de todo el Estudio General también se hace

¹ Documento GB.331/LILS/3, noviembre de 2017.



referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, prestando especial atención al ODS 8 de promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

6. Dada las rápidas transformaciones en la estructura y la organización del trabajo que están teniendo lugar en todos los Estados Miembros de la OIT y en todos los sectores económicos como consecuencia de la digitalización, las innovaciones tecnológicas, la globalización y otros acontecimientos pertinentes, el Estudio General se ha centrado en las modalidades de trabajo nuevas y emergentes, poniendo de relieve los distintos aspectos de dichas modalidades. El Estudio General también identifica prácticas óptimas que están desarrollándose y aplicándose en varios Estados Miembros en relación con estas modalidades nuevas y emergentes a fin de asegurar que los trabajadores disfrutaran de los derechos que se les reconocen, creando al mismo tiempo los incentivos necesarios para apoyar a las empresas como motores de creación de empleo. El Estudio General describe pues las muchas iniciativas positivas adoptadas en algunos países, así como los obstáculos o los desafíos a los que deben enfrentarse.

7. Tal y como se anticipó en las discusiones del Consejo de Administración, la Comisión ha abordado la importancia de promover el empleo inclusivo y el trabajo decente para todos, tomando en consideración la dimensión de género del empleo. Las discusiones del centenario sobre las mujeres en el trabajo recuerdan que, cuando se fundó la OIT en 1919, la Conferencia adoptó los primeros convenios sobre la mujer y el trabajo. Las discusiones pusieron de relieve que, al cumplirse el primer siglo de vida de la OIT, las mujeres han avanzado de modo exponencial en el mundo del trabajo en muchos aspectos. No obstante, siguen siendo más propensas a estar empleadas en ocupaciones que se consideran poco cualificadas, con condiciones de trabajo peores y más precarias en comparación con los hombres (a 2019, el promedio mundial de la brecha salarial de género se situaba en un 20 por ciento). Las mujeres siguen desempeñando la mayor parte del trabajo de cuidados no remunerado. Además, siguen estando infrarrepresentadas en los puestos de gestión y dirección. Al abordar las cuestiones relacionadas con el futuro del trabajo en el contexto de los ocho instrumentos analizados en el presente Estudio General, la Comisión ha prestado especial atención a la aplicación del principio fundamental de la igualdad de género. Considera que el logro de la igualdad de género en el trabajo en el futuro es posible, pero que para ello será preciso diseñar, formular, aplicar y controlar políticas, programas, estrategias e incentivos laborales que sean inclusivos, estén centrados en la igualdad de género, y estén coordinados estrechamente con otras políticas socioeconómicas, incluidas políticas sobre educación, orientación profesional, capacitación y formación permanente².

8. Además, este Estudio General presta especial atención al impacto de los cambios en la estructura y la organización del trabajo en las personas pertenecientes a grupos desfavorecidos. Estos pueden variar de un país a otro, en función de las circunstancias nacionales, pero se refieren a grupos como los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad, las personas que viven con el VIH o el sida, los trabajadores a domicilio, los trabajadores domésticos, los trabajadores migrantes, las minorías raciales y étnicas, los pueblos indígenas y tribales, los trabajadores rurales y los trabajadores en la economía informal.

9. A este respecto, la Comisión recuerda la Declaración del Centenario, que establece que «al ejercer su mandato constitucional, tomando en consideración las profundas transformaciones en el mundo del trabajo, y al desarrollar su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas», la OIT debe orientar sus esfuerzos, entre otras cosas, a «formular políticas eficaces destinadas a crear empleo pleno, productivo y libremente elegido y oportunidades de trabajo decente para todos», en particular para las personas jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad y las personas en situación de vulnerabilidad. La Declaración contempla lograr la igualdad de género en el trabajo y «asegurar que las modalidades de

² OIT: *A Quantum leap for gender equality: For a better future of work for all*, 2019 (disponible en: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_674831/lang--en/index.htm).



trabajo y los modelos empresariales y de producción en sus diversas formas, también en las cadenas nacionales y mundiales de suministro, potencien las oportunidades para el progreso social y económico, posibiliten el trabajo decente y propicien el empleo pleno, productivo y libremente elegido»³.

10. La Comisión recuerda asimismo que, en la Declaración del Centenario, la Conferencia reconoció la necesidad de apoyar el papel del sector privado como fuente principal de crecimiento económico y creación de empleo promoviendo un entorno favorable a la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles, en particular las microempresas y pequeñas y medianas empresas, así como las cooperativas y la economía social y solidaria, a fin de generar trabajo decente, empleo productivo y mejores niveles de vida para todos. La Conferencia reconoció asimismo la necesidad de apoyar el papel del sector público como empleador relevante y proveedor de servicios⁴.

11. La Comisión recuerda que, al adoptar la Declaración del Centenario, la Conferencia también exhortó a todos los Miembros a que colaborasen individual y colectivamente, basándose en el tripartismo y el diálogo social, y con el apoyo de la OIT, a seguir desarrollando su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas mediante, entre otras cosas, la reafirmación de la continua pertinencia de la relación de trabajo como medio para proporcionar seguridad y protección jurídica a los trabajadores, reconociendo el alcance de la informalidad y la necesidad de emprender acciones efectivas para lograr la transición a la formalidad. La Conferencia observó que todos los trabajadores deberían disfrutar de una protección adecuada de conformidad con el Programa de Trabajo Decente, teniendo en cuenta el respeto de sus derechos fundamentales; un salario mínimo adecuado, establecido por ley o negociado; límites máximos al tiempo de trabajo; y la seguridad y salud en el trabajo⁵.

12. El Estudio General destaca el papel decisivo que desempeñan el tripartismo y el diálogo social en la formulación de políticas, programas, estrategias e incentivos que promuevan un crecimiento inclusivo y sostenible, un empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente para todos, fomenten la creación de empresas sostenibles y las apoyen, incluidas microempresas, pequeñas y medianas empresas, y garanticen el cumplimiento efectivo del Programa de Trabajo Decente. Todos los capítulos de este Estudio General abordan diferentes aspectos del diálogo social. La Comisión recuerda las conclusiones de la Reunión de expertos sobre el diálogo social transfronterizo, que afirman que el diálogo social tiene un papel decisivo en la formulación de políticas que promuevan la justicia social. Las conclusiones destacan también que el diálogo social es un medio de lograr el progreso social y económico y es fundamental para la democracia y la buena gobernanza⁶.

13. El Estudio General también subraya la importancia que reviste compilar, divulgar y publicar estadísticas completas, fiables y actualizadas sobre las tendencias del empleo. La Comisión considera que es muy importante que las políticas y los programas nacionales de empleo, las estrategias y los incentivos estén bien documentados y se basen en estadísticas fiables y actualizadas a fin de asegurar que su formulación y desarrollo estén bien fundamentados, para optimizar su eficacia e impacto, y para controlar su pertinencia continua.

14. Por último, la Comisión recuerda que en la Resolución sobre el avance de la justicia social mediante el trabajo decente de 2016, la Conferencia pidió a la Oficina: «Asegurar que se establezcan vínculos apropiados y eficaces entre las discusiones recurrentes y los resultados de la iniciativa relativa a las normas, en particular explorando opciones para hacer un mejor uso del artículo 19, párrafos 5, e), y 6, d), de la Constitución de la OIT, sin aumentar las obligaciones

³ Declaración del Centenario, parte II, A, iv), v), vii), viii) y xii).

⁴ *Ibíd.*, parte II, A, ix).

⁵ *Ibíd.*, parte III, B, i) a iv).

⁶ Conclusiones de la Reunión de expertos sobre el diálogo social transfronterizo (12-15 de febrero de 2019), Ginebra.



de los Estados Miembros en materia de presentación de informes.»⁷. Ello incluye asegurar que los Estudios Generales y las discusiones conexas de la Comisión de Aplicación de Normas contribuyan a las discusiones recurrentes, según proceda⁸. La Comisión confía en que este Estudio General contribuya a la futura discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo prevista para 2020 y apoye la labor del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas del Consejo de Administración de la OIT.

1. Memorias recibidas por región

15. La Comisión toma nota de que 114 gobiernos proporcionaron memorias sobre la posición de la legislación y la práctica nacionales con respecto a los instrumentos examinados en el Estudio General: 27 memorias provenientes de África, 23 de las Américas, 5 de los Estados Árabes, 22 de Asia y el Pacífico, y 37 de Europa y Asia Central. Todas las indicaciones relativas a las memorias debidas y recibidas están contenidas en el anexo II. Con arreglo a su práctica habitual, la Comisión también ha tenido en cuenta las observaciones presentadas por 9 organizaciones de empleadores y 30 organizaciones de trabajadores, y un consejo nacional del trabajo que representa tanto a los empleadores como a los trabajadores, cuya lista figura en el anexo III.

16. El presente Estudio General se basa en las memorias comunicadas por los países en virtud del artículo 19 de la Constitución sobre las medidas adoptadas para dar efecto a las disposiciones de los convenios y las recomendaciones examinados. La Comisión también ha tomado en consideración información disponible sobre la legislación y la práctica pertinentes, así como sus observaciones principales sobre la aplicación de los convenios de la OIT ratificados, a saber, los Convenios núms. 122, 159 y 177.

17. El Estudio que nos ocupa se basa en información de Estudios Generales anteriores sobre las políticas de empleo y la readaptación profesional de los trabajadores con discapacidad, así como en otras publicaciones de interés sobre el tema.

2. Ratificaciones

18. El Convenio núm. 122 entró en vigor el 15 de julio de 1966. Hasta la fecha, ha sido ratificado por 113 Estados Miembros. La Comisión toma nota de que en los nueve últimos años se han registrado 12 ratificaciones (*Chad, Fiji, Malí, Namibia, Níger, Rwanda, San Vicente y las Granadinas, Sri Lanka, Suiza, Togo, Trinidad y Tabago y Viet Nam*), la última el 20 de septiembre de 2018, por Namibia.

19. De los 84 Estados Miembros que han ratificado el Convenio núm. 159 (que entró en vigor el 20 de junio de 1985), 21⁹ lo han hecho desde que se publicó el Estudio General de 1998¹⁰. Por último, el Convenio núm. 177, que entró en vigor el 22 de abril de 2000, lo han ratificado diez países, el último Bélgica, que lo ratificó el 2 de octubre de 2012.

20. En el anexo I figura la lista de Estados actualmente vinculados por las disposiciones de estos Convenios.

⁷ OIT: Resolución sobre el avance de la justicia social mediante el trabajo decente, CIT, 105.ª reunión, Ginebra, 2016, párr. 15, 1).

⁸ *Ibid.*, párr. 15, 2), b).

⁹ Afganistán, Bélgica, República de Corea, Côte d'Ivoire, Fiji, Italia, Jordania, Líbano, Luxemburgo, Mauricio, México, Montenegro, Nigeria, Polonia, Portugal, Serbia, Tailandia, Trinidad y Tabago, Turquía, Ucrania y Viet Nam.

¹⁰ OIT: *Readaptación profesional y empleo de personas inválidas, Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 159) y a la Recomendación (núm. 168), 1983*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 86.ª reunión, Ginebra, 1998.





II. Contexto

21. Los instrumentos examinados en el presente Estudio General fueron seleccionados por el Consejo de Administración con objeto de alinear el Estudio a la discusión recurrente que está previsto celebrar en 2020 sobre el objetivo estratégico del empleo. El Estudio General permitirá el examen de este objetivo desde distintos puntos de vista, teniendo en cuenta los instrumentos elegidos. Se trata de la primera vez que los instrumentos relativos a la relación de trabajo (Recomendación núm. 198), el trabajo a domicilio (Convenio núm. 177 y Recomendación núm. 184) y la economía informal (Recomendación núm. 204) son objeto de un Estudio General.

22. La Comisión confía en que este Estudio General ayude a ilustrar la enorme diversidad de relaciones de trabajo que encontramos en la actualidad, el modo en que se tratan a nivel nacional y los posibles déficits de trabajo decente y brechas normativas. Se examinará la prevalencia de personas en situaciones de vulnerabilidad en las formas nuevas y emergentes de trabajo, así como la necesidad de asegurar que todos los trabajadores disfruten de la protección a que tienen derecho. Se trata de algo fundamental en la promoción de las políticas y los programas para promover un crecimiento económico inclusivo, el empleo y la creación de puestos de trabajo. Para conseguirlo, es importante empezar por determinar la naturaleza y el alcance de las relaciones existentes en el trabajo, así como el modo de asegurar que las protecciones derivadas del trabajo están garantizadas para todas las personas ocupadas. La informalidad también incide en los derechos y en las condiciones de trabajo de los trabajadores, al igual que lo hace en la creación de empleos decentes y en el crecimiento. El Estudio General examina los procesos y las políticas dirigidos a facilitar la transición a la formalidad.

23. Si bien reconoce la naturaleza y alcance diversos de los instrumentos examinados, la Comisión considera que existe un tema subyacente común a todos estos instrumentos: la necesidad de formular una política de empleo coherente e inclusiva que promueva el acceso al empleo pleno, productivo y libremente elegido y al trabajo decente en el marco de la inclusión y la igualdad de oportunidades y de trato para todos. El Estudio General se basa en el concepto de un sistema sólido de gobernanza en el cual los procesos, los procedimientos y los conceptos están claros, las responsabilidades están bien definidas y están previstos mecanismos de control del cumplimiento.

24. El capítulo I del Estudio General comienza con una descripción general de los instrumentos de política de empleo, a saber, el Convenio núm. 122 y la Recomendación núm. 169, que ya han sido objeto de Estudios Generales anteriores realizados en 2004 y 2010. Este capítulo se centra en el proceso de adopción de una política nacional de empleo y en los problemas que pueden existir con respecto a la promoción del empleo pleno, productivo, inclusivo y libremente elegido. La Comisión destaca que los instrumentos no establecen un proceso específico a seguir, sino que éste se determina a nivel nacional. La Comisión considera, sin embargo, que puede ser útil para muchos países aprovechar la vasta experiencia acumulada en materia de adopción y aplicación de políticas de empleo.

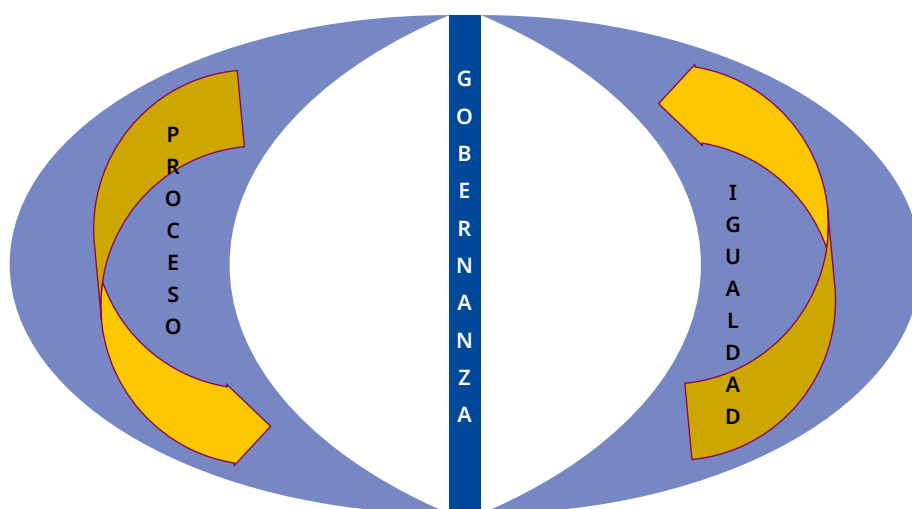
25. El capítulo II se centra en la Recomendación núm. 198 y en la relación laboral y la adopción de una política nacional para la revisión de las leyes y reglamentos pertinentes a fin de garantizar que proporcionen a los trabajadores una protección adecuada. Esto se hace en el marco de un mercado laboral en evolución, en el que los criterios e indicadores tradicionales que se utilizaban para ayudar a determinar la existencia de una relación de trabajo pueden seguir no siendo adecuados para el fin perseguido. En este capítulo se examinan los diversos aspectos de la relación de trabajo y la aparición de nuevos acuerdos contractuales que requieren un estrecho seguimiento. Como se verá en el capítulo, tanto la relación de trabajo en sus diferentes formas como los nuevos acuerdos contractuales plantean desafíos para la protección efectiva de los trabajadores.



26. El capítulo III examina la Recomendación núm. 204. Es el más reciente de los instrumentos que son objeto del presente Estudio General. El capítulo considera la diversidad de situaciones, actores e impactos que conforman la diversidad extrema que se encuentra en la economía informal. En este capítulo se examinan una serie de situaciones en las que la difuminación de las líneas divisorias entre unas relaciones laborales bien definidas y otros acuerdos contractuales está dando lugar a un aumento del trabajo informal.

27. A continuación, el Estudio General se centra en la situación particular de los trabajadores a domicilio (capítulo IV) y de los trabajadores con discapacidad (capítulo V) como ejemplos claros de los grupos de trabajadores desfavorecidos que deberían tenerse en cuenta en las políticas nacionales de empleo, a fin de garantizar su acceso a una educación y formación profesional de calidad, así como sus derechos laborales fundamentales, en particular la igualdad de oportunidades y de trato, para que puedan acceder al empleo pleno, productivo y libremente elegido y al trabajo decente. También se examina la intersección entre el trabajo digital transnacional y las nuevas formas de acuerdos contractuales, así como las oportunidades y los retos que éstas presentan.

28. En el capítulo VI se examina los tipos de medidas que los mandantes pueden adoptar con el fin de garantizar el desarrollo y la aplicación de una política nacional de empleo inclusiva. En la primera sección del capítulo se aborda la situación particular de las categorías de trabajadores mencionados específicamente en los instrumentos que son vulnerables al déficit de trabajo decente y que a menudo se concentran en los empleos más precarios e informales. En el capítulo también se exponen las medidas específicas adoptadas a nivel nacional que contribuyen a igualar los diferentes tipos de relaciones de trabajo. El nivel de remuneración, el tiempo de trabajo, la seguridad y la salud en el trabajo y la protección social varían según la situación laboral, lo que puede colocar a las personas en una situación precaria o dejarlas sin las protecciones que se derivan de la relación de trabajo. En el capítulo VII se destaca la importancia de contar con procedimientos y mecanismos accesibles de vigilancia y cumplimiento para garantizar unos sistemas de gobernanza eficientes y sólidos. Por último, el capítulo VIII se centra en las perspectivas y desafíos para la ratificación y la puesta en práctica de los instrumentos examinados.



▶ III. Ámbito de aplicación

29. Los instrumentos examinados en el Estudio General tienen diferentes ámbitos de aplicación, algunos más limitados y otros más amplios. Por ejemplo, el Convenio núm. 122 y la Recomendación núm. 169 se aplican a todos los trabajadores, ya sean dependientes o autónomos. Además, la Recomendación núm. 169 extiende esta cobertura a los trabajadores de la economía informal. La Recomendación núm. 204 se aplica a todos los trabajadores de la economía informal, independientemente de que sean autónomos o tengan relaciones laborales (incluidas las relaciones laborales no reconocidas y no reguladas), así como a las personas que trabajan en unidades económicas de la economía informal. La Recomendación núm. 198 tiene por objeto ayudar a los empleadores y a los trabajadores a determinar si un trabajador tiene una relación de trabajo de dependencia o si es realmente independiente. El Convenio núm. 177 y la Recomendación núm. 184 se aplican a todos los trabajadores a domicilio que no trabajan por cuenta propia, independientemente del tipo de relación que los vincule con su empleador, incluso si trabajan en la economía informal. El Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168 se aplican a todos los trabajadores con discapacidad.

▶ IV. Estructura y formato

30. El presente Estudio General está estructurado en torno a dos ejes. Los capítulos I al V se centran en los conceptos y los procesos en el marco de una política nacional de empleo inclusiva e integral, mientras que los capítulos VI y VII se centran en la igualdad y la inclusión, así como el control y el cumplimiento. El capítulo VIII analiza los medios para aprovechar el potencial de los instrumentos y aborda los desafíos que pueden plantearse.

31. Habida cuenta de la variedad de cuestiones que se tratan en los ocho instrumentos objeto de examen, la Comisión sólo ha tratado algunas en profundidad. Las otras cuestiones se tratan con menos detalle y en la medida en que guardan relación con el concepto subyacente del presente Estudio.





▶ 1

La importancia decisiva de una política de empleo incluyente



32. Cuando se estableció la OIT en 1919, tras la Primera Guerra Mundial, las cuestiones relativas al empleo revestían una prioridad urgente. El Preámbulo de la Constitución de 1919 hace hincapié en la urgente necesidad de asegurar la prevención del desempleo. De hecho, uno de los instrumentos adoptados por la primera Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), el Convenio de la OIT sobre el desempleo, 1919 (núm. 2), insta a los países a adoptar medidas destinadas a luchar contra el desempleo y desarrollar un servicio de empleo público gratuito. Posteriormente, en 1994, la Declaración de Filadelfia reafirmó los principios fundamentales en los que se basa la OIT, destacando que «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos» (parte I, c). La parte III de la Declaración de Filadelfia reconoce, entre otras cosas, «la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan: a) lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida, y b) 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». Con el inicio del segundo siglo de vida de la Organización, el empleo sigue siendo un elemento esencial de su mandato de promover el logro del trabajo decente y salvaguardar el bienestar de todos los trabajadores. En la parte I, B, de la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, 2019, la CIT declara que «Es imprescindible actuar urgentemente para aprovechar las oportunidades y afrontar los retos a fin de construir un futuro del trabajo justo, inclusivo y seguro con empleo pleno, productivo y libremente elegido y trabajo decente para todos.».

33. Tomando en consideración el amplio alcance del presente Estudio General y la variedad de instrumentos que abarca, la Comisión sólo abordará en profundidad algunos aspectos de la política de empleo, y examinará otros sólo de modo tangencial o desde la perspectiva de la coordinación y la coherencia. Esta selección está basada en el cuestionario aprobado por el Consejo de Administración para la elaboración del Estudio. Algunos aspectos, como la transición a la formalidad y las medidas para impulsar el empleo de grupos específicos, se abordan en otros capítulos. No obstante, la Comisión desea reiterar que las políticas nacionales de empleo deben ser integrales, ya que el empleo no es un objetivo que pueda alcanzarse y mantenerse a través de políticas aisladas. Es necesario adoptar un conjunto diversificado de instrumentos complementarios en distintos ámbitos, como se pone de relieve en las conclusiones de la CIT celebrada en 2014 (...) ¹¹. Las políticas de empleo también deberían ser incluyentes a fin de que el objetivo del pleno empleo, productivo y libremente elegido conlleve oportunidades concretas para todos los trabajadores, del tipo que sean.

34. En este capítulo, la Comisión se centra en la historia y el contenido del Convenio núm. 122 y de la Recomendación núm. 169; una descripción general del proceso seguido por muchos países en la adopción de una política nacional de empleo; las medidas para la creación de empleo y el crecimiento económico inclusivo y sostenible; el fomento de la economía verde y azul, y el impacto de las nuevas tecnologías en el empleo.



¹¹ Organización Internacional del Trabajo (OIT): «Employment policy implementation mechanisms across countries», Employment Research Brief, Ginebra, 2017.

I. Antecedentes

35. El Convenio núm. 122, junto a la Recomendación sobre la política de empleo 1964 (núm. 122) que lo acompaña, así como la Recomendación núm. 169, adoptada dos decenios más tarde, proporcionan un marco sólido y exhaustivo para que los Estados Miembros de la OIT promuevan el empleo y aborden los déficits específicos de trabajo decente, incluidos los que afectan a grupos desfavorecidos. Los instrumentos proporcionan orientaciones sustantivas para la formulación de políticas y programas nacionales de empleo centrados en la promoción del empleo, la creación de puestos de trabajo y la generación de ingresos, así como para la prevención del desempleo, la reducción de la pobreza y la mejora de los niveles de vida.

36. La Comisión recuerda que tras la adopción del Convenio núm. 122, en su 51.^a reunión, celebrada en 1967, el Programa Mundial del Empleo fue adoptado 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.

37. En 1976, la Conferencia Mundial del Empleo, adoptó una Declaración de principios y un programa de acción 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 todas las personas. En 1979, la CIT 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 el tema de la revisión de los instrumentos de política del empleo¹².

38. La Comisión de Expertos ya preparó Estudios Generales sobre el Convenio núm. 122 y la Recomendación núm. 122 en 1969 y 1972¹³. En 2004, examinó la aplicación del Convenio núm. 122 y de las Recomendaciones núms. 122 y 169¹⁴. En 2010, la Comisión examinó el Convenio núm. 122 y los instrumentos relativos al empleo relacionados a la luz de la Declaración sobre la Justicia Social de 2008.

¹² OIT: *Instrumentos relativos al empleo, Estudio general sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 99.^a reunión, Ginebra, 2010 (en adelante «Estudio General de 2010»), párrs. 5 a 8.

¹³ OIT: *Estudio general acerca de las memorias relativas al Convenio y a la Recomendación sobre la política del empleo*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 4B), CIT, 57.^a reunión, Ginebra, 1972 (en adelante «Estudio General de 1972»).

¹⁴ OIT: *Promover empleo, Políticas, capacitación, empresas, Estudio general relativo al Convenio sobre política del empleo*, 1964 (núm. 122), y a la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), y a los aspectos referidos a la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido del Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), y la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 92.^a reunión, Ginebra, 2004 (en adelante «Estudio General de 2004»).





II. Política de empleo y derecho al trabajo

39. En el Convenio núm. 122, el artículo 1 dispone que «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». El objetivo de la política es estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, elevar el nivel de vida, satisfacer las necesidades de trabajadores cualificados y resolver el problema del desempleo y del subempleo.

40. La dimensión relacionada con los derechos humanos se refleja en el Preámbulo del Convenio núm. 122 que cita la afirmación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, a saber, 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».

41. Los principios fundamentales del Convenio núm. 122 están recogidos en la Recomendación núm. 169, que también incluye una referencia explícita al derecho al trabajo, señalando la importancia de fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido para garantizar en la práctica la realización del derecho al trabajo, que debería ser una prioridad en las políticas económicas y sociales de los Estados Miembros y, cuando proceda, en sus planes para atender las necesidades básicas de la población (párrafos 1 y 3).

42. ***La Comisión recuerda que, para asegurar el ejercicio del 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 de las Naciones Unidas sobre derechos económicos y sociales y derechos civiles y políticos, los cuales han sido ratificados por casi todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas***¹⁵. Los pactos adoptados dos años después del Convenio núm. 122 también consagran el derecho al trabajo.

43. Muchas constituciones nacionales reconocen el derecho al trabajo y disponen que compete al Estado promover las condiciones que favorezcan un ejercicio efectivo del derecho al trabajo para todos los ciudadanos.

De los 12 países que han ratificado el Convenio desde el Estudio General de 2010, nueve cuentan con constituciones que incluyen disposiciones relativas al derecho al trabajo: *Chad* (artículo 32), *Fiji* (artículo 33), *Malí* (artículo 17), *Níger* (artículo 33), *Rwanda* (artículo 37), *Suiza* (artículo 41), *Sri Lanka* (artículo 28), *Togo* (artículo 37) y *Viet Nam* (artículo 35)¹⁶.



¹⁵ Estudio General de 2010, párr. 17.

¹⁶ *Namibia, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago* también han ratificado el Convenio en los años transcurridos desde 2010.

III. Contenido de los instrumentos

1. Formulación y aplicación de una política nacional activa

44. El artículo 1, 1), del Convenio núm. 122 establece que los Estados Miembros deben pronunciarse formal y explícitamente en relación con su política nacional de empleo. El compromiso político con un empleo pleno, productivo y libremente elegido puede reflejarse en la legislación nacional o en declaraciones de intenciones clave, como un plan nacional o un marco de política general similar.

45. *La política nacional de empleo debería reflejar una visión concertada y coherente de los objetivos del país relativos al empleo y establecer medios específicos para alcanzarlos. Los programas y acciones deberían ir ligados a una visión común con continuidad a lo largo del tiempo que pueda asegurar una visión económica y social y políticas laborales coherentes, independientemente de los cambios de gobierno que se produzcan.*

46. *El Convenio no dispone una modalidad específica de política nacional de empleo. Algunos países pueden optar por adoptar una política de empleo específica, mientras que otros pueden avanzar progresivamente, priorizando algunas dimensiones por encima de otras, o abordando grupos específicos, dejando las dimensiones restantes para más adelante¹⁷. Independientemente de la modalidad que adopte, es decisivo que la política de empleo se posicione como objetivo principal en el programa nacional y las políticas macroeconómicas¹⁸.*

47. La mayoría de los Estados han adoptado alguna modalidad de política de empleo nacional. La Comisión toma nota de que los países que figuran a continuación han adoptado políticas nacionales de empleo específicas. *Albania, Arabia Saudita, Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bangladesh, Barbados, Benin, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Chile, China, Comoras, República de Corea, Costa Rica, República Democrática del Congo, Côte d'Ivoire, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, Etiopía, Fiji, Filipinas, Gabón, Ghana, Guatemala, Honduras, Iraq, Jordania, Kazajstán, Kenya, Kirguistán, Liberia, Macedonia del Norte, Madagascar, Malawi, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, Mauritania, República de Moldova, Mongolia, Montenegro, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Níger, Nigeria, Noruega, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Federación de Rusia, Rwanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia, Seychelles, Sierra Leona, Sri Lanka, Sudán, Suecia, República Unida de Tanzania, Timor-Leste, Togo, Turquía, Uganda, Zambia y Zimbabwe.* Algunas de estas políticas se han formulado con la cooperación técnica de la OIT¹⁹. Hay países que se encuentran en proceso de adoptar una política nacional de empleo²⁰. Otros están revisando su política²¹.

¹⁷ Estudio General de 2010, párr. 514. Por ejemplo, Ecuador, Egipto, Paraguay e Islas Marshall cuentan con una estrategia de empleo juvenil.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 27.

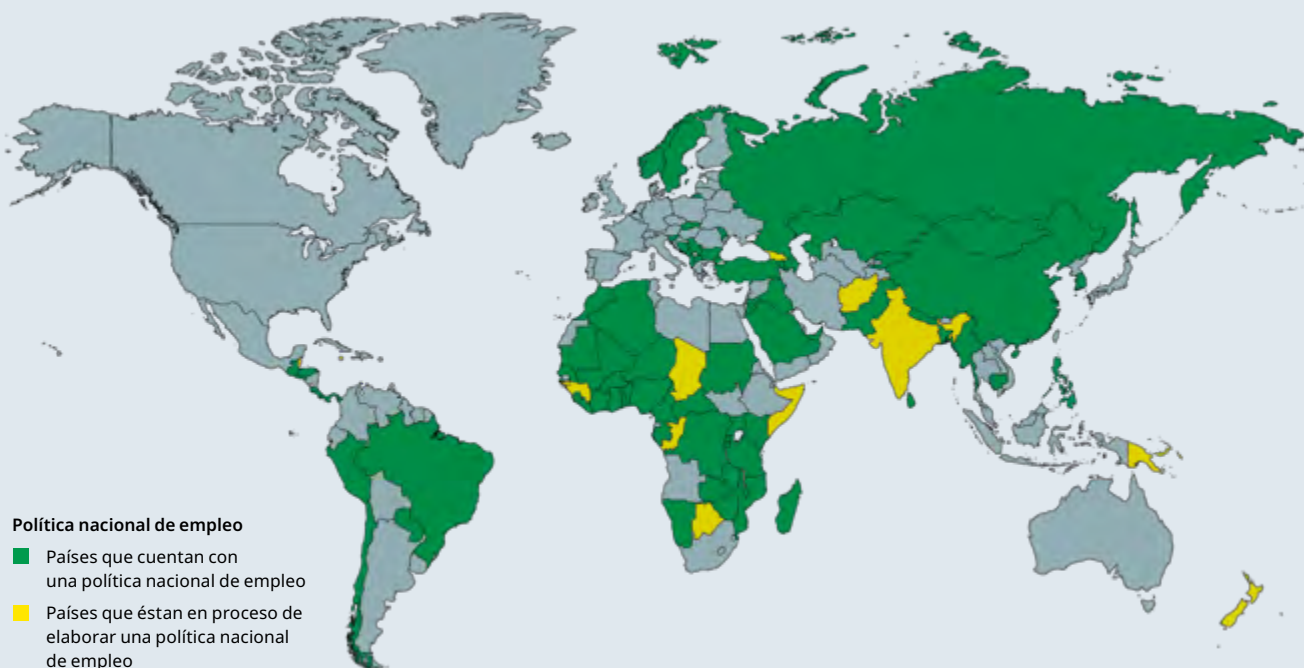
¹⁹ Así, por ejemplo, desde 2010 la OIT ha contribuido a la formulación de las políticas nacionales de empleo en los siguientes países: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Burkina Faso, Camboya, Camerún, China, Comoras, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Etiopía, Filipinas, Ghana, Guatemala, Iraq, Jordania, Kirguistán, Macedonia del Norte, Malawi, Malí, Marruecos, Mozambique, Namibia, Panamá, Perú, Federación de Rusia, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia, Seychelles, Sri Lanka, Togo y Zambia.

²⁰ Afganistán, Bangladesh, Belice, Botswana, Chad, Congo, Georgia, Guinea, Guinea-Bissau, India, Jamaica, Mauricio, Nueva Zelandia, Palau, Papua Nueva Guinea, Somalia y Trinidad y Tabago.

²¹ Por ejemplo, Albania, Arabia Saudita, Armenia, Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Macedonia del Norte, Níger, Perú, Rwanda, y República Unida de Tanzania.

Gráfico 1.1

Países que han adoptado una política nacional de empleo específica



Fuente: OIT.

48. Otros países han integrado la política nacional de empleo en un plan nacional de desarrollo o plan de acción nacional²².

Bahrein – El Gobierno ha adoptado un plan de acción y el Consejo de Ministros ha promulgado decretos que incluyen directrices para la promoción y la protección del empleo nacional.

CEACR – En sus comentarios relativos a *Comoras*, la Comisión tomó nota con interés de que la Ley relativa a la Política Nacional de Empleo (PNE) se había promulgado a través de la Ley Marco núm. 14-020/AU de 21 de mayo de 2014 relativa a la Política Nacional de Empleo. La ley tiene por objeto ofrecer una visión común y coherente de las orientaciones estratégicas de la acción nacional en pro del empleo a través del aumento de las posibilidades de acceso de los grupos de población de bajos ingresos a un empleo decente y a unos ingresos estables y sostenibles²³.

49. Los Estados Miembros han formulado una amplia gama de políticas y medidas para abordar aspectos específicos de la promoción del empleo. Algunos países están aplicando políticas y programas que priorizan cuestiones de interés, como la informalidad o el desajuste de competencias, o que promueven el empleo para grupos específicos, como los jóvenes, los migrantes y las personas con discapacidad.

²² Alemania, Bahrein, Estado Plurinacional de Bolivia, Canadá, Ecuador, Egipto, Indonesia, Irlanda, Letonia, Lituania, Sudáfrica y Suiza.

²³ Comoras – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2017. Véase también Barbados – Convenio núm. 122, solicitud directa, 2016.

50. Los Estados Miembros de la OIT que son Estados miembros de la Unión Europea (UE) han adoptado una amplia gama de políticas en aras de promover el pleno empleo de conformidad con la *Estrategia de Empleo Europa 2020*.

En 2010, la Estrategia de Lisboa fue sustituida por la estrategia *Europa 2020: Una Estrategia Europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (2010-2020)*, que establece objetivos y metas en relación con el empleo a nivel de la UE. Éstos se traducen en metas nacionales en los Estados miembros, que presentan informes periódicos sobre su aplicación. Uno de los elementos clave de la estrategia Europa 2020 son los programas nacionales de reforma, planes de acción formulados por los gobiernos nacionales donde establecen cómo aplicarán las metas y los objetivos de la estrategia Europa 2020, en particular en relación con el empleo.

51. Otras uniones regionales y grupos de países también han adoptado iniciativas similares para fomentar el empleo.

La Unión Africana ha aprobado la Agenda 2063, que tiene por objeto lograr el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible mediante, entre otras cosas, la creación de empleo, el aumento de la productividad y el aumento de la competitividad.

Los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS) del Foro de las Islas del Pacífico (Islas Cook, Micronesia, Kiribati, Nauru, Niue, Palau, Islas Marshall y Tuvalu) tratan de garantizar el desarrollo sostenible de su población mediante la colaboración para abordar cuestiones de especial importancia y pertinencia para el grupo. Para ello, ha adoptado la Estrategia Regional para los Pequeños Estados Insulares 2016-2020.

El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la Organización de los Estados Americanos, ha adoptado un plan de acción de Bridgetown 2017 que tiene como objetivo avanzar hacia la justicia social, el trabajo decente y el desarrollo sostenible en las Américas.

El Plan Estratégico para la Comunidad del Caribe (CARICOM) 2015-2019 tiene por objeto realizar el potencial humano del pueblo de las islas a través de, *inter alia*, el pleno empleo, la reducción de la pobreza, la buena gobernanza y la innovación tecnológica.

52. Además de formular una política nacional de empleo, la Comisión considera que los países deben comprometerse firmemente con su aplicación, a través de políticas activas y programas que tomen en consideración las condiciones del país y los niveles de desarrollo nacional, regional y local.



2. Objetivo de la política de empleo

53. El objetivo del Convenio núm. 122 es triple: promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido²⁴.

a) Empleo pleno

54. De acuerdo con el artículo 1, 2), del Convenio núm. 122, el pleno empleo significa que «habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo». Este objetivo se relaciona estrechamente con el derecho fundamental al trabajo. Se refiere a crear oportunidades de trabajo para todas las personas disponibles y las que estén buscando trabajo, sin implicar que todas las personas deban estar empleadas en todo momento. Se considera inevitable que en los mercados de trabajo flexibles exista un cierto grado de desempleo friccional (que afecte a personas en transición de un empleo a otro), habida cuenta de que incluso los mercados de trabajo que funcionan correctamente no pueden buscar instantáneamente la correspondencia entre los trabajadores que buscan trabajo y los empleos disponibles²⁵. Así pues, en cualquier momento, es posible que un pequeño porcentaje (2-3 por ciento) de la fuerza de trabajo 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 empleo.

55. La Comisión recuerda las conclusiones adoptadas por la CIT en su reunión de 1996 relativas a las políticas de empleo en el contexto mundial y considera que determinados aspectos de estas conclusiones siguen revistiendo un interés particular en el contexto de los cambios actuales en el mundo del trabajo, en especial el desarrollo de las nuevas tecnologías y los riesgos de supresión de puestos de trabajo derivados de la automatización. ***La Comisión destaca que la definición de pleno empleo como el nivel de empleo que permite que todo aquel que esté disponible, sea apto y busque activamente un trabajo pueda obtenerlo, sigue siendo fundamentalmente válida. En este contexto, deben tomarse en consideración los cambios en la estructura del empleo por lo que se refiere al empleo pleno, productivo y libremente elegido. El pleno empleo sigue siendo una meta alcanzable, a pesar de las inquietudes que causa la posible supresión de puestos de trabajo por la rápida evolución técnica y la competencia internacional exacerbada. La Comisión considera que el objetivo del pleno empleo es válido para todos los países, si bien en los países en desarrollo tal vez haya que darle una interpretación diferente²⁶. Al mismo tiempo, el pleno empleo debería concertarse con los objetivos del progreso económico y el crecimiento sostenible, que pueden conllevar cambios estructurales y la transición de trabajadores de sectores muy contaminantes a la economía verde y azul.***

²⁴ OIT: *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo*, Ginebra, 2012, pág. 17.

²⁵ Estudio General de 1972, párr. 28.

²⁶ Estudio General de 2004 y Conclusiones de la CIT relativas a las políticas de empleo en un contexto global, CIT, 83.ª reunión, Ginebra, 1996.



Conceptos de estadística

En esta sección, la Comisión se refiere a determinados conceptos estadísticos internacionales reconocidos por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), que se utilizan para analizar y contextualizar los niveles de empleo, e incluyen los conceptos de fuerza de trabajo, desempleo, subutilización de la mano de obra (subempleo), desempleo relacionado con el tiempo y fuerza de trabajo potencial²⁷.

El concepto de fuerza de trabajo se refiere a la oferta de trabajo disponible en un momento dado para la producción de bienes y la prestación de servicios a cambio de remuneración o beneficios. La suma de las personas en la ocupación y las personas en la desocupación equivale a la fuerza de trabajo.

Las personas en la desocupación, o personas desocupadas, se definen como todas aquellas personas en edad de trabajar que no estaban ocupadas, que habían llevado a cabo actividades de búsqueda de un puesto de trabajo durante un período reciente especificado, y que estaban actualmente disponibles para ocupar un puesto de trabajo. Deben cumplirse los tres criterios para que a una persona se la pueda considerar desocupada. Las personas *no ocupadas* se determinan en relación al período de referencia corto que se utiliza para medir la ocupación. Las *actividades de búsqueda* de un puesto de trabajo se refieren a cualquier actividad llevada a cabo durante un período reciente especificado que comprende las últimas cuatro semanas o un mes, con el propósito de encontrar un puesto de trabajo, iniciar un negocio o una explotación agrícola. Ello incluye también trabajos a tiempo parcial, informales, temporales, estacionales u ocasionales, dentro del territorio nacional o en el extranjero. En el caso de aquellas personas que inicien un negocio, la fecha en que la empresa se constituya debería utilizarse para distinguir entre las actividades de búsqueda para iniciar el negocio y la actividad propia de la empresa. El concepto de *estar actualmente disponible* es un indicio de que las personas están listas para comenzar a trabajar en un puesto de trabajo en el momento, y se evalúa con respecto a un período de referencia corto, que incluye el utilizado para medir la ocupación.

Aunque el problema del desempleo siempre está presente en los discursos oficiales, la subutilización de la fuerza de trabajo puede adoptar formas que no se recogen bajo los titulares de la tasa de desempleo y pueden utilizarse para complementar este indicador. A este respecto, la Comisión señala que la resolución I de la 19.ª reunión de la CIET, 2013 define medidas adicionales de la subutilización de la fuerza de trabajo. El desempleo o desocupación se integra como una de las medidas de subutilización de la fuerza de trabajo, que también incluyen la «subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo» y la «fuerza de trabajo potencial».

La *subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo* se refiere a situaciones en las que el tiempo de trabajo de las personas ocupadas es insuficiente en relación con otras situaciones alternativas de la ocupación que ellas desean y están disponibles para desempeñar. Concretamente, las personas en subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo se definen como todas aquellas personas ocupadas que, durante el período de referencia corto, deseaban trabajar horas adicionales, cuyo tiempo de trabajo en todos los puestos de trabajo era inferior a un valor umbral especificado de horas, y que estaban disponibles para trabajar horas adicionales de haber tenido la oportunidad de trabajar más.

²⁷ OIT: [Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo](#), adoptada por la 19.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 2013. Véase también OIT: Resolución sobre las estadísticas de las relaciones de trabajo adoptada por la 20.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 2018.



La Comisión toma nota de la importancia de estas nuevas medidas, que permitirán una medición estadística mejorada de la participación de todas las personas en todas las formas de trabajo y en todos los sectores de la economía, incluida la subutilización de la fuerza de trabajo, así como las interacciones entre las distintas formas de trabajo. La resolución de 2013, junto a otras resoluciones relativas a la situación en el empleo adoptadas en 2018 revisten importancia para la evaluación de la cantidad y la calidad del trabajo a nivel nacional²⁸.

La *fuerza de trabajo potencial* se define como todas las personas en edad de trabajar que, durante el período de referencia corto, no estaban ocupadas ni desocupadas y: 1) que habían llevado a cabo «actividades de búsqueda», no estaban «actualmente disponibles» pero lo estarían en un período posterior corto (a saber, los buscadores no disponibles); o 2) que no llevaron a cabo «actividades de búsqueda», pero que deseaban un puesto de trabajo y estaban «actualmente disponibles» (a saber, los buscadores potenciales disponibles). El segundo grupo incluye a los *buscadores desalentados*, que comprende aquellas personas que no llevaron a cabo «actividades de búsqueda» por motivos relacionados con el mercado laboral. La fuerza de trabajo potencial no es parte de la fuerza de trabajo actual, pero puede integrarse en la misma si cambian algunas condiciones, lo que implica que la desvinculación de estas personas del mercado de trabajo es marginal²⁹.



b) Empleo productivo

56. El artículo 1, 2), b), del Convenio núm. 122 establece que la política nacional de empleo «deberá tender a garantizar que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;». El *empleo productivo*, que se define como aquel con remuneraciones suficientes y adecuadas que le permiten al trabajador y a su familia alcanzar un nivel de consumo por encima de la línea de pobreza, precisa de una organización eficiente de los recursos³⁰, y debería evaluarse teniendo presentes las circunstancias nacionales. Por consiguiente, la productividad laboral es una medida clave de comportamiento de la economía y del desarrollo nacional. El valor aumenta cuando se trabaja de manera más eficaz o con más competencias, pero también aumenta con la utilización de más y mejor maquinaria, la reducción de los desperdicios de la materia prima o con la introducción de innovaciones tecnológicas.

57. Si se pretende que los trabajadores contribuyan al máximo al crecimiento económico y otros objetivos sociales, es fundamental que aumenten sus capacidades y oportunidades. Las políticas para mejorar la productividad laboral incluyen: políticas macroeconómicas que favorezcan el empleo (a través de la inversión en infraestructuras, reformas fiscales y del bienestar, formación y capacitación de calidad, inversión empresarial, incentivos fiscales o la supresión de obstáculos innecesarios a la eficiencia), complementadas por políticas salariales justas y del mercado de trabajo e instituciones que contribuyan a un mercado de trabajo más efectivo, incluyente y equitativo, incluidas instituciones para la fijación de los salarios, sistemas de salarios mínimos, prestaciones sociales obligatorias, seguro de desempleo, legislación para la protección del empleo y mecanismos adecuados de control del cumplimiento³¹.

²⁸ Esto también es aplicable al cap. II sobre la relación de trabajo.

²⁹ OIT: *World Employment Social Outlook: Trends 2019* (Resumen ejecutivo en español: [Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo – Tendencias 2019](#)), Ginebra, 2019, pág. 23.

³⁰ A este respecto, véase, por ejemplo, M. Mwamadzingo y P. Chinguwo: [Productivity improvement and the role of trade unions](#), OIT, 2015.

³¹ OIT: «National employment policies», SDG Note, DW for SDGs Notes Series, Ginebra, 2018.

La Organización Internacional de Empleadores (OIE) indicó en sus observaciones relativas a la aplicación del Convenio núm. 122 que el crecimiento sostenido de la productividad es el principal motor del proceso de desarrollo, incluida la creación de empleo y trabajo decente, y la transición a la económica formal. El crecimiento sostenido de la productividad se traduce en un mejor rendimiento financiero, que permite a las empresas contratar y retener a más trabajadores, así como invertir en maquinaria y equipo, investigación y desarrollo. Ese crecimiento también permite a las empresas invertir en el desarrollo de las calificaciones de sus trabajadores, mejorar las condiciones de trabajo y ampliar la producción de bienes y servicios. Al mismo tiempo, el aumento de la productividad permite a las empresas ser competitivas, obtener acceso a la financiación y cosechar los beneficios del comercio internacional. La productividad es el motor del crecimiento sostenible y un factor clave para mejorar el nivel de vida a largo plazo.

i) Crecimiento sostenido, sostenibilidad ambiental, inclusión e igualdad

58. Para la formulación de políticas de apoyo al crecimiento económico es importante conocer cuáles son las fuerzas que impulsan la productividad, en particular el impacto acumulado de maquinaria y equipos, las mejoras en la organización y en la infraestructura física e institucional, las mejoras en la salud y las competencias de los trabajadores («capital humano») y la generación de nuevas tecnologías³². La Comisión señala de que hay tres factores en particular que es necesario tomar en consideración cuando se analiza la productividad: el crecimiento sostenido; la sostenibilidad ambiental; y la igualdad. Para asegurar un crecimiento sostenido es necesario un empleo productivo y duradero.

59. Los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) de las Naciones Unidas para 2030, adoptados en 2015, instan a los países a tomar medidas para promover el trabajo decente, y el empleo productivo y sostenible³³. En particular el ODS 8 de «promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos» establece metas que incluyen mantener el crecimiento y lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra.

60. Cuando se han examinado los programas de empleo que promueven la utilización de contratos de muy corta duración u otras modalidades de contratos de duración determinada y temporales, la Comisión ha solicitado a los gobiernos que proporcionen información acerca del impacto de estos programas en las oportunidades de *empleo duradero*.

La Confederación General del Trabajo – Fuerza Obrera (CGT-FO) de Francia señala el aumento del empleo precario (según la *Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)*, la proporción de nuevas contrataciones con contratos de duración determinada ha aumentado considerablemente en los últimos 25 años, en particular desde el decenio de 2000, de un 76 por ciento en 1993 a un 87 por ciento en 2017) a raíz de los cambios registrados en la legislación social y de la desregulación del mercado de trabajo. Ello ha conducido a una proliferación de los contratos de corta duración. La organización de trabajadores considera que la lucha contra la inseguridad laboral debe ser una prioridad, por lo que no se trata de adaptar el modelo social francés a estos cambios sin antes haberlos cuestionado.

³² OIT: *Indicadores Clave del Mercado de Trabajo*, novena edición, 2016, pág. 18.

³³ OIT: *Decent work and the Sustainable Development Goals: A guidebook on SDG labour market indicators*, Ginebra, 2018.



La Unión General de Trabajadores (UGT) de *España* se refiere a la prioridad otorgada a la cantidad por encima de la calidad del empleo.

CEACR – En sus comentarios sobre la aplicación del Convenio núm. 122 en *España*, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) señala que la mayor parte del empleo creado se concentra en sectores muy poco productivos y continúa siendo precario y de mala calidad. En este sentido, la CCOO sostiene que los contratos que se firman continúan siendo en su mayoría temporales. Añade que, en 2017, el 95 por ciento de los contratos eran temporales o a tiempo parcial. La CCOO alega que la duración media de los contratos temporales es cada vez menor, y aumentan los contratos temporales de corta y muy corta duración, así como la rotación laboral. En su respuesta, el Gobierno indica que, si bien el número de contratos que se firman son mayoritariamente temporales, en 2017, por primera vez desde el inicio de la recuperación, la creación neta de empleo de asalariados con contrato indefinido (263 900) superó a la de aquellos que tenían contrato temporal (222 900)³⁴.

La Confederación Alemana de Sindicatos (DGB) señala que muchas medidas, como el trabajo a través de agencia o los contratos de duración determinada que se concibieron como excepciones o para colmar una brecha, han pasado a ser instrumentos habituales del mercado de trabajo. En todas las formas de trabajo precario se observa un patrón similar: ingresos bajos, protección social escasa y menos derechos de codeterminación que los empleados. El grupo más amplio de personas con trabajos precarios es el de los minitrabajos. En 2018, 7,5 millones de personas tenían minitrabajos. De estos 7,5 millones, 4,7 tenían empleos marginales, de los cuales 2,7 millones pertenecían a la horquilla de edad laboral tradicional de entre 25 y 64 años de edad. Con un límite superior de 450 euros al mes, los minitrabajos son trabajos sin porvenir, con pocos ingresos, que a menudo se desarrollan en condiciones de trabajo deficientes. De los 3,1 millones de trabajadores con empleos marginales del grupo correspondiente del mercado de trabajo (25 a 64 años de edad), alrededor del 80 por ciento cuenta con un diploma de formación profesional o formación académica.

La Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV) y la Federación Nacional de Sindicatos Cristianos (CNV) de los *Países Bajos* se refieren al aumento del empleo flexible y al predominio del autoempleo, incluido el falso autoempleo. Según los sindicatos, es poco probable que esta forma de organización flexible del trabajo conduzca a un aumento significativo de la productividad y del empleo, ya que los trabajadores autónomos no tienen acceso a la formación y tienen poco acceso a la seguridad social en caso de enfermedad o discapacidad. Consideran que la reciente introducción de la Ley de Equilibrio del Mercado Laboral no ayudará a abordar la cuestión de la flexibilidad.



³⁴ Véase España – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2019.

La Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) indica que no existe una política nacional activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Tampoco hay programas o políticas sociales coordinadas. Ello ha tenido como efecto la informalización de la fuerza de trabajo y la desindustrialización del país con su consecuente pérdida de empleo productivo. Tampoco existen políticas públicas destinadas a abordar la participación desigual de las mujeres en el lugar de trabajo, la inserción de los jóvenes o de los trabajadores con discapacidad en el mundo laboral.

61. La Comisión examinará algunos de estos acuerdos contractuales de trabajo en los capítulos II y VI, los cuales, si bien proporcionan algún tipo de ingreso, también pueden plantear problemas en relación con las protecciones laborales y sociales, y alentar una mayor rotación en los puestos de trabajo favoreciendo el empleo precario. ***A este respecto, la Comisión recuerda que es necesario contar con unos marcos institucionales y legales claros para poder crear empleo productivo y duradero que asegure protecciones adecuadas, y atender al mismo tiempo las necesidades de la empresa en cuanto a flexibilidad.***

62. El ODS 8 insta a los países a aumentar la productividad económica, desvinculando el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente³⁵. Se trata de promover la prosperidad y proteger el planeta. El objetivo de poner fin a la pobreza debe ir en la misma línea que las estrategias de desarrollo económico que abordan tanto las necesidades sociales como los problemas del medio ambiente.

Ghana – Dos de los cuatro objetivos de política de la Política nacional de empleo (2015) incluyen una medida estratégica relacionada con los empleos verdes o la economía verde:

1. Promover y apoyar iniciativas para la creación de empleos verdes en la eficiencia energética en la industria, el suministro de energía, los transportes, la biodiversidad, la conservación y restauración del ecosistema, la gestión del terreno y el suelo, y la gestión de los residuos.
2. Ampliar los mecanismos de protección social para los trabajadores expuestos a conmociones externas (incendios, inundaciones, ajustes, cambios estructurales en la transición a la economía verde, etc.), y formular nuevas estrategias de aprendizaje para ayudarles a lidiar con estas perturbaciones socioeconómicas antes de reintegrarse en el mercado de trabajo.

La reflexión transversal sobre la sostenibilidad ambiental también se observa en la inclusión de la Ley de la Agencia de Protección del Medio Ambiente, 1999 (ley núm. 490) en el contexto legal y de política, que proporciona orientaciones para la reglamentación del empleo, las condiciones de trabajo y las relaciones laborales. Además, la política ambiental nacional y la política nacional de cambio climático de Ghana se mencionan, junto a otras, como políticas de referencia que deberían desarrollarse conjuntamente con la política nacional de empleo.

63. La Comisión recuerda que el empleo productivo y el trabajo decente son requisitos previos que deben cumplirse para aumentar los niveles de vida y reducir la pobreza. Recomendamos asimismo que deberían examinarse los vínculos entre productividad y reducción de la pobreza en el contexto de las crecientes desigualdades que se observan en todo el mundo y de la persistente informalidad. La Comisión toma nota de que el crecimiento de los salarios no ha progresado al mismo ritmo que el crecimiento de la productividad, y que la proporción de

³⁵ ODS, metas 1-4. Véase la sección sobre empleos verdes.



ingresos nacionales destinados a los trabajadores ha disminuido³⁶. La brecha entre la población adinerada y otros segmentos de la población sigue ampliándose.

64. La Comisión acoge con agrado el enfoque centrado en las personas adoptado en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, 2019³⁷, dirigido a reorientar la economía hacia un crecimiento basado en las personas y hacia el desarrollo, al tiempo que brinda la oportunidad de crear trabajo decente, de facilitar la formalización de quienes tienen empleos informales y de poner fin a la pobreza de los trabajadores³⁸. A este respecto, la Comisión toma nota de que varios países han proporcionado formación sobre las medidas específicas adoptadas para abordar la pobreza en el marco de las políticas nacionales de empleo y de conformidad con las mismas³⁹. Estas medidas incluyen mecanismos para categorías específicas de trabajadores (como los trabajadores con discapacidad, los jóvenes, categorías determinadas de mujeres, los desempleados de larga duración y los trabajadores rurales), así como para promover la transición a la formalidad, la mayor coherencia de las políticas de empleo y los mecanismos de protección social, la creación de empleo, el aumento del salario mínimo, los servicios de atención gratuitos para promover la participación en el mercado de trabajo, las prestaciones monetarias y el desarrollo de las competencias.

Malta – La Política nacional estratégica para la reducción de la pobreza y la inclusión social, 2014-2024 considera el empleo como una de las seis dimensiones del bienestar que contribuyen a la reducción de la pobreza y a la promoción de la inclusión social.

Portugal – Durante los últimos veinte años, *Portugal* ha establecido y aplicado el *rendimento social de inserção (RSI)*, que inicialmente garantizaba un salario mínimo, como parte de una estrategia de reducción de la pobreza. Este tipo de apoyo tiene por objeto proteger a las personas que viven en condiciones de extrema pobreza y comprende una prestación monetaria para atender sus necesidades básicas y un programa de integración que incluye un contrato (una serie de medidas que reflejan las características y condiciones del hogar del beneficiario) con miras a su integración progresiva en la sociedad, el mercado de trabajo y la comunidad.

65. La Comisión recuerda asimismo que las medidas previstas para aumentar la productividad de la mano de obra deben ir acompañadas de medidas para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en todos los aspectos del empleo.

ii) Trabajo no remunerado

66. El trabajo no remunerado puede revestir distintas formas, desde el trabajo de cuidado de personas a las pasantías no remuneradas. Gran parte del trabajo no remunerado, en particular el trabajo de cuidado de personas, produce resultados extremadamente valiosos que contribuyen a la economía, así como a la sociedad (criar y cuidar niños, cuidar a personas ancianas y a personas enfermas, hacer tareas domésticas). Sin embargo, se trata de un trabajo que aún no está bien reflejado en las cuentas nacionales. La Comisión toma nota de que, a este respecto, algunos países han adoptado medidas para empezar a medir la incidencia del

³⁶ Según el informe de la OIT: *The Global Labour Income Share and Distribution*, Key findings, de julio de 2019, la proporción de los ingresos mundiales correspondiente a ingresos de los trabajadores ha disminuido de un 53,7 por ciento en 2014 a un 51,4 por ciento en 2017. Véase también OIT: *Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo: Trabajar para un futuro más prometedor*, Ginebra, 2019, pág. 18.

³⁷ OIT: *Declaración del Centenario para el Futuro del Trabajo*, Ginebra, 2019.

³⁸ Trabajar por un futuro más prometedor, pág. 25.

³⁹ Por ejemplo, *Argelia, Armenia, Burkina Faso, Cabo Verde, Canadá, República Centroafricana, China, Francia, Malí, Malta, Montenegro, Nigeria, Portugal y Togo*.



trabajo no remunerado en la economía nacional⁴⁰. También señala que la Resolución sobre las estadísticas de las relaciones de trabajo adoptada recientemente por la CIET indica que todos los países deberían elaborar estadísticas sobre las relaciones de trabajo con objeto de proporcionar información adecuada acerca del impacto de las políticas y reglamentos gubernamentales en las formas de trabajo no remunerado⁴¹.

67. Estas responsabilidades son asumidas fundamentalmente por las mujeres, que siguen desempeñando las tres cuartas partes de todo el trabajo no remunerado de cuidado de personas, ello incide en el empleo productivo⁴². El tiempo destinado al trabajo de cuidados se resta del dedicado al trabajo remunerado, lo que significa que los trabajadores que lo desempeñan sólo tienen acceso a trabajos mal remunerados o con escasas perspectivas profesionales. Asimismo, es importante tomar medidas para limitar las horas de trabajo, ya sean remuneradas o no remuneradas, con miras a asegurar un tiempo de ocio adecuado y mejorar la calidad de vida de las mujeres y los hombres. Las medidas que impulsan el desarrollo de infraestructuras, el acceso a instalaciones de cuidados, así como otros servicios públicos relevantes, el crecimiento económico y el empleo inciden en la participación del mercado de trabajo y reducen el trabajo no remunerado. ***Si bien esta situación está cambiando, la Comisión considera que las políticas deberían formularse para promover el reparto del trabajo no remunerado en el hogar con objeto de aumentar la igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo. La Comisión subraya la necesidad de abordar el trabajo no remunerado cuando se examine la productividad.***

c) Empleo libremente elegido

68. De conformidad con el artículo 1, 2, c), del Convenio núm. 122, la política nacional de empleo deberá «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».

69. La Comisión señala que, a este respecto, el objetivo del empleo libremente elegido comprende dos elementos: en primer lugar, la ausencia de coacción para desempeñar un trabajo que uno no ha elegido o aceptado libremente y para dejar el trabajo, si la persona así lo desea. En segundo lugar, la posibilidad de adquirir formación y de utilizar las propias habilidades y facultades sin discriminación alguna⁴³. Algunos países mencionan explícitamente el «empleo libremente elegido» en los objetivos de sus políticas nacionales de empleo⁴⁴.

i) El derecho a no ser sometido al trabajo forzoso u obligatorio

70. La prevención y la prohibición del trabajo forzoso como condición *sine qua non* de la libertad de elección del empleo se aborda en dos convenios fundamentales de la OIT, el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Convenio sobre la abolición de trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)⁴⁵.

⁴⁰ Así, por ejemplo, en su memoria, el Gobierno de Georgia señaló su intención de realizar una «encuesta sobre el uso del tiempo» para medir el alcance del trabajo doméstico no remunerado. La política nacional de empleo de Nigeria alude a los cambios demográficos y a la incidencia en el trabajo doméstico no remunerado. Otros países, como Jamaica, señalan su intención de que la política nacional se ocupe del trabajo no remunerado. Los Gobiernos del Brasil y el Canadá mencionan las medidas que han adoptado para abordar las pasantías no remuneradas.

⁴¹ OIT: *Resolución sobre las estadísticas de las relaciones de trabajo*, 20.^a reunión de la CIET, Ginebra, octubre de 2018.

⁴² OIT: *Care work, and care jobs for the future of decent jobs*, Ginebra, 2019, pág. v.

⁴³ Estudio General de 2010, párr. 48.

⁴⁴ Por ejemplo, Namibia y Sri Lanka.

⁴⁵ Estudio General de 1972, párr. 37, y Estudio General de 2010, párr. 50.



ii) No discriminación

71. El Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), otro de los ocho convenios fundamentales de la OIT, prohíbe la discriminación en el empleo y la ocupación por siete motivos, a saber, la raza, el color, el sexo, la religión, la opinión política, la ascendencia nacional o el origen social. Esta prohibición incluye discriminación en relación con la contratación, las condiciones de trabajo, las oportunidades de formación y de ascender, el despido, o cualquier otra condición relacionada con el empleo, incluida la discriminación en la posibilidad de elección de la ocupación. La Comisión señala que la política nacional de empleo debería incluir medidas para asegurar la igualdad de oportunidades y de trato para que todas las personas, sin discriminación alguna, puedan ejercer plenamente su derecho al trabajo, incluido el derecho a recibir orientación y formación profesionales. ***La Comisión hace hincapié en que la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo es un elemento fundamental de cualquier política de empleo incluyente, y recuerda que la política también debería incluir medidas para prevenir el desempleo de grupos específicos de trabajadores que son vulnerables a la exclusión⁴⁶. Algunos países mencionan explícitamente la «igualdad de oportunidades y la no discriminación» como un objetivo de su política nacional de empleo⁴⁷.***

Israel – El Gobierno indica que hay una variedad de programas dirigidos por diferentes ministerios, a veces en asociación con JDC-TEVET (una incubadora social que aporta soluciones de empleo sostenibles e innovadoras a las poblaciones más vulnerables). Por ejemplo, hay programas para: mujeres judías, para la promoción del empleo de las mujeres árabes, para las zonas rurales desfavorecidas de la periferia, para el empoderamiento de las familias pobres, para la promoción del empleo de los trabajadores con discapacidades y para los adultos jóvenes, que proporciona servicios de colocación y de apoyo al empleo para los adultos jóvenes con discapacidades.

Igualdad de género

72. *La Comisión pone de relieve la necesidad de abordar las desigualdades de género que persisten, a través de políticas de empleo coordinadas con otras estrategias nacionales y planes de desarrollo. Aunque las mujeres representan la mitad de la población del mundo, siguen sin estar adecuadamente representadas en el mundo del trabajo remunerado.* La discriminación y los obstáculos estructurales siguen entorpeciendo su acceso al empleo, la conservación del mismo y la promoción laboral.

La Confederación del Trabajo de Rusia (KTR) se refiere a la lista de 456 ocupaciones y 38 sectores industriales, en los que se prohíbe trabajar a las mujeres.

Políticas incluyentes

73. El Convenio núm. 122 y la Recomendación núm. 169 alientan a los países a adoptar políticas y medidas que promuevan el empleo de categorías particulares de trabajadores que habitualmente tienen dificultades para encontrar un empleo duradero, como algunas categorías de mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, los trabajadores de más edad, los desempleados de larga duración y los trabajadores migrantes que se encuentren legalmente en su territorio⁴⁸. A este respecto, uno de los objetivos generales de desarrollar una

⁴⁶ En el cap. VI se incluye un análisis más detallado de la igualdad de oportunidad y de trato.

⁴⁷ Por ejemplo, *Armenia, Guatemala, Macedonia del Norte, Marruecos y Perú.*

⁴⁸ Debería tenerse presente que estos grupos no son homogéneos y que, si bien no todos los Miembros de estos grupos pueden encontrar dificultades, otros sí que las tienen, en particular cuando existen múltiples motivos de discriminación; así pues, una mujer con discapacidad que pertenece a un grupo étnico minoritario probablemente se tope con obstáculos considerablemente más importantes que una mujer que no tenga estas características.

política nacional de empleo es conseguir una mayor igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, así como la igualdad de trato en las condiciones de trabajo y la protección de las distintas categorías de trabajadores.

CEACR – En sus comentarios relativos a *Barbados*, la Comisión tomó nota con interés de la adopción en 2012 de una política nacional de empleo dirigida a las personas con discapacidad, los jóvenes, las mujeres, los trabajadores de la economía informal y los migrantes⁴⁹.

iii) Coordinación de la educación y las políticas de formación con las políticas de empleo

74. Las políticas de formación y capacitación están estrechamente ligadas al aumento de la productividad y facilitan la libre elección del empleo. Además, habida cuenta de los cambios tecnológicos que están produciéndose, los trabajadores necesitan adquirir continuamente nuevas competencias, perfeccionar sus calificaciones y readaptarse profesionalmente. Las políticas nacionales de empleo deberían proporcionar apoyo a los trabajadores en los inevitables procesos de transición por los que pasarán a lo largo de sus vidas laborales. La Recomendación núm. 169 establece que los sistemas de enseñanza y de formación, incluidos los de readiestramiento, deberían ofrecer a los trabajadores suficientes posibilidades de adaptarse a las mutaciones del empleo que origine el cambio tecnológico en aras de la mejor utilización posible de las competencias y destrezas existentes en el presente y en el futuro (párrafo 22).

El Congreso de Sindicatos (TUC) del *Reino Unido* se refiere a la necesidad de motivar a los trabajadores y permitirles adquirir las competencias para la economía del futuro a través del desarrollo de un sistema de información, asesoramiento y orientación de calidad, accesible universalmente, que vincule con éxito el desarrollo de competencias con las carreras sostenibles. Además, señala que es necesario ayudar a los trabajadores que no trabajan horas suficientes para obtener un ingreso que les permita subsistir con dignidad, proporcionándoles el derecho a disponer de tiempo para aprender, en particular los trabajadores con pocas calificaciones o que tienen ocupaciones cada vez más vulnerables.

75. La Comisión ha puesto de relieve constantemente la necesidad de coordinar las políticas de formación y capacitación profesionales con las políticas de empleo. Es decisivo para asegurar una oferta adecuada de empleos cualificados al tiempo que se ofrece a los trabajadores una gama más amplia de opciones en el mercado de trabajo⁵⁰. La Comisión también se ha referido a la importancia de celebrar consultas con los interlocutores sociales y otras partes interesadas sobre la formulación de programas de formación y capacitación con objeto de asegurar que responden a las necesidades de los empleadores⁵¹. Muchas políticas nacionales de empleo incluyen medidas específicas para mejorar la formación y la capacitación como prioridad⁵².

⁴⁹ Véase *Barbados* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2016.

⁵⁰ Véanse, por ejemplo, *Camerún* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2017; *Fiji* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017, y *Gabón* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

⁵¹ Véanse por ejemplo, *Albania* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017; *Dinamarca* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017; *Fiji* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017, e *Irlanda* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2017.

⁵² Por ejemplo, *Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina (Republika Srpska), Dinamarca, El Salvador, Eslovaquia, Estonia, Filipinas, Ghana, Guatemala, Honduras, Kiribati, Malta, Marruecos, República de Moldova, Namibia, Nigeria, Paraguay, Rwanda, Serbia, Sri Lanka, República Unida de Tanzania, Turquía y Zimbabwe*.



La CGT-FO de *Francia* se refiere a la necesidad de garantizar la participación de los interlocutores sociales en la construcción del sistema de formación profesional. Además, los sistemas de desarrollo de competencias basados en la contabilidad personal crean el riesgo de que aumenten los costes de los cursos de formación.

76. La mayoría de los países informan de las medidas de formación y capacitación profesionales que han adoptado para mejorar la preparación de la vida laboral y responder a las necesidades del mercado de trabajo⁵³. Muchos países señalan que están reestructurando sus sistemas para adaptarlos a los cambios y mejorar la calidad de los programas de formación y capacitación profesionales. Si bien algunos países informan de tasas de empleo bajas para los trabajadores sin educación o formación básicas, así como de inadecuación de las competencias en sus mercados de trabajo⁵⁴, otros se refieren a los obstáculos que encuentran los jóvenes que cuentan con un nivel de educación alto cuando buscan empleo⁵⁵.

El Salvador – La Política nacional de empleo decente (2017-2030) establece el objetivo específico de mejorar las competencias y las cualificaciones de la fuerza de trabajo a través de la formación y la capacitación con miras a atender las necesidades de producción.

Grecia – El Mecanismo de determinación de las necesidades del mercado de trabajo contribuye de manera decisiva a mejorar la efectividad de los programas de empleo y formación proporcionando datos actualizados sobre las necesidades del mercado de trabajo a los órganos que elaboran las políticas y los programas de empleo y formación y capacitación profesionales.

República Unida de Tanzania – La Política nacional de empleo (2008-2025) establece, para las instituciones académicas, de formación y de investigación, la obligación de adaptar sus programas para reflejar las necesidades del mercado de trabajo (punto 4.3).

Uganda – La política nacional de empleo incluye el objetivo de la educación, el desarrollo de competencias y la formación (sección 6.5). La política reconoce la importancia de la educación primaria y secundaria universales previas al desarrollo de competencias. Establece la prioridad de promover el desarrollo de competencias y la formación, en especial para los jóvenes asalariados. De modo similar, el objetivo de la formación para los trabajadores independientes se centra en los jóvenes que ya tienen una buena trayectoria de gestión en pequeñas empresas.

⁵³ De hecho, las medidas de formación y capacitación integran buena parte de la mayoría de las políticas nacionales de empleo. En algunos países, como en *Sri Lanka*, las políticas nacionales de empleo se llaman «políticas de recursos humanos, competencias y empleo».

⁵⁴ Por ejemplo, *Malí* y *Grecia*.

⁵⁵ Por ejemplo, *Cabo Verde*, *China*, así como muchos países europeos.

77. En el diseño y la formulación de las políticas nacionales de empleo debería llevarse a cabo una evaluación de las necesidades en materia de competencias en los principales sectores de la economía por nivel de educación, competencias y formación. Esta evaluación también debería incluir un examen de los aprendizajes formales e informales y de otros programas de aprendizaje en el lugar de trabajo para valorar su eficacia. La evaluación también debería tomar en consideración los cambios en el mercado y determinar los sectores con potencial de crecimiento, las brechas y los desajustes de competencias, así como las desventajas a que se enfrentan grupos específicos de trabajadores. La Comisión toma nota de que algunas políticas nacionales se centran explícitamente en evaluar las necesidades de competencias para determinar, entre otras cosas, las brechas de competencias y los requisitos en materia de formación y certificación para las ocupaciones que requiere el mercado de trabajo y las ocupaciones nuevas y emergentes que requieren nuevas competencias⁵⁶.

Estonia – El Programa nacional de reforma 2020 establece la aplicación de un sistema de coordinación para controlar las necesidades de mano de obra y desarrollar competencias que faciliten la planificación de la estructura, el volumen y el contenido de la educación formal en el marco del sistema de educación para adultos y la formación en el trabajo, el desarrollo de programas de formación y planificación de carrera, y la prestación de ayuda a los empleadores en el desarrollo de las competencias de sus empleados.

78. Es fundamental para los países adaptarse y mejorar de manera continua sus sistemas de formación y capacitación profesionales, así como promover el aprendizaje permanente para responder a estos nuevos retos, en particular en los ámbitos donde surgen oportunidades de empleo sostenible⁵⁷. Desde la perspectiva de la persona, este tipo de sistemas facilitan las transiciones de la escuela al trabajo y ayudan a las personas que trabajan a adaptarse 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 y la productividad económicas, así como para asegurar la competitividad económica internacional, en particular para los muchos países con una fuerza de trabajo en proceso de envejecimiento⁵⁸.

79. La Comisión señala que muchos países incluyen el aprendizaje permanente como prioridad en sus políticas nacionales⁵⁹ o han adoptado estrategias específicas para promoverlo⁶⁰.

República de Moldova – La Estrategia nacional de empleo (2007-2015) prioriza el desarrollo de capital humano y promueve el aprendizaje permanente. Las áreas de acción incluyen la modernización del sistema de educación y la garantía de una educación de calidad para todos; la promoción de la formación en el lugar de trabajo, y la participación de los interlocutores sociales en la armonización de los sistemas de formación y capacitación profesionales.

⁵⁶ Por ejemplo, *Barbados, Eslovaquia, Estonia, Etiopía, Filipinas, Ghana, Jordania, Kenya, Kiribati, Malta, Mauricio, Namibia, Nepal, Sri Lanka, Suecia, República Unida de Tanzania, Timor-Leste, Turquía y Uganda*.

⁵⁷ Véase, por ejemplo, *Irlanda* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2017.

⁵⁸ Por ejemplo, *Australia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, Francia, Georgia, Grecia, Malta, Marruecos, Montenegro, Reino Unido, Rumania, Suecia y Suiza*.

⁵⁹ Estudio General de 2010, párrs. 580 y 581. Por ejemplo, *Armenia, Comoras, Eslovaquia, Filipinas, Malta, Marruecos, Mauricio, República de Moldova, Namibia, Serbia, Seychelles, Túnez y Turquía*.

⁶⁰ Por ejemplo, *Estonia* ([Estrategia de aprendizaje permanente de Estonia 2020](#)), e *Irlanda* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2017.



d) Economía informal

80. Una política nacional de empleo con el objetivo de promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido también debe incluir medidas para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal. El párrafo 29, 1), de la Recomendación núm. 169 insta a los Estados Miembros a facilitar al mismo tiempo la integración progresiva de la economía informal en la economía nacional, mientras adoptan medidas para mejorar las condiciones de trabajo en el sector informal. De modo similar, el párrafo 14 de la Recomendación núm. 204 establece que las políticas nacionales de empleo deberían incluir el objetivo de la creación de empleos de calidad en la economía formal. La Recomendación núm. 204 destaca la necesidad de promover la puesta en práctica de un marco global de políticas de empleo establecido sobre la base de consultas tripartitas.

3. Garantizar un enfoque global

81. El artículo 1, 3), del Convenio núm. 122 establece que «la política 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, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales.». A lo largo de los años, la Comisión ha puesto de relieve repetidamente la interdependencia de los objetivos económicos, sociales y laborales, y solicita regularmente a los países que han ratificado el Convenio núm. 122 que proporcionen información detallada sobre cómo coordinan la política de empleo con otras políticas de tipo social y económico.

82. La Comisión señala que la mayoría de las políticas nacionales de empleo que apoya la OIT y que han sido adoptadas durante el último decenio, proporcionan un enfoque global que abarca las dimensiones macro y microeconómicas, y aborda la oferta y la demanda de mano de obra y las políticas de gobernanza del mercado de trabajo.

CEACR – En sus comentarios relativos a *Suiza*, la Comisión tomó nota en 2016 de que, según el Gobierno, los resultados del país en relación con la política del mercado de trabajo se basaban en varios factores, a saber, la estabilidad de los precios, el equilibrio presupuestario medio a largo plazo y el buen funcionamiento de los estabilizadores económicos a corto plazo; una estructura económica diversificada; la flexibilidad de la población activa; el enfoque en la formación profesional y el sistema de formación dual, la política relativa a los trabajadores migrantes; y las relaciones descentralizadas entre empleadores y trabajadores⁶¹.

83. Es necesaria una serie amplia de intervenciones integradas en materia de políticas para impulsar la calidad y la cantidad del empleo⁶². En las conclusiones adoptadas por la CIT en 2010 tras la primera discusión recurrente sobre el empleo, la Conferencia reconoció la importancia de mejorar la cantidad y calidad de los empleos a través de una combinación de políticas macroeconómicas, laborales y sociales coherentes⁶³.

84. La Comisión señala asimismo que las Conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre el empleo de 2014⁶⁴ proporcionan orientaciones estratégicas para abordar los desafíos que en la actualidad plantea el empleo. Incluyen una serie de principios rectores basados en los derechos para lograr una recuperación económica y un desarrollo sostenibles centrados en el empleo, reafirmando los principios establecidos en el Convenio núm. 122 y

⁶¹ *Suiza* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2016.

⁶² OIT: *National employment policies*, SDG Note, 2018, *op. cit.*, pág. 6. Para otros tipos de sistemas nacionales de coordinación, véase: OIT: «Employment policy implementation mechanisms in Germany and the United Kingdom», Employment research brief, Ginebra, 2017.

⁶³ OIT: *Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo*, CIT, 99.ª reunión, Ginebra, 2010.

⁶⁴ OIT: *Conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre el empleo*, CIT, 103.ª reunión, Ginebra, 2014.



la Recomendación núm. 169. También ponen de relieve la importancia de adoptar un marco amplio de políticas de empleo para la promoción del empleo pleno, decente, productivo y libremente elegido. Insisten asimismo en la importancia fundamental del diálogo social tripartito e inclusivo en la formulación, la aplicación y el seguimiento de las políticas de empleo, así como de la coherencia, colaboración y coordinación de las políticas en los planos mundial, regional y nacional.

85. Las conclusiones instan a la inclusión de elementos específicos en la política nacional de empleo: *a)* políticas macroeconómicas favorables al empleo; *b)* políticas comerciales, industriales, impositivas, de infraestructura y sectoriales; *c)* políticas empresariales, en particular un entorno favorable a las empresas sostenibles; *d)* políticas de educación que fomenten el aprendizaje permanente y políticas de desarrollo de las competencias que respondan a las necesidades cambiantes del mercado de trabajo, así como a las nuevas tecnologías, y amplíen las opciones de empleo, en particular sistemas de reconocimiento de las competencias; *e)* políticas e instituciones del mercado de trabajo, a saber: *i)* políticas salariales formuladas adecuadamente, con inclusión de los salarios mínimos; *ii)* negociación colectiva; *iii)* políticas activas del mercado de trabajo; *iv)* servicios de empleo sólidos; *v)* medidas específicas que aumenten la participación de las mujeres y de los grupos subrepresentados en el mercado de trabajo; *vi)* medidas como las transferencias condicionadas de efectivo, los programas públicos de empleo y las garantías de empleo para las familias con ingresos escasos a salir de la pobreza y a acceder al empleo libremente elegido, y *vii)* prestaciones de desempleo; *f)* políticas que aborden el desempleo de larga duración; *g)* políticas de migración laboral que tengan en cuenta las necesidades del mercado de trabajo y aseguren el acceso de los migrantes al trabajo decente; *h)* procesos tripartitos para promover la coherencia de las políticas económicas, ambientales, laborales y sociales; *i)* mecanismos eficaces de coordinación interinstitucional; *j)* estrategias de activación amplias que faciliten la transición de los jóvenes de la escuela al mundo laboral; *k)* políticas que promuevan la transición a la formalidad; *l)* políticas que aborden el desafío de la sostenibilidad ambiental y aseguren una transición equitativa para todos; *m)* políticas que aborden las repercusiones en el empleo y la protección social del nuevo contexto demográfico; *n)* sistemas de información pertinente y actualizada sobre el mercado de trabajo, y *o)* sistemas eficaces de seguimiento y evaluación de las políticas y los programas de empleo. Todos los Estados Miembros decidirán, previa consulta con las partes interesadas en el plano nacional, cuáles son más pertinentes y necesarias.

86. Tras la adopción de las conclusiones adoptadas en las reuniones de la CIT en 2010 y 2014, la OIT ha promovido un enfoque global de la política de empleo de conformidad con el cual las políticas nacionales de empleo deberían definir un concepto y un marco coherente que vinculen todas las intervenciones en materia de política de empleo, con la participación de todas las partes interesadas: el gobierno, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los asociados para el desarrollo, las instituciones financieras, las organizaciones no gubernamentales y los grupos de la sociedad civil. Asimismo, debería tomarse en consideración el importante vínculo que existe entre empleo y protección social, cuyo principal objetivo es proteger a las personas de la incertidumbre y la pobreza compensando déficits temporales o permanentes de ingresos y redistribuyendo los riesgos. Para su financiación, la protección social depende, directa o indirectamente, de la capacidad de los trabajadores para trabajar y obtener un ingreso⁶⁵.

87. El gráfico que figura a continuación muestra distintos elementos y conexiones que se establecen cuando las políticas nacionales de empleo se abordan a través de un enfoque global⁶⁶.

⁶⁵ Véase, ILO: Social Protection, Building social protection floors and comprehensive social security systems, <https://www.social-protection.org/gimi/ShowTheme.action?id=3185>.

⁶⁶ Véase OIT: *Employment policy implementation mechanisms in Germany and the United Kingdom*, 2017, op. cit.



Gráfico 1.2

**Enfoque global de las políticas nacionales de empleo:
Una amplia gama de medidas complementarias**



Fuente: OIT: «National employment policies», SDG Note, 2018, op. cit., pág. 6.

88. Las conclusiones de la CIT de 2014 coinciden con el ODS 8 en proponer un conjunto de iniciativas de política coordinadas, dirigidas a promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido, que son decisivas para abordar los desafíos en materia de empleo que plantea el futuro del trabajo en los planos nacional y mundial. Unas políticas de este tipo también tendrían una repercusión considerable en poner fin a la pobreza en todas sus formas (ODS 1) sacando a millones de trabajadores de la pobreza. También contribuirían al logro del ODS 4 sobre educación, a través de la impartición de formación y capacitación profesionales de calidad; del ODS 5 sobre igualdad de género, a través del empoderamiento de las mujeres en el mercado de trabajo; del ODS 9 sobre industria, innovación e infraestructuras, a través de la promoción de obras públicas sostenibles e intensivas en empleo; del ODS 10 sobre la reducción de las desigualdades, a través de reformas fiscales y salariales y la igualdad de acceso al empleo productivo; del ODS 11 sobre las personas afectadas por catástrofes naturales, a través del tratamiento de las especificidades de los mercados de trabajo en los Estados frágiles; del ODS sobre la paz, la justicia e instituciones sólidas; y del ODS 17 sobre alianzas y coherencia en materia de políticas, a través de la promoción de la coordinación interministerial para la formulación y la aplicación de medidas de política de empleo y la asistencia en la elaboración y divulgación de indicadores del mercado de trabajo oportunos y fiables para apoyar y promover las decisiones de política⁶⁷.

⁶⁷ Naciones Unidas: «Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», Nueva York, 2015, A/RES/70/1.

89. El nivel de coordinación varía de un país a otro. Algunos países establecen estructuras de coordinación que incluyen a múltiples agencias gubernamentales y no gubernamentales, interlocutores sociales y otras partes interesadas⁶⁸. Entre las agencias gubernamentales se encuentran los ministerios de finanzas, asuntos económicos, producción y comercio. A este respecto, la Comisión ha solicitado sistemáticamente información sobre el modo en que la política de empleo guarda relación con objetivos distintos del empleo, como los objetivos económicos y sociales, así como sobre el modo en que las medidas se revisan periódicamente en el marco de una política económica coordinada⁶⁹. De hecho, en muchos países se han constituido comités interministeriales⁷⁰. Sin embargo, algunos sindicatos alegan que no existe un mecanismo efectivo para la coordinación y el acuerdo en la política nacional⁷¹.

Malí – Según el Gobierno, todas las políticas y planes se elaboran tomando como referencia el Marco Estratégico para Recuperación Económica y Desarrollo Sostenible (CREDD), un marco unificador para todas las políticas y estrategias de desarrollo económico y social. El CREDD considera el empleo, incluido en el eje 2 (objetivo específico 22), como un elemento clave de la estrategia de reducción de la pobreza. Los exámenes sectoriales de la unidad de planificación y estadística alimentan el examen que hace el CREDD de la aplicación de políticas económicas y sociales⁷².

CEACR – En sus comentarios relativos a *Croacia*, la Comisión tomó nota con interés de la serie de medidas adoptadas por el Gobierno, en el marco de una política económica y social coordinada, con miras a cumplir los objetivos establecidos por el Convenio. El Gobierno indica que, como Estado miembro de la UE desde julio de 2013, *Croacia* formula cada año un programa nacional de reforma en el contexto del proceso más amplio de coordinación de la política económica, el llamado Semestre Europeo⁷³.

CEACR – En sus comentarios relativos a *Fiji*, la Comisión tomó nota de que la primera política nacional de empleo la formuló la comisión técnica establecida por el centro nacional de empleo con dicho cometido⁷⁴.

⁶⁸ Para una descripción y enumeración de las estructuras de coordinación, véase OIT: *Employment policy implementation mechanisms across countries*, Employment research brief, Ginebra, 2017.

⁶⁹ *Canadá* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2018; *China* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2018; *Chipre* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2018; *República de Corea* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2017, e *Irlanda* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2017.

⁷⁰ Por ejemplo, *Burkina Faso, Camboya, Camerún, Chad, China, Comoras, República de Corea, Côte d'Ivoire, Etiopía, Ghana, Malawi, Marruecos, México, República de Moldova, Mozambique, Namibia, Panamá y Sierra Leona*.

⁷¹ La Asociación Industrial Búlgara (BIA) considera que no existe un mecanismo efectivo para la coordinación y el acuerdo de documentos sobre estrategia nacional para los ámbitos clave de política pertinentes y su efecto esperado en el empleo, al igual que alegan la UGT de *España* y el NZCTU de *Nueva Zelandia*.

⁷² En sus memorias, varios gobiernos aluden a las distintas maneras que tienen de garantizar que las políticas se revisan de forma coordinada. Por ejemplo, *Alemania, Argentina, Afganistán, Australia, Austria, Bahrein, Bélgica, Benin, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Burkina Faso, Camboya, Canadá, República Centroafricana, Chile, China, Chipre, República de Corea, Croacia, República Democrática del Congo, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Estonia, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Georgia, Ghana, Grecia, Indonesia, Irlanda, Japón, Letonia, Lituania, Mali, Marruecos, Myanmar, Namibia, Nepal, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Omán, Pakistán, Polonia, Rumania, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Sudán, Suriname, Suecia, Suiza, Tailandia, Togo, Turquía, Reino Unido y Zimbabwe*.

⁷³ *Croacia* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017. Véanse también *Barbados* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2016, y *Madagascar* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2017.

⁷⁴ *Fiji* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.



90. La Comisión recuerda que los miembros de la estructura de coordinación a nivel nacional no sólo deberían incluir a los ministerios⁷⁵ pertinentes y a los interlocutores sociales, sino también a los gobiernos locales cuando las políticas de empleo pertenezcan y se apliquen al ámbito local. En sus memorias, muchos países han proporcionado información específica sobre el reconocimiento de los gobiernos locales como partes interesadas y su participación en la formulación, coordinación y aplicación de las políticas nacionales de empleo⁷⁶. La Comisión toma nota asimismo de que los acuerdos regionales y multilaterales pueden imponer obligaciones a los gobiernos que, a su vez, podrían imponer limitaciones a la elaboración y aplicación de su política de empleo.

Túnez – El Gobierno señala que, tras la reestructuración de los programas de empleo en 2012, se estableció un programa de colaboración con las regiones para promover el empleo. El objetivo del programa es facilitar la integración de las distintas categorías de personas que buscan empleo con el apoyo a iniciativas regionales o locales de especial importancia para la creación de empleo y de nuevas empresas. Los diversos integrantes de la sociedad civil en las regiones participan en el diseño, el desarrollo, la aplicación y el control del programa.

La Asociación de los Industriales de *Bulgaria* (BIA) se refirió en su informe a la necesidad de coordinar mejor todas las políticas estratégicas, incluidos los objetivos presupuestarios, y de establecer responsabilidades claras. También es necesario crear mecanismos institucionales adecuados para la aplicación de la política.

⁷⁵ Así, por ejemplo, en sus memorias, los gobiernos de *Argentina, Chile, Francia, Kiribati, Marruecos y Túnez* se refieren a la participación de los distintos ministerios, como los de finanzas o de economía, en la formulación de la política de empleo.

⁷⁶ Por ejemplo, *Australia, Bulgaria, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Estados Unidos, Filipinas, Japón, Letonia, Nigeria, y Túnez*.

▶ IV. Aplicación y revisión

91. El artículo 2, *a)*, del Convenio núm. 122 establece que los Estados Miembros deberán «determinar y revisar regularmente las medidas que habrá de adoptar, como parte integrante de una política económica y social coordinada, para lograr los objetivos» del empleo pleno, productivo y libremente elegido. En consonancia con ello, muchos países que han decidido adoptar y aplicar una política nacional activa de empleo han establecido algún tipo de procedimiento o mecanismo en virtud del cual se pueda decidir, aplicar y revisar regularmente las medidas y programas relacionados con el empleo de manera exhaustiva y coordinada⁷⁷.

92. La aplicación de medidas formuladas para poner en práctica una política activa de empleo puede conllevar una serie de decisiones en una amplia variedad de ámbitos económicos y sociales. A este respecto, el Convenio es un instrumento sumamente flexible, que deja a los Estados Miembros libres de decidir las medidas que hayan de adoptar y los métodos que deban instituirse para formular y aplicar tales medidas⁷⁸.

93. No obstante, la Comisión considera que uno de los pasos fundamentales para una aplicación óptima del Convenio es que los Estados Miembros establezcan o se esfuercen por establecer instituciones que sean necesarias para garantizar la consecución del objetivo del pleno empleo. 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 cooperativas⁷⁹.

94. El artículo 3 del Convenio núm. 122 establece que las medidas y programas relacionados con la política nacional de empleo se adoptarán y aplicarán a través de un proceso inclusivo de consultas con los interlocutores sociales y las personas interesadas. El párrafo 5 de la Recomendación núm. 169 establece que las políticas, planes y programas adoptados en el marco de la política de empleo deberían ser formulados y aplicados en consulta y cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y con otras organizaciones representativas de las personas interesadas, en particular las del sector rural. La Comisión señala que, de conformidad con el espíritu de los instrumentos, las políticas nacionales de empleo deberían formularse y aplicarse en consulta con representantes de grupos específicos, como las mujeres, los trabajadores de más edad, los jóvenes, los trabajadores de la economía informal, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y tribales y otras personas interesadas, y con su cooperación. A su vez, la participación activa de los grupos interesados impulsará la apropiación de la política y las medidas adoptadas para su aplicación, y su cooperación en el proceso.

95. La Comisión recuerda que compete a los interlocutores tripartitos por igual asegurar que se consulta a los representantes de los segmentos más marginados y desfavorecidos de la población económicamente activa en la formulación y aplicación de las medidas de las que son los principales beneficiarios⁸⁰. De hecho, muchos países señalan en sus memorias que han adoptado sus políticas nacionales de empleo con la participación de los interlocutores sociales

⁷⁷ Estudio General de 2010, párr. 64.

⁷⁸ Estudio General de 1972, párr. 8.

⁷⁹ Estudio General de 2010, párr. 515.

⁸⁰ *Papua Nueva Guinea* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

y otros grupos de la sociedad civil⁸¹. Sin embargo, algunas organizaciones de trabajadores informan de que no se las consulta, o que sus puntos de vista no se toman en consideración en la adopción, aplicación y revisión de las políticas de empleo⁸².

96. Estos órganos de consulta tripartitos son distintos de las comisiones interministeriales de empleo antes mencionadas, que se constituyen en el contexto del proceso de elaboración, aplicación y control de la política nacional de empleo. Incluyen partes interesadas distintas además de los actores tripartitos tradicionales. Tanto los comités interministeriales como los órganos tripartitos de consulta pueden existir simultáneamente en el proceso de elaboración y aplicación de la política nacional de empleo. No obstante, si bien el primero tiene una función decisoria y puede ampliar el diálogo social más allá de los interlocutores tripartitos habituales, el segundo tiene generalmente una función esencialmente consultiva.

Cabo Verde – En la coordinación participaron las siguientes partes interesadas: el Gobierno, los empleadores, miembros de la sociedad civil, sindicatos (dos federaciones sindicales), el Consejo de Diálogo Social y el Consejo Nacional de Empleo y Formación Profesional.

Ghana – La política nacional de empleo entró en vigor en abril de 2015 tras un amplio proceso de consultas en el que participaron el Ministerio de Empleo y Relaciones Laborales, la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo, otros ministerios, la Asociación de Empleadores de Ghana, sindicatos, grupos de reflexión y miembros de la sociedad civil.

Turkmenistán – Las políticas de empleo se formulan, aplican y revisan en consulta con los representantes de los empleadores y los trabajadores, a saber, el Centro Nacional de Sindicatos de Turkmenistán y el Sindicato de Industriales y Emprendedores de Turkmenistán, organizaciones de la sociedad civil, como el Sindicato de Mujeres de Turkmenistán, el Sindicato de Jóvenes de Turkmenistán, la Sociedad de Personas Invidentes y Mudadas de Turkmenistán, la Asociación de Voluntarios de Personas con Discapacidad y el Club Deportivo de Personas con Discapacidad, y con su participación directa.

Turquía – La Estrategia nacional de empleo (2014-2023) se formuló con las contribuciones de ministerios, instituciones y organizaciones públicas, confederaciones de empleadores y de trabajadores, miembros del mundo académico y otras partes interesadas.

⁸¹ Por ejemplo, *Alemania, Argelia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Burkina Faso, Canadá, República Centroafricana, Croacia, Chipre, Dinamarca, República Dominicana, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Eslovaquia, Estonia, Filipinas, Gabón, Grecia, India, Irlanda, Jamaica, Letonia, Malta, Namibia, Nepal, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Panamá, Polonia, Reino Unido, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Sudán, Suriname, Suecia, Suiza, Togo, Turquía y Zimbabwe.*

⁸² *Chile*, comentarios de la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT-Chile), *España*, observaciones de la UGT y la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO).

97. Las consultas pueden celebrarse a través de órganos de consulta permanentes o por muchos otros medios. Los órganos permanentes pueden tener competencias generales en todas las cuestiones sociales y económicas⁸³, o dedicarse exclusivamente a la coordinación en materia de empleo⁸⁴, limitarse a determinados ámbitos de política social o económica⁸⁵, o a determinadas industrias u ocupaciones⁸⁶. Las consultas también pueden celebrarse a través de instituciones específicas creadas para formular una política nacional de empleo. La Comisión señala que las conclusiones adoptadas por la CIT en 2018 relativas a la segunda discusión recurrente sobre el diálogo social y el tripartismo ponen de relieve la importancia de asegurar un diálogo social adecuado en la formulación de las políticas y de fortalecer los mecanismos y las instituciones del diálogo social sobre políticas relativas a la nueva configuración del mundo del trabajo, en particular los avances tecnológicos, la economía verde, los cambios demográficos y la globalización⁸⁷. Se han realizado esfuerzos a nivel nacional para mejorar el diálogo social, pero es necesario seguir avanzando.

La Federación General del Trabajo de Bélgica (FGTB), la Confederación de Sindicatos Cristianos (CSC) y la Central General de Sindicatos Liberales de Bélgica (CGSLB) hacen referencia a las limitaciones del proceso de consulta a nivel nacional e indican que las opiniones del Consejo Nacional del Trabajo (CNT) rara vez se tienen en cuenta.

Los sindicatos Organización Central de Sindicatos Finlandeses (SAK), la Confederación Finlandesa de Sindicatos de Asalariados Diplomados de la Educación Superior (AKAVA) y la Confederación Finlandesa de Profesionales (STTK) indican que la cooperación tripartita ha sido mínima y que la legislación se ha adoptado sin consulta previa. Los sindicatos también se refieren a las dificultades para adoptar políticas de desempleo adecuadas y a que el modelo de activación ha sido ineficaz.

La Unión Italiana del Trabajo (UIL), la Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL) y la Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores (CISL) indican que los sindicatos participan en el desarrollo de las políticas de empleo y en la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores a través de la consulta y la negociación colectiva, así como a través del Consejo Nacional de Economía y Trabajo (CNEL), aunque ha habido algunas presiones gubernamentales para la abolición de dicha institución.

⁸³ Por ejemplo: *Azerbaiyán* (Comisión Tripartita para Asuntos Sociales y Económicos), *Colombia* (Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales), *Filipinas* (Consejo Nacional Tripartito de Paz Laboral), *Honduras* (Consejo Económico y Social), *Hungría* (Consejo Económico y Social Nacional – NES), *Lituania* (Consejo Tripartito de la República de Lituania) y *Portugal* (Consejo Económico y Social).

⁸⁴ Por ejemplo: *Afganistán* (Consejo Superior del Trabajo), *Australia* (Comisión de Trabajo Justo y Consejo Consultivo Nacional sobre las Relaciones en el Lugar – NWRCC), *Bélgica* (Alto Consejo para el Empleo), *Benín* (Consejo Nacional del Trabajo), *Canadá* (Comité de Revisión de la Gestión de las Leyes – LMRC, y Comité Consultivo del Trabajo y la Mano de obra de Quebec), *República Centroafricana* (Comité Intersectorial del Empleo y Comisión Nacional Consultiva del Empleo y la Formación Profesional), *Chipre* (Junta Consultiva del Trabajo – LAB), *Malí* (Consejo Superior de Trabajo), *Malta* (Consejo de Relaciones Laborales), *Marruecos* (Alto Consejo para el Empleo) y *Pakistán* (Comité Consultivo Federal Tripartito – FTCC).

⁸⁵ Por ejemplo: *Australia* (*Safe Work Australia*), *Mauricio* (Consejo Consultivo Nacional sobre Salarios y Consejo Nacional de Remuneración) y *Marruecos* (Junta de Prevención para la Medicina del Trabajo y los Riesgos Profesionales).

⁸⁶ Por ejemplo, *Argelia* (Consejo Superior de la Administración Pública).

⁸⁷ OIT: [Conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre el diálogo social y el tripartismo](#), CIT, 107.^a reunión, Ginebra, 2018.



La Confederación de Sindicatos Libres de Letonia (FTUCL) se refiere al proyecto piloto para desarrollar la negociación colectiva sectorial con el fin de adaptarla mejor a las necesidades sectoriales de todos los interlocutores sociales. Como resultado, ya se han firmado acuerdos en los sectores de la construcción, y de la restauración y la hostelería.

Business Nueva Zelanda indica que, si bien, se les consulta, no está seguro de que sean escuchados.

La Confederación General de los Trabajadores Portugueses – Intersindical Nacional (CGTP-IN) y la Confederación Empresarial de Portugal (CIP) declaran que se ha solicitado a los representantes de los trabajadores y de los empleadores que den su opinión a través del Comité Permanente de Diálogo Social.

CEACR – En sus comentarios relativos a *Irlanda*, la Comisión tomó nota con interés del establecimiento de un Foro Económico de Trabajadores y Empleadores (LEEF), como nueva estructura formal para el diálogo entre los interlocutores sociales a fin de debatir las políticas económicas y sociales que afectan al empleo y a los lugares de trabajo⁸⁸.

Australia – El Consejo Consultivo Nacional sobre las Relaciones en el Lugar (NWRCC) proporciona un medio regular y organizado para los representantes superiores del Gobierno, los empleadores y los trabajadores de celebrar consultas sobre las relaciones en el lugar de trabajo y cuestiones relativas al mercado de trabajo de interés nacional.

Malta – El Consejo de Relaciones Laborales es un órgano activo a través del cual se consulta a los representantes de los mandantes tripartitos sobre cualquier cuestión relacionada con el empleo, inclusive sobre la enmienda de cualquier ley relativa al empleo. El consejo se reúne regularmente para debatir cuestiones de interés y encontrar soluciones que el Gobierno toma en consideración.

Marruecos – En el contexto de la formulación de una política nacional de empleo se constituyó un comité directivo tripartito bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo⁸⁹.

98. La Recomendación núm. 169 también prevé consultas sobre la adopción de medidas eficaces para alentar a las empresas multinacionales a emprender y promover políticas de empleo (párrafo 12); sobre la adopción de medidas para el empleo de los jóvenes y otros grupos desfavorecidos (párrafo 15), y el fomento de la utilización de nuevas tecnologías en el trabajo (párrafo 23). También se insta a los Miembros a estimular a las organizaciones de trabajadores y de empleadores a celebrar negociaciones colectivas sobre las consecuencias sociales de la introducción de nuevas tecnologías (párrafo 25), y a celebrar consultas para la adopción de medidas de desarrollo regional y local (párrafo 33).

⁸⁸ *Irlanda* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2017.

⁸⁹ OIT: «[National employment policies](#)», SDG Note, 2018, *op. cit.*, pág. 10.

Ghana – El ODS 9 de la política nacional de empleo aspira a la promoción de vínculos progresivos y regresivos entre las pequeñas empresas locales y las empresas multinacionales. A través de consultas tripartitas con empresas multinacionales en la cadena de suministro, se intenta elevar al máximo la contribución positiva de estas empresas a la economía local en términos de empleo y formación.

1. Establecimiento de mecanismos y procedimientos apropiados

99. El artículo 1, 3), del Convenio núm. 122 establece que la política 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, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales. Este enfoque flexible proporciona libertad a los países en el establecimiento de los procedimientos que consideren más apropiados para sus circunstancias. A este respecto, la Comisión considera que es de utilidad describir los enfoques adoptados por varios países como orientación para la formulación y la aplicación de una política activa de empleo.

100. La Comisión recuerda que la OIT ha facilitado los procesos nacionales de formulación de políticas integrales de empleo realizando análisis de la situación del empleo y del mercado de trabajo; proporcionando estudios y análisis para documentar el diseño, el control y la evaluación de las políticas; ofreciendo asesoramiento para incorporar objetivos de empleo en los marcos generales de política; organizando actividades de creación de capacidad para los gobiernos y los interlocutores sociales, y promoviendo el diálogo social tripartito. En los últimos años, las peticiones de asistencia de los interlocutores nacionales a la OIT para la formulación de las políticas nacionales de empleo y en los procesos de aplicación de las mismas han aumentado progresivamente⁹⁰. Las siguientes secciones proporcionan una visión general del proceso que han seguido varios países con la asistencia de la OIT.

a) Diagnóstico y evaluación

101. Como primer paso, los gobiernos pueden instaurar un marco organizativo, constituir grupos de trabajo y equipos técnicos, preparar calendarios de plazos para el proceso y asignar partidas presupuestarias. Seguidamente, se examina y analiza la situación del empleo⁹¹, y se revisan las políticas y los marcos legales vigentes. Para el proceso de determinación de los desafíos y oportunidades en materia de empleo, deben celebrarse consultas con las partes interesadas pertinentes⁹². Para la formulación o la revisión de una política de empleo se debe contar con información contrastada exacta y estadísticas detalladas y precisas sobre el mercado de trabajo, desglosadas por sexo, edad y región, en la medida de lo posible.

Indonesia – El Gobierno indica en su memoria que el empleo es un elemento que debe incluirse en todas las políticas, ya que con el desarrollo socio-político no dejarán de surgir nuevas oportunidades y desafíos. Por ello, el Gobierno realiza una serie de estudios sobre los cambios y la evolución de las políticas de la fuerza de trabajo a fin de que conserven su pertinencia respecto de las necesidades actuales y estén coordinadas.

⁹⁰ *Ibíd.*, pág. 7.

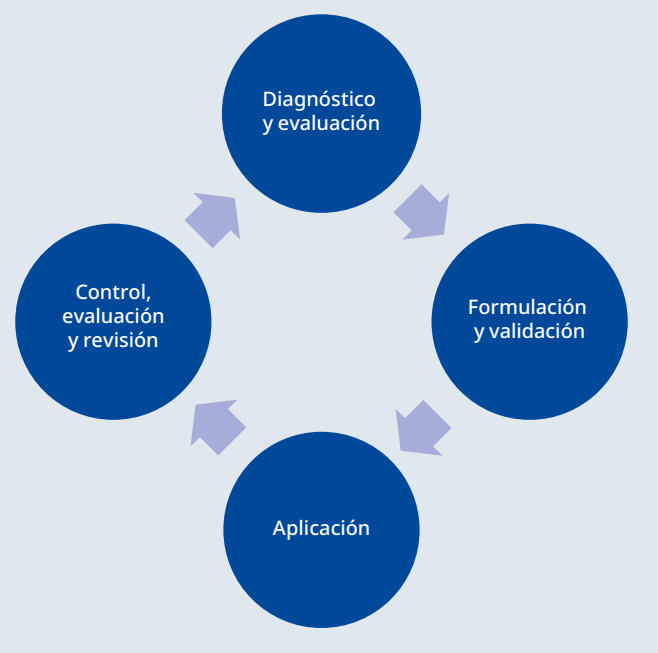
⁹¹ El párr. 4 de la Recomendación núm. 122 establece que la política del empleo «debería basarse en estudios analíticos sobre la magnitud y la distribución, actuales y futuras, de la fuerza de trabajo, del empleo, del desempleo y del subempleo» y recomienda que «deberían dedicarse recursos adecuados para la compilación de datos estadísticos, para la preparación de estudios analíticos y para la difusión de los resultados».

⁹² Véanse, por ejemplo: *Camerún* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2014; *Marruecos* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017; *Nicaragua* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2013, y *Uganda* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2015.



Figure 1.3

Principales pasos en el proceso de elaboración



Fuente: OIT.

b) Diseño y formulación

102. Seguidamente, los mandantes tripartitos y otras partes interesadas priorizan los desafíos y las oportunidades determinadas y definen los objetivos de la política nacional. Sobre la base de los resultados, las partes deciden las intervenciones de política para lograr los objetivos. La política de empleo se beneficia de la inclusión de objetivos y metas específicos, medibles y que deban alcanzarse en un plazo determinado, así como de planes de acción para su aplicación, indicadores para medir los resultados, la delimitación clara de las responsabilidades y un mecanismo de control y evaluación⁹³.

103. Una política bien articulada que establezca prioridades claras y metas específicas, cuente con una buena asignación presupuestaria y un marco de rendimiento realista facilita el control y la evaluación⁹⁴. La Comisión toma nota de la información proporcionada por los gobiernos en relación con planes de acción específicos con metas cuantitativas y cualitativas establecidas en las políticas nacionales con objetivos múltiples, que incluyan la reducción del desempleo y de la subutilización de la mano de obra⁹⁵ al generar un crecimiento del empleo⁹⁶ e impulsar la participación en el mercado de trabajo de grupos específicos⁹⁷. Algunas políticas establecen metas para la transición a la economía formal.

⁹³ OIT: «[Employment policy implementation mechanisms across countries](#)», 2017, *op. cit.*

⁹⁴ OIT: *Políticas de empleo para una recuperación y un desarrollo sostenibles: Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe VI, CIT, 103.ª reunión, 2014, pág. 52

⁹⁵ Por ejemplo: Myanmar (empleos formales); Seychelles (*My First Job Scheme*, programa de desarrollo de competencias, régimen de ayudas al desempleo).

⁹⁶ Por ejemplo, Australia (creación de 1 millón de puestos de trabajo).

⁹⁷ Por ejemplo: Armenia (trabajadores con discapacidad), Bosnia y Herzegovina (Republika Srpska – empleo de las víctimas de guerra) y Dinamarca (trabajadores con discapacidad).

Tailandia – En noviembre de 2016, el Gabinete aprobó un plan especial de medidas para hacer frente al envejecimiento de la población. Una medida prioritaria es la promoción del empleo para los trabajadores de más edad. En 2017, el objetivo era que 39 000 trabajadores de edad encontrasen empleo, aunque hasta 41 950 personas de edad encontraron un empleo a través del plan. En 2018, el objetivo aumentó a 58 800 personas, y fueron 59 204 las que encontraron empleo.

CEACR – En sus comentarios relativos a la *República Dominicana*, la Comisión tomó nota con interés de la adopción en 2014 de un plan nacional de empleo, que tiene entre sus objetivos la creación de 400 000 empleos en cuatro años, la promoción de empleos dignos, la formalización del empleo, la igualdad de oportunidades, la equidad y el acceso a la seguridad⁹⁸.

104. Una vez formulada la política, debería buscarse el consenso nacional con los interlocutores sociales y otras partes interesadas. Tras la validación de la política por consenso, el gobierno la adopta formalmente; con este compromiso político la política adquiere fuerza ejecutiva. Seguidamente se debería divulgar la política.

Nigeria – El prefacio de la política nacional de empleo adoptada en 2017 especifica que varias partes interesadas y los interlocutores sociales hicieron aportaciones a los proyectos iniciales. Las partes interesadas revisaron y validaron de forma conjunta la política y la matriz de aplicación que la acompaña en un taller celebrado en Abuja, donde las propuestas hechas se incorporaron al proyecto final. A continuación, el Ministerio Federal de Trabajo y Empleo constituyó una comisión técnica para ultimar la política, que ulteriormente fue aprobada por el Consejo Federal Ejecutivo.

CEACR – En sus comentarios relativos a *Camboya*, la Comisión tomó nota con interés de la adopción de la Política nacional de empleo 2015-2025 por el Consejo de Ministros. La política nacional de empleo, formulada en consulta con los interlocutores sociales, aspira a aumentar las oportunidades de empleo decente y productivo; mejorar las competencias y el desarrollo de los recursos humanos, y fortalecer la gobernanza del mercado de trabajo. Las medidas incluidas en la política están aplicándose a través de un comité interministerial. También se constituirán comités provinciales y municipales para ayudar en la aplicación⁹⁹.

CEACR – En sus comentarios relativos a *Madagascar*, la Comisión tomó nota con interés de las indicaciones del Gobierno, según las cuales se adoptó la ley núm. 2015-040, de 9 de diciembre de 2015, relativa a la orientación de la Política Nacional de Empleo y de Formación Profesional (PNEFP), que actualmente es objeto de una campaña de sensibilización. El plan lleva aparejado un plan de acción operativo. La PNEFP pretende, con la aplicación de la Política general estatal, del Plan nacional de desarrollo y de los ODS, erradicar el desempleo y el subempleo de aquí a 2020 mediante la creación de suficientes empleos formales para reabsorber a los solicitantes de empleo¹⁰⁰.

⁹⁸ *República Dominicana* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2017. Para más información sobre las metas establecidas por determinados países, véase OIT: «[Employment policy implementation mechanisms across countries](#)», 2017, *op. cit.*

⁹⁹ *Camboya* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

¹⁰⁰ *Madagascar* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2017.

105. Para poder aplicar la política nacional de empleo debe asignarse una partida presupuestaria suficiente.

CEACR – En sus comentarios relativos a *España*, la Comisión tomó nota de la observación de la CCOO de que, para poder aplicar una política activa de empleo es necesario contar con un presupuesto adecuado. La CCOO expresó su inquietud porque la partida presupuestaria destinada a las políticas activas de empleo había disminuido entre 2013 y 2017¹⁰¹.

c) Aplicación

106. Los países han establecido distintos tipos de sistemas para asegurar una aplicación coordinada de la política en los planos nacional y local. Para promover la apropiación y el compromiso de todos los actores interesados, es fundamental contar con una voluntad política clara al más alto nivel.

107. Puede plantearse la necesidad de contar con disposiciones institucionales para apoyar la aplicación de la política. Por lo general, éstas incluyen procesos de toma de decisiones y un marco institucional, que suele incluir tres elementos básicos: a) servicios públicos de empleo; b) sistemas de información sobre el mercado de trabajo, y c) un presupuesto.

108. Los servicios públicos de empleo desempeñan un papel clave en la aplicación, el control y la evaluación de la política de empleo. Desempeñan funciones de asesoría, colocación y compilación de datos, entre otras. Pueden gestionar servicios pasivos (prestaciones de desempleo) y servicios activos (incentivos laborales, creación de empleo y desarrollo de las competencias). Los servicios públicos de empleo pueden ser de gran cobertura territorial y personal, o pueden funcionar como sistema de ventanilla única con otros servicios sociales¹⁰². Algunos países informan de que sus servicios de empleo se centran en la inclusión en el mercado de trabajo de grupos específicos¹⁰³. En la etapa de aplicación, los comités interministeriales (a nivel nacional y local) desempeñan un papel muy importante para asegurar la integración del empleo, lo que implica que cada organización tiene presente el empleo en su propio mandato y se coordina con otras.

Belarús – Según el Gobierno, todos los servicios públicos de empleo son accesibles y se prestan sin cargo alguno. Para ayudar a los ciudadanos a encontrar trabajo por sí mismos, el Ministerio de Trabajo y Protección Social ofrece acceso gratuito a la base de datos nacional de vacantes a través del portal de información del Servicio de Empleo del Estado.

Georgia – El Programa Estatal de Apoyo Laboral tiene por objeto formular y aplicar políticas activas del mercado de trabajo y presta servicios de apoyo al empleo, en particular con objeto de mejorar las oportunidades de empleo para las personas con discapacidad, los jóvenes y otros grupos.

109. Los sistemas de información sobre el mercado de trabajo desempeñan un papel decisivo en la documentación del diseño, la aplicación, el control y la evaluación de políticas de empleo centradas y específicas. También ayudan a reducir los costos de transacción en los mercados de trabajo complementando la información de los agentes del mercado de trabajo.

¹⁰¹ *España* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2017.

¹⁰² Por ejemplo, *Belarús, Georgia, Hungría y Lituania*.

¹⁰³ Por ejemplo, *Japón* en relación con los trabajadores de más edad.



Una asignación presupuestaria suficiente y una gestión eficiente aseguran la aplicación de la política nacional. La asignación presupuestaria también debe ser objeto de un control y evaluación rigurosos para asegurar una aplicación efectiva en relación con los costos¹⁰⁴.

110. La Comisión pide sistemáticamente a los gobiernos que proporcionen información sobre la aplicación de las políticas nacionales de empleo a nivel nacional, que incluya datos sobre los planes, programas o datos estadísticos, así como sobre sus efectos.

Bulgaria – En su memoria, el Gobierno señala que la estrategia de empleo actualizada incluye un mecanismo para la aplicación y la notificación. El enfoque adoptado aborda el empleo no sólo como un proceso de oferta y demanda de mano de obra, sino como un sistema de relaciones sociales y laborales, en el que los procesos económicos y la inclusión social revisten una importancia decisiva. La estrategia esboza responsabilidades para la aplicación en los distintos ámbitos de acción, involucra a los ministerios y organismos sectoriales, y a los interlocutores sociales, y establece indicadores y plazos específicos para el control y la evaluación.

d) Control, evaluación y revisión

111. El sistema de seguimiento y evaluación valora el impacto de las medidas adoptadas y examina los resultados en relación con los objetivos e indicadores adoptados. También se pueden hacer recomendaciones para el futuro que sirvan de base para la actualización de la política. Las partes interesadas y los interlocutores sociales deberían participar en este proceso, que debería llevarse a cabo periódicamente. Algunos países han descrito sus procesos de control y revisión, la periodicidad y los plazos de las revisiones, y los órganos a quienes competen.

112. La Comisión ha solicitado sistemáticamente a los gobiernos que proporcionen información sobre los efectos y la efectividad de las medidas adoptadas para promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido. ***La Comisión recuerda que un mecanismo de control y evaluación completo, participativo y transparente permite a todas las partes involucradas identificar los logros y los desafíos en el cumplimiento de los objetivos de la política.*** La Comisión toma nota de que la gran mayoría de las políticas nacionales de empleo prevén mecanismos de control y evaluación participativos que registren los progresos con precisión¹⁰⁵.

Bahrein – El Gobierno señaló que los programas de trabajo se ajustan periódicamente de acuerdo a los requerimientos pertinentes.

Guatemala – La Comisión Nacional de Empleo Digno (CONED), de estructura tripartita, puso en marcha la Política Nacional de Empleo Digno (PNED) 2017-2032, centrada en cuatro objetivos estratégicos: generación de empleo, desarrollo de los recursos humanos, entornos favorables a las empresas, y transición a la formalidad. La parte 8 de la PNED establece que la CONED es la responsable de su evaluación y control anuales; para emprender dicho cometido debe determinar o elaborar instrumentos de medición, que deben responder a la naturaleza estratégica de la política e identificar cuáles son los mejores indicadores cuantitativos y cualitativos para medir los resultados obtenidos.

¹⁰⁴ OIT: «[Employment policy implementation mechanisms across countries](#)», 2017, *op. cit.*, pág. 7.

¹⁰⁵ Por ejemplo, las políticas nacionales de empleo de: *Armenia, Australia, Barbados, Benin, Bosnia y Herzegovina (Republika Srpska), Burkina Faso, Comoras, Eslovaquia, Eslovenia, Etiopía, Filipinas, Ghana, Jordania, Kenya, Kiribati, Marruecos, Mauricio, República de Moldova, Mongolia, Montenegro, Namibia, Nepal, Rwanda, Seychelles, Sri Lanka, República Unida de Tanzania, Timor-Leste, Túnez, Turquía y Uganda.*

Qatar – El Gobierno señala que a través de estudios obtienen datos básicos para ayudar a determinar la relación entre las necesidades del mercado de trabajo nacional y las características demográficas, sociales y económicas de las personas en el mercado. Estos datos se utilizan para elaborar políticas y programas nacionales de desarrollo.

CEACR – En sus observaciones sobre *Austria*¹⁰⁶, el Comité señaló que el cumplimiento de los objetivos en materia de empleo de los trabajadores de más edad se supervisa cada seis meses y que se adoptan medidas sin demora en caso de que no se realicen progresos.

CEACR – En sus comentarios relativos a *Croacia*, la Comisión tomó nota de que en febrero de 2016 se publicó una evaluación independiente y exhaustiva de todas las políticas activas del mercado de trabajo aplicadas entre 2010 y 2013 con objeto de determinar su impacto en el empleo¹⁰⁷.

CEACR – En sus comentarios relativos a *Chequia*, la Comisión tomó nota de que para evaluar el impacto de las medidas de la política activa del mercado de trabajo adoptadas y establecer un sistema de control y evaluación continuos, el Gobierno inició el proyecto «Evaluar la eficiencia y la efectividad de la política activa del mercado de trabajo»¹⁰⁸.

CEACR – En sus comentarios relativos a *Perú*, la Comisión tomó nota de que el Gobierno ha adoptado reglas complementarias para la aplicación y el control del cumplimiento de las cuotas de empleo para las personas con discapacidad aplicables a los empleadores del sector privado. Estas reglas fueron objeto de consulta previa con los interlocutores sociales y con organizaciones de personas con discapacidad¹⁰⁹.

2. Desafíos en la implementación de la política nacional de empleo

113. La Comisión toma nota de que muchos países han proporcionado información sobre los diversos desafíos que se plantean en la aplicación de la política nacional de empleo. Los cambios demográficos pueden provocar dificultades en algunos países, en particular el aumento de la población joven¹¹⁰. Otros aluden a dificultades presupuestarias¹¹¹, o a la escasez de recursos humanos y económicos en las estructuras públicas responsables de la aplicación de la política nacional de empleo¹¹². También los hay que informan de falta de cohesión en el mercado de trabajo¹¹³, o de dificultades para alcanzar consensos¹¹⁴.

¹⁰⁶ *Austria* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2015.

¹⁰⁷ *Croacia* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

¹⁰⁸ *Chequia* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2017.

¹⁰⁹ *Perú* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2016.

¹¹⁰ Por ejemplo, *Afganistán y Canadá*.

¹¹¹ Por ejemplo, *Burkina Faso, República Democrática del Congo y Zimbabwe*.

¹¹² Por ejemplo, *Malí y Togo*.

¹¹³ Por ejemplo, *Togo*.

¹¹⁴ Por ejemplo, *Sri Lanka*.



▶ V. Creación de empleo y crecimiento económico incluyente y sostenible

114. El Convenio núm. 122 establece, en el artículo 1, que las políticas nacionales de empleo deberían aspirar a estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, elevar el nivel de vida, satisfacer las necesidades de mano de obra y resolver el problema del desempleo y del subempleo. Con este fin, la política nacional de empleo debe incluir medidas relacionadas con la demanda a través de políticas macroeconómicas y sectoriales dirigidas a la creación de empleo. Para conseguir y mantener el pleno empleo, los Estados deben considerar el empleo como un objetivo macroeconómico importante en el programa nacional de políticas y asegurar que las políticas de promoción del comercio, la inversión y la industria apoyan los objetivos del Convenio. La Comisión toma nota de la información proporcionada por varios países que pone de relieve la importancia que revisten las políticas macroeconómicas para una aplicación con éxito de la política de empleo¹¹⁵. La Comisión ha solicitado periódicamente información sobre el impacto de estas políticas en la creación de empleo, la lucha contra el desempleo y la subutilización de la mano de obra, la creación de empleo de calidad y el acceso de grupos específicos que tienen dificultades para entrar o permanecer en el mercado de trabajo.

Guatemala – El Gobierno señala que, antes, el empleo no era un objetivo importante de la política macroeconómica del país. En la actualidad, la Política Nacional de Empleo Digno (PNED), 2017-2032, sitúa el empleo en el centro de la política macroeconómica.

115. Las políticas de empleo también deberían incluir medidas para promover el crecimiento de las microempresas, las pymes y las cooperativas, y otros programas focalizados para ayudar a superar obstáculos específicos en el mercado de trabajo. Desde el punto de vista de la demanda, es preciso que las políticas de empleo vinculen el empleo con la formación y la capacitación profesionales y el desarrollo de las capacidades, en particular habida cuenta de la rápida evolución del mundo del trabajo.

116. Al igual que las empresas multinacionales, las microempresas y las pymes forman parte de cadenas de suministros locales, regionales y mundiales y están bien situadas para proporcionar, no sólo empleo, sino también oportunidades de trabajo decente. También deberían adoptarse medidas, incluidas medidas de gobernanza adecuadas, para crear un entorno favorable a la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles.

El Consejo Nacional del Trabajo (CNT) de *Bélgica* indica que las medidas de flexibilización del mercado laboral con vistas a fomentar la creación de empleo han dado lugar a un empleo de baja calidad.

La Federación de Empresas Finlandesas (SY) indica que la rigidez del sistema del mercado laboral finlandés ha obstaculizado la capacidad de las pequeñas empresas para crear nuevos puestos de trabajo.

La Central General de Trabajadores (CGT) de *Honduras* se refiere a la adopción de programas de empleo temporal que fomentan el trabajo precario y reducen la protección de los trabajadores.

¹¹⁵ Los países que han facilitado información sobre sus políticas macroeconómicas son: *Argentina, Argelia, Bulgaria, Burkina Faso, Cabo Verde, Camerún, China, República Dominicana, Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Georgia, Ghana, Guatemala, Honduras, India, Malí, Namibia, Nueva Zelanda, Nigeria, Seychelles, Tailandia y Turquía.*

La Federación de Organizaciones Sindicales Coreanas (FKTU) considera que las medidas adoptadas por el Gobierno para introducir bancos de pruebas regulatorios con el fin de crear puestos de trabajo no darán lugar a puestos de trabajo de calidad, ya que su principal objetivo es ayudar a las empresas a hacer frente a sus dificultades financieras.

117. El párrafo 30 de la Recomendación núm. 169 destaca el importante papel que desempeñan las pequeñas empresas, las cooperativas y las asociaciones como generadoras de empleo y promotoras de inclusión. Además, las pequeñas empresas y las microempresas son flexibles y pueden adaptarse fácilmente a las condiciones y las necesidades locales. Tienen el potencial de movilizar el ahorro local, requieren pocas competencias de gestión y utilizan competencias industriales tradicionales que pueden responder con más rapidez a las necesidades regionales y locales de creación de empleo.

1. Apoyo a las microempresas y las pymes

118. Las microempresas y las pymes, así como las cooperativas, facilitan la inclusión de los trabajadores que tienen dificultades para acceder al mercado de trabajo. También actúan como peldaño hacia la formalización y la transición a un mundo más sostenible desde el punto de vista del medio ambiente. Las transiciones verdes generarán probablemente muchas oportunidades empresariales, aunque tendrán que superarse obstáculos relacionados con la motivación de las microempresas y las pymes, sus prácticas empresariales, la escasez relativa de competencias y el costo y la complejidad que parezcan llevar acarreados¹¹⁶.

119. Datos disponibles de la OIT muestran que cuando el trabajo independiente, el empleo en las microempresas y las pymes, el empleo en la agricultura y el empleo informal se toman en consideración, los trabajadores independientes y las microempresas y las pymes representan un 70 por ciento del empleo a nivel mundial. La proporción del empleo correspondiente a las microempresas y las pymes es considerablemente mayor en los países con niveles de ingresos menores, donde dan cuenta de la mayor parte de los puestos de trabajo¹¹⁷. Cada país tiene su propia definición de microempresa y de pyme, y las definiciones pueden diferir radicalmente de un país a otro, desde las empresas familiares rurales a las nuevas empresas digitales. Estas empresas pueden tener diversos tamaños, pertenecer a diferentes sectores y a la economía rural o urbana, tener diferentes niveles de formalidad, facturación, y también distintos grados de crecimiento y antigüedad¹¹⁸.

120. Las microempresas y las pymes pueden presentar mayores déficits de trabajo decente que las empresas de mayor tamaño. El objetivo es promover la creación y el crecimiento de las microempresas y las pymes, al tiempo que se toman las medidas pertinentes para garantizar que proporcionan empleo decente. Las Conclusiones de la CIT de 2007 relativas a la promoción de empresas sostenibles señalan que: «Un entorno propicio para la creación y el crecimiento o transformación de empresas sobre una base sostenible combina la búsqueda legítima de ganancias, [...] con la necesidad de un desarrollo que respete la dignidad humana, la sostenibilidad medioambiental y el trabajo decente.».

La Confederación Sindical Internacional (CSI) de *Benin* se refirió a la necesidad de prestar asistencia financiera a las mujeres y a los jóvenes para desarrollar la iniciativa empresarial.

¹¹⁶ OIT, Nota técnica 4: [Instrumentos sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas](#), Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas, septiembre de 2019.

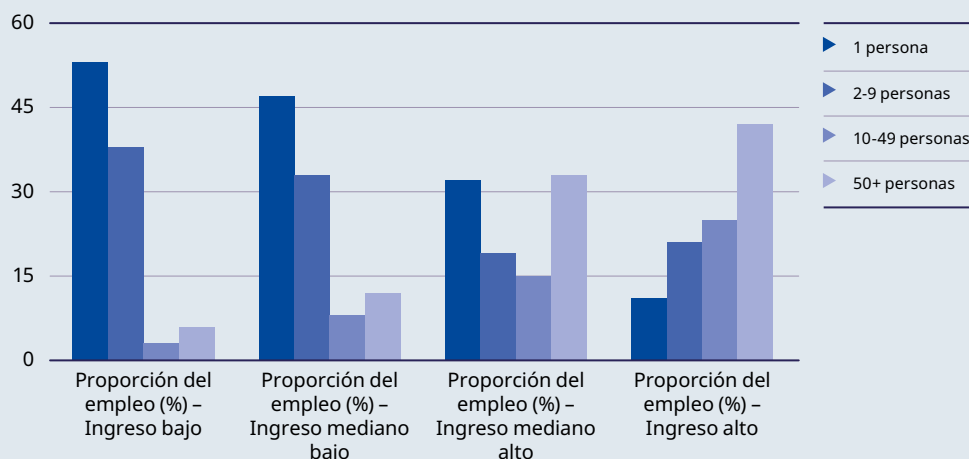
¹¹⁷ [Small Matters: Global evidence on the contribution to employment by the self-employed, micro-enterprises and SMEs](#).

¹¹⁸ OIT, Nota técnica 4, *op. cit.*



Gráfico 1.4

Porcentajes del empleo por tipo de empresa para todos los niveles de ingresos



Fuente: OIT, 2019.

El Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), de *Honduras*, se refiere a la adopción del decreto núm. 145-2018 para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) a través de incentivos a la creación de empleo.

121. La Comisión toma nota de que, habida cuenta de la importancia de las microempresas y las pymes como impulsoras de crecimiento económico y desarrollo, la OIT ha reconocido¹¹⁹ la necesidad de establecer un marco legal adaptado a sus necesidades. Con objeto de liberar su potencial para crear más y mejores empleos, la política de empleo puede incluir medidas como la inversión en formación para desarrollar la iniciativa empresarial y las competencias de gestión en las microempresas y las pymes, así como para crear un entorno favorable y mejorar la sostenibilidad, la productividad y las condiciones de trabajo.

122. La Comisión toma nota además de que la digitalización brinda oportunidades significativas para que las microempresas y las pymes mejoren sus prácticas de gestión, productividad e inteligencia de mercado, así como para llegar a una base de clientes más amplia a un costo relativamente bajo. No obstante, muchas microempresas y pymes carecen de competencias digitales básicas y/o de recursos para capitalizar estas oportunidades¹²⁰.

123. La parte VI de la Recomendación núm. 169 indica que la política nacional del empleo debería tener en cuenta la importancia de las pequeñas empresas como fuente de empleo. La Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189) reconoce el papel fundamental que las pymes pueden desempeñar en lo relativo al crecimiento económico duradero y al ofrecer a los grupos habitualmente desfavorecidos la posibilidad de acceder en mejores condiciones a empleos productivos, duraderos y de calidad. Proporciona asimismo orientaciones sobre los elementos que las políticas nacionales de empleo deberían incluir para la creación de un entorno favorable a su crecimiento y su desarrollo¹²¹.

124. La Comisión recuerda que las Conclusiones relativas a las pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo decente y productivo de la reunión de la CIT celebrada en 2015 mencionan que las medidas que se adopten para crear un entorno propicio deberían incluir: la simplificación de las reglamentaciones demasiado complejas; la mejora del acceso de las pymes

¹¹⁹ [Small Matters, op. cit.](#)

¹²⁰ OIT, Nota técnica 4, *op. cit.*

¹²¹ Estudio General de 2010, párr. 787.

a la financiación; el establecimiento de conglomerados, redes, conexiones a plataformas tecnológicas, y la promoción de las cadenas de suministro y el desarrollo económico local; el tratamiento de los déficits de trabajo decente, e inversiones públicas en infraestructuras, educación, formación y tecnología. Las pymes también pueden aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías y las innovaciones, como las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el comercio electrónico, para mejorar su organización del trabajo y aumentar su producción¹²². Las conclusiones reconocen que la manera más eficaz de lograr mejoras consiste en integrar políticas específicas de apoyo a las pymes en los planes nacionales de desarrollo y en las políticas genéricas, y destacan la importancia del papel que pueden desempeñar los gobiernos al respecto¹²³.

125. La Recomendación núm. 204 insta a la adopción de un marco integrado de políticas que promueva la iniciativa empresarial, las microempresas, las pymes y otras formas de modelos empresariales y unidades económicas, como las cooperativas y otras unidades de la economía social y solidaria¹²⁴. El párrafo 1, b), de la Recomendación reafirma la creación, preservación y sostenibilidad de empresas en la economía formal como medio para impulsar la formalización.

126. La Comisión toma nota de la información proporcionada por los gobiernos en relación con las medidas específicas adoptadas para apoyar el establecimiento, formalización, desarrollo y sostenibilidad de las pymes¹²⁵. Las principales medidas adoptadas por los gobiernos abordan las siguientes cuestiones:

- ▶ La supresión de obstáculos y de trámites administrativos complicados¹²⁶, como el establecimiento de ventanillas únicas, la reducción de los costos y la aplicación de procedimientos electrónicos para el registro y para el pago de impuestos.
- ▶ La creación de instituciones para promover la creación de pymes y ayudar a las pequeñas empresas¹²⁷, como servicios públicos de empleo¹²⁸, centros de formación y de información para crear pymes, y pequeños autobuses para viajar por el país como parte de programas, eventos y ferias de sensibilización¹²⁹ y tutoría¹³⁰.

¹²² OMC: *Informe sobre el comercio mundial, 2016: Igualdad de condiciones para el comercio de las pymes*, Ginebra, 2016, pág.5.

¹²³ OIT: Conclusiones relativas a las pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo decente y productivo, CIT, 104.ª reunión, Ginebra, 2015.

¹²⁴ Véase también el cap. III.

¹²⁵ Los países que figuran a continuación han proporcionado información al respecto: *Afganistán, Alemania, Argelia, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahrein, Bélgica, Benin, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Canadá, República Centroafricana, China, Chipre, Colombia, República de Corea, Croacia, República Democrática del Congo, Dinamarca, República Dominicana, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Estonia, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Georgia, Ghana, Grecia, India, Indonesia, Irlanda, Israel, Japón, Letonia, Libia, Malí, Malta, Marruecos, Montenegro, Myanmar, Namibia, Nepal, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Pakistán, Polonia, Reino Unido, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Sudán, Suriname, Suecia, Suiza, Tailandia, Togo, Trinidad y Tabago, Túnez, Turquía, Turkmenistán, Uruguay y Zimbabwe.*

¹²⁶ Por ejemplo: *Argelia, Argentina, Armenia, Brasil* (ley complementaria núm. 123, de 14 de diciembre de 2006), *Burkina Faso* (decreto núm. 2017-1165/PRES/PM/MCIA/MATD/MINEFID, de 27 de noviembre de 2017, por el que se adopta la Carta de las pymes), *Camboya, Egipto, Gabón, Grecia, India, Myanmar, Seychelles y Turkmenistán.*

¹²⁷ Por ejemplo: *Argelia, Armenia, Australia* (*New Business Assistance, Exploring being my Own Boss*, centro de información para personas desempleadas que desean empezar a trabajar por cuenta propia y promotores de la iniciativa empresarial), *Egipto* (Organismo de Desarrollo de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas), *Israel* (Agencia para las Pequeñas y las Medianas Empresas (SMB)), *Nueva Zelanda* (Consejo de Pequeñas Empresas), *Omán* (Autoridad pública para el Desarrollo de Pequeñas y Medianas Empresas), *Suriname* (Dirección para la Iniciativa Empresarial) y *Turquía* (Organización para el Desarrollo de la Pequeña y la Mediana Empresa (KOSGEB)).

¹²⁸ Por ejemplo, *Austria*.

¹²⁹ Por ejemplo, *Montenegro*.

¹³⁰ Por ejemplo, *Canadá, Grecia y Myanmar*.



- ▶ El acceso a créditos¹³¹ y otros apoyos financieros¹³² incluidos subsidios¹³³, préstamos¹³⁴, garantías¹³⁵ y financiación colectiva, así como el establecimiento de instituciones de crédito para pymes¹³⁶.
- ▶ Las exenciones fiscales y la simplificación tributaria¹³⁷.
- ▶ El acceso a la contratación pública¹³⁸.
- ▶ La mejora del marco legislativo¹³⁹.
- ▶ El desarrollo de una cultura empresarial¹⁴⁰.
- ▶ La formación empresarial, en particular sobre nuevas tecnologías y nuevas medidas de organización¹⁴¹.
- ▶ El establecimiento de centros de incubación de empresas¹⁴².
- ▶ La mejora de la productividad de las pequeñas empresas¹⁴³.
- ▶ Los incentivos para la creación de pymes en determinados sectores¹⁴⁴.
- ▶ Los incentivos para miembros de grupos desfavorecidos que establezcan pymes¹⁴⁵.
- ▶ Los incentivos para inversiones extranjeras directas¹⁴⁶.

India – El decreto de enmienda de la política de contratación pública para microempresas y pequeñas empresas, 2018, establece que un mínimo del 25 por ciento de la contratación anual debe suscribirse con este tipo de empresas. De este porcentaje, un 3 por ciento debe destinarse a contratos con microempresas y pequeñas empresas propiedad de mujeres, y se ha fijado una meta del 4 por ciento para microempresas y pequeñas empresas propiedad de emprendedores que pertenecen a castas y tribus reconocidas. Se ha puesto en marcha un portal para controlar la aplicación de la política.

¹³¹ Por ejemplo, *Argelia*.

¹³² Por ejemplo, *Armenia, Bahrein, Bélgica, Ghana, Indonesia, Polonia, Sudán, Tailandia y Túnez*.

¹³³ Por ejemplo, *China*.

¹³⁴ Por ejemplo, *Azerbaiyán, Montenegro, Nigeria y Turkmenistán*.

¹³⁵ Por ejemplo, *República Dominicana y Libia*.

¹³⁶ Por ejemplo: *Brasil* (Programa para la Creación de Empleo y la Generación de Ingresos (PROGER) y Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PMMPO)), *Camerún* (Fondo Nacional de Empleo), *India* (PradhanMantri Mudra Yojana (PMMY) y la Agencia de Desarrollo de Microunidades y Refinanciación S.A. (MUDRA)), *Trinidad y Tabago* (Compañía Nacional de Desarrollo Empresarial de Trinidad y Tabago).

¹³⁷ Por ejemplo: *Armenia, Bélgica* (exención de empresas para nuevos emprendedores), *Brasil* (simplificación fiscal) y *República Dominicana* (Dirección Fiscal Nacional para agilizar la formalización).

¹³⁸ Por ejemplo, *Argelia, República Dominicana, Gabón, India, Letonia, Malí, Polonia y Tailandia*.

¹³⁹ Por ejemplo: *Bélgica* (reforma fiscal para las empresas en 2018), *República Centroafricana* (se está preparando un repertorio de recomendaciones prácticas para pymes), *Francia* (Ley núm. 00016/2005 de 20 de septiembre de 2006 sobre la Promoción de las Pymes), *Gabón* (ley núm. 15/1998 que establece la Carta de Inversiones, Ley núm. 16/2005 sobre la Promoción de las Pymes y las iniciativas de múltiples partes interesadas, Ley núm. 32/2005 sobre Incubadoras Empresariales y Sectores Industriales), *Japón* (Ley de Promoción de la Mejora en la Gestión del Empleo en las Pequeñas y Medianas Empresas para proteger a la fuerza de trabajo y asegurar la creación de oportunidades de empleo), *Emiratos Árabes Unidos, Seychelles, y Turkmenistán*.

¹⁴⁰ Por ejemplo, *Armenia y Filipinas*.

¹⁴¹ Por ejemplo, *Armenia, Egipto y Filipinas*.

¹⁴² Por ejemplo, *Egipto y Turquía*.

¹⁴³ Por ejemplo, *Irlanda, Japón y Reino Unido*.

¹⁴⁴ Por ejemplo: *Brasil* (incentivos para innovaciones tecnológicas), *Noruega* (incentivos para nuevas empresas e innovación), *Pakistán* (pesca, avicultura, ganadería, y procesamiento de frutas y verduras) y *Seychelles* (turismo, banca «off-shore», tecnología de la información).

¹⁴⁵ Por ejemplo, en los *Estados Unidos*, la Oficina de Política de Empleo para Discapacitados (ODEP) tiene un programa para proporcionar información a las pequeñas empresas sobre los trabajadores con discapacidades.

¹⁴⁶ Por ejemplo, *Nepal*.



Irlanda – El programa *Future Jobs Ireland 2019* se centra en las pymes, concretamente en la mejora de su productividad. Las pymes representan el 99,8 por ciento de las empresas irlandesas y el Gobierno las considera fundamentales para el éxito económico del país.

CEACR – En sus comentarios relativos a *Argelia*, la Comisión tomó nota de las principales medidas adoptadas para promover la creación de microempresas, como la simplificación y la reducción de los trámites; la facilitación del acceso al crédito para los microemprendedores (con pagos en concepto de intereses cubiertos por el Estado al 100 por cien); la prestación de apoyo después de la creación de empresas emergentes por la Agencia Nacional de Apoyo al Empleo de los Jóvenes (ANSEJ) y el Fondo Nacional de Seguro de Desempleo (CNAC), así como el acceso a la contratación pública en el sur del país y la región de las altiplanicies (Haux Plateaux). También se han establecido incentivos para promover las actividades basadas en los conocimientos y las nuevas tecnologías¹⁴⁷.

CEACR – En sus comentarios relativos a la *República Dominicana*, la Comisión tomó nota de que los objetivos que figuraban en el plan nacional de empleo en relación con las microempresas y las pymes contemplaban la creación de 5 000 nuevas empresas y de 90 000 nuevos empleos en cuatro años, el aumento en un 10 por ciento de la tasa de la formalidad y la creación de 200 nuevas cooperativas agrícolas, pecuarias y de comercio. El Gobierno se refiere en su memoria a una serie de medidas adoptadas para facilitar la creación de pymes, como la creación de un fondo de garantía, la instalación de una ventanilla única en la Dirección General de Impuestos Internos para agilizar los trámites de formalización y la promoción de nuevos mercados de exportación. La Comisión también tomó nota de que, de común acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, el Gobierno ha aplicado políticas para la concesión de contratos públicos a pymes propiedad de mujeres, empresas verdes y emprendedores innovadores. El Gobierno también ha adoptado medidas para evaluar el impacto de estas políticas¹⁴⁸.

La Comisión toma nota de que, según las observaciones del Consejo de Sindicatos de Nueva Zelanda (NZCTU), las facilidades y exenciones otorgadas a las pymes suelen tener consecuencias directas en las condiciones de trabajo y en los salarios.

127. La Comisión toma nota de que es necesario compilar datos y estadísticas adecuados para facilitar la adopción de políticas e intervenciones adaptadas y para asistir en el apoyo a la formalización de las pymes. El desarrollo de competencias adaptado a las necesidades específicas de las pymes, la introducción de nuevas tecnologías y la adopción de medidas apropiadas para el desarrollo de la iniciativa empresarial también deberían tomarse en consideración cuando se formulan las políticas nacionales de desarrollo. La Comisión considera que todas estas medidas deberían tener por objeto promover la igualdad de género.

¹⁴⁷ *Argelia* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

¹⁴⁸ *República Dominicana* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2017.



La CGT-FO de *Francia* se refiere a las medidas adoptadas por el Gobierno para reducir los costes de las pymes e indica que esto no necesariamente fomenta la creación de empleo. A su vez, la CGIL, la CISL, la UIL de *Italia* indica que las medidas como las exenciones fiscales y de seguridad social para las pymes tienen como resultado una menor protección para los trabajadores, principalmente los jóvenes y las mujeres.

2. Crear un entorno favorable a las cooperativas

128. En el contexto de los cambios sociales y estructurales, se observa un interés mayor en los modelos económicos basados en la cooperación, el mutualismo y la solidaridad¹⁴⁹. Las cooperativas son un medio efectivo para la inclusión de todas las categorías de trabajadores en el empleo. En particular, pueden ayudar a las mujeres a acceder al empleo, especialmente en situaciones en que su capacidad para participar en el mundo del trabajo se ve reducida por limitaciones sociales y culturales. Las cooperativas proporcionan oportunidades a grupos que son vulnerables a la exclusión, como los trabajadores con discapacidad, los pueblos indígenas y los desempleados de larga duración.

129. Las cooperativas crean empleo en todos los sectores de la economía, desde el de los cuidados y la agricultura, pasando por el financiero y el asegurador, tanto en las zonas urbanas (por ejemplo, gestión de residuos) como en las rurales (por ejemplo, silvicultura y energía). Han desempeñado un papel fundamental en el aumento del acceso al trabajo, la actualización y la integración de la agricultura de pequeña escala en las cadenas de suministro del sector agroalimentario y la mejora de los medios de vida para los trabajadores rurales. Las cooperativas están cada vez más involucradas en la adaptación al cambio climático (por ejemplo, a través de los regímenes de seguros mutuos para los cultivos, el apoyo a la diversificación de los cultivos y la mejora de la gestión de las cuencas hidrográficas) y en la mitigación del mismo (energías renovables, silvicultura y cooperativas de agrosilvicultura). Las cooperativas proporcionan seguridad social a muchos trabajadores en la economía informal. Los trabajadores domésticos, los trabajadores a domicilio y las personas con discapacidad también se han beneficiado de la integración en cooperativas. En los últimos años, trabajadores por cuenta propia y trabajadores de plataformas también han establecido cooperativas de plataforma como una forma alternativa de organización en aras de fomentar el diálogo social. Las cooperativas han contribuido a la representatividad de los trabajadores, en particular en la economía informal.

130. Algunos países empezaron hace varios decenios a formular leyes sobre cooperativas¹⁵⁰. Otros han integrado a las cooperativas en las cadenas de valor locales y mundiales¹⁵¹. También hay países que informan del establecimiento de programas de viveros para instaurar cooperativas como medio de generación de empleo¹⁵², promover el desarrollo local y regional¹⁵³ y establecer cooperativas urbanas y rurales¹⁵⁴. En otros, las cooperativas disfrutaban de exenciones

¹⁴⁹ La Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193) refleja los cambios en el entorno socioeconómico en el que tienen que operar las cooperativas, así como las limitaciones y las oportunidades creadas por la globalización.

¹⁵⁰ Por ejemplo, *Ghana* (decreto núm. NLCD 252 de 1968, «Ley de Sociedades Cooperativas»).

¹⁵¹ Por ejemplo, *Guatemala* (el Plan Nacional de Desarrollo de Guatemala establece como prioridad la integración de las cooperativas en las cadenas de suministro, el acceso a recursos financieros y el desarrollo tecnológico) y *Filipinas* (agricultura, silvicultura y pesca).

¹⁵² Por ejemplo, *Togo*.

¹⁵³ Véase, por ejemplo, *Brasil* (Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas (PRONINC) y Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario (SCJS).

¹⁵⁴ *Honduras*, Política nacional de empleo, sección 4.



fiscales o asignaciones de créditos¹⁵⁵, en particular las que se dedican al trabajo¹⁵⁶. Algunos países han facilitado información sobre el marco legal en el que se proporciona la seguridad social a los trabajadores de las cooperativas¹⁵⁷. Hay países que promueven el establecimiento de cooperativas que facilitan el acceso financiero a sectores que tradicionalmente están excluidos del sistema financiero. Algunos promueven la creación de cooperativas en el contexto de programas de reinserción laboral¹⁵⁸ o para el empleo de grupos específicos¹⁵⁹.

3. Empresas multinacionales

131. El párrafo 12 de la Recomendación núm. 169 exhorta a los Miembros a 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 (Declaración sobre las Empresas Multinacionales), en su forma enmendada en 2017, y a procurar que se eviten los efectos negativos y se estimulen los efectos positivos de las inversiones de esas empresas multinacionales sobre el empleo.

132. Basándose en la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, la Comisión reconoce el papel fundamental que desempeñan estas empresas en las economías tanto de los países de origen como de acogida, a través de las inversiones extranjeras directas y de sus propias operaciones, así como de los vínculos progresivos y regresivos que establecen con las pequeñas empresas locales o nacionales¹⁶⁰. Contribuyen no sólo al desarrollo económico, sino que también pueden actuar como vectores del cambio en la aplicación de los derechos fundamentales en el trabajo y de mejores condiciones laborales que, a su vez, pueden tener efectos indirectos en las microempresas y las pymes con las que interactúan en las cadenas mundiales de suministro. También pueden contribuir a las transferencias de tecnología y de competencias. Un número creciente de empresas multinacionales tienen códigos específicos para los proveedores, la mayoría de los cuales se refieren a las normas internacionales del trabajo pertinentes. Las empresas multinacionales pueden contribuir eficazmente a promover el Programa de Trabajo Decente, por ejemplo, fomentando la formalización, cuando están bien integradas en el contexto nacional y adaptan sus actividades a las prioridades nacionales¹⁶¹. Los países de acogida tienen un papel que desempeñar asegurando condiciones favorables para las multinacionales con objeto de crear empleo.

133. La Comisión toma nota de que la Declaración de la OIT sobre las Empresas Multinacionales se refiere a los *Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos*, que enumeran los deberes y responsabilidades de los Estados y las empresas en relación con los derechos humanos. A este respecto, insiste en que las empresas deben cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos, y que los derechos y obligaciones deben acompañarse de recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento («acceso a mecanismos de reparación»). La Comisión recuerda que los Principios Rectores se aplican a todos los Estados y a todas las empresas, tanto multinacionales como de otro tipo, con independencia de su tamaño, sector, ubicación, régimen de propiedad y estructura. La Comisión destaca asimismo el papel fundamental que desempeñan las empresas en el desarrollo de las cadenas mundiales de suministro y en la debida diligencia para detectar, prevenir y mitigar

¹⁵⁵ Por ejemplo, *República de Corea*.

¹⁵⁶ Por ejemplo, *Colombia* (ley núm. 1233 y decreto núm. 3553 de 2008 que exoneran a las «cooperativas de trabajo asociado» de obligaciones fiscales).

¹⁵⁷ Por ejemplo, *Cuba* (el decreto-ley núm. 297 de 2012 establece la seguridad social para las cooperativas en el sector agrícola).

¹⁵⁸ Por ejemplo, *Grecia*.

¹⁵⁹ Por ejemplo, *Indonesia y Polonia* (para trabajadores con discapacidad).

¹⁶⁰ A este respecto, véase OIT: *Políticas de empleo para una recuperación y un desarrollo sostenibles: Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe VI, CIT, 103.ª reunión, Ginebra, 2014, párr. 255.

¹⁶¹ *Ibid.*, párr. 258.



sus consecuencias en los derechos humanos, así como para dar cuenta de cómo abordan dichas consecuencias, incluidos los déficits de empleo decente.

134. En sus memorias, varios países se refieren a una serie de incentivos adoptados a nivel nacional, incluidas exenciones fiscales y de aranceles, para atraer inversión extranjera directa y promover la creación de empleo¹⁶². Algunos gobiernos indican explícitamente que las leyes y reglamentos nacionales se aplican a las empresas multinacionales que operan en el país¹⁶³. Algunas políticas nacionales de empleo aspiran a promover vínculos progresivos y regresivos entre las pequeñas empresas locales y las empresas multinacionales en un intento por elevar al máximo su contribución positiva a las economías locales en términos de empleo y formación¹⁶⁴. Algunos países otorgan a las empresas multinacionales un papel importante en el proceso de revisión de las políticas.

Camboya – La Ley de Inversiones de 1993, en su forma enmendada en 2003, establece varias medidas para promover las empresas multinacionales, por ejemplo:

- ▶ la promoción de las inversiones nacionales y la inversión extranjera directa en subsectores prioritarios con un elevado potencial de empleo;
- ▶ el fomento de la iniciativa empresarial;
- ▶ la determinación y priorización de subsectores con un elevado potencial de empleo, y
- ▶ la promoción del empleo en subsectores prioritarios a través de la creación de empresas y el apoyo a las pymes en las zonas urbanas y en las zonas rurales.

Marruecos – En su memoria, el Gobierno indica que las empresas multinacionales tienen un papel fundamental que desempeñar en la creación de empleos directos e indirectos, la transferencia de tecnologías, el desarrollo de las competencias y el respeto por los derechos de los trabajadores en sus actividades. El Gobierno es consciente de la importancia de alentar el establecimiento de estas empresas con objeto de atraer inversión extranjera directa y sacar provecho de los resultados positivos y de las nuevas capacidades de producción.

CEACR – En sus comentarios relativos a *Panamá*, la Comisión tomó nota de que el Gobierno indica que su país ha suscrito acuerdos de libre comercio con miras a promover el crecimiento. Como consecuencia, la inversión extranjera directa ha aumentado un 19 por ciento y se han establecido cerca de 70 empresas multinacionales. También se ha comprobado que los sectores económicos más dinámicos en cuanto a generación de empleo son los que más actividad tienen en el plano internacional¹⁶⁵.

¹⁶² Por ejemplo, *Bahrein, Camboya y Egipto*.

¹⁶³ Por ejemplo, *Bahrein y Estonia*.

¹⁶⁴ Por ejemplo, *Ghana* (Política nacional de empleo, objetivo 9.9) y *Filipinas*.

¹⁶⁵ *Panamá* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2013.



VI. Promoción de las economías verdes y azules

135. La Comisión no puede sino abordar las cuestiones urgentes del cambio climático y las políticas para una transición justa, en particular habida cuenta de su gran repercusión en el mundo del trabajo. Toma nota de las conclusiones del informe *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo – Sostenibilidad medioambiental con empleo* (OIT, 2018) según las cuales el deterioro ambiental aumenta los riesgos de los peligros naturales y la pérdida de servicios de los ecosistemas, cosas ambas que afectan directamente al número y la calidad de los puestos de trabajo y limita el derecho al trabajo. Las mujeres y las categorías de trabajadores que más dificultades encuentran para acceder al empleo (y en particular los migrantes, las personas desplazadas por la fuerza, las personas en situación de pobreza, y los pueblos indígenas y tribales) son los principales afectados por este deterioro. Con todo, el informe destaca que los avances hacia el trabajo decente son compatibles con la sostenibilidad ambiental. Si el trabajo es la principal causa del cambio climático, entonces debe ocupar un lugar clave en las estrategias de prevención, mitigación y adaptación¹⁶⁶.

136. La economía azul se refiere a actividades relacionadas con la explotación y preservación del medio ambiente marino. Se trata de «la utilización sostenible de los recursos oceánicos para el crecimiento económico, la mejora de los medios de subsistencia y el empleo, manteniendo al mismo tiempo la salud de los ecosistemas oceánicos»¹⁶⁷. Abarca una amplia gama de actividades, desde la pesca, la explotación de los recursos mineros del fondo marino, el turismo costero, la energía y la biotecnología azul, el transporte marítimo, la acuicultura y la desalinización. De hecho, el 72 por ciento de la superficie del planeta está cubierta por mares y océanos. En el campo de la mitigación del cambio climático, tiene un papel crucial que desempeñar¹⁶⁸. Los ecosistemas costeros poco profundos, como los manglares, las marismas y las praderas de pastos marinos, así como los ecosistemas marinos y subacuáticos, se consideran ahora elementos clave en la lucha contra el calentamiento global. El océano no sólo es esencial para el bienestar del planeta, sino que también es un lugar de trabajo, una importante fuente de empleo. Según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), hay cerca de 4000 millones de personas que viven a menos de 150 km de la costa¹⁶⁹, y más de 350 millones de personas dependen del océano para su sustento¹⁷⁰. Los océanos no sólo son los lugares de trabajo diario de decenas de millones de personas¹⁷¹, sino que también es el sector más importante de las economías de los Estados insulares, en particular de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID).

137. La Comisión recuerda que los ODS establecen un marco global para la lucha contra el cambio climático¹⁷². Para abordar el cambio climático son necesarias respuestas de política que incidan en las economías y las sociedades a muchos niveles, en todos los sectores económicos, y afecten tanto a la economía formal como informal. Los efectos varían de un país a otro. Muchos sectores y tipos de trabajo distintos se verán afectados. No obstante, el logro de la sostenibilidad medioambiental puede conducir a una economía que ofrezca más y mejores empleos¹⁷³.

138. Los trabajadores y las empresas tienen un papel fundamental que desempeñar en la transición, a través de los empleos verdes, la innovación, la adopción de las nuevas tecnologías y los métodos de producción, la inversión y la actividad normativa¹⁷⁴. Además, la interconectividad

¹⁶⁶ M. Gueye, M. Prieto y M. M. Travieso: «A just transition towards a sustainable world (of work)», en [Green European Journal](#), junio de 2018.

¹⁶⁷ World Bank: «What's the blue economy» 6 de junio de 2017.

¹⁶⁸ WWF: *Principles for a sustainable blue economy*, 28 de mayo de 2015.

¹⁶⁹ A Beoutis: *Les dossiers de l'Observatoire du littoral, Démographie et économie, l'INSEE et le SoeS*, 2009.

¹⁷⁰ ILO Statement to UN Oceans Conference Partnership Dialogue 4, 7 de junio de 2017.

¹⁷¹ ILO Statement to UN Oceans Conference Partnership Dialogue 7, 9 de junio de 2017.

¹⁷² OIT y Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático: [Global Forum on Just Transition: Climate change, decent work and sustainable development](#), Informe final, 2018, pág. 3.

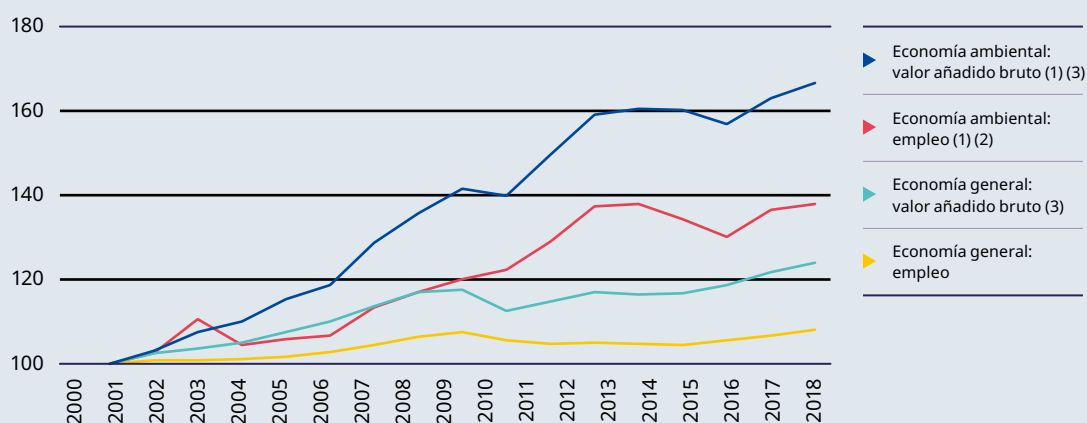
¹⁷³ K. van der Ree: [Mainstreaming green job issues into national employment policies and implementation plans: A review, Sector del Empleo, documento de trabajo núm. 227](#), OIT, Ginebra, 2017, pág. 11.

¹⁷⁴ OIT: *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018*, op. cit., pág. 68



Gráfico 1.5

Desarrollo de indicadores clave para la economía ambiental y la economía general, UE-28, 2000-2018 (2000 = 100)

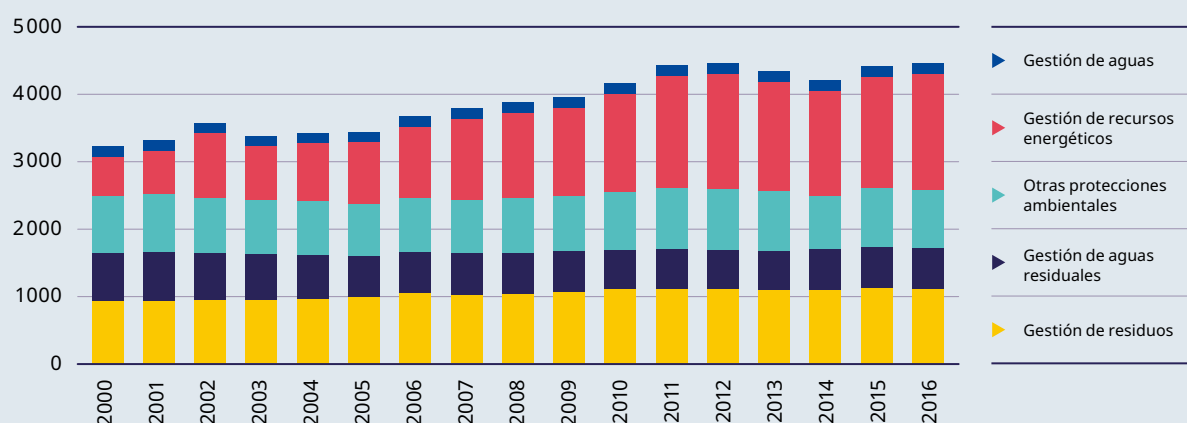


Notas: 1) Según estimaciones de Eurostat. 2) En equivalentes a tiempo completo. 3) Índice compilado para volúmenes encadenados en millones de EUR (año de referencia 2010, a tipos de cambio de 2010).

Fuente: Eurostat (códigos de datos en línea: --: nama_10_a10_e, nama_10_gdp, env_ac_egss1, env_ac_egss2).

Gráfico 1.6

El empleo en la economía ambiental, por ámbito, UE-28, 2000-2016 (equivalentes a tiempo completo - miles)



Nota: Los datos sobre la UE-28 son estimaciones de Eurostat.

Fuente: Eurostat (códigos de datos en línea: env_ac_egss1).

de las cadenas de suministro implica que el consumo y la producción en un país incorporan las emisiones y los materiales utilizados en otros. Por consiguiente, es fundamental adoptar políticas que eleven al máximo las oportunidades de creación de empleo, mitigando al mismo tiempo el riesgo de pérdida de empleos y las perturbaciones sociales¹⁷⁵.

¹⁷⁵ OIT y Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2018, *op. cit.*, pág. 4.

139. La Comisión toma nota de que varios países han adoptado medidas específicas en sus políticas nacionales de empleo¹⁷⁶, sus marcos nacionales de desarrollo¹⁷⁷ y otros programas o políticas para abordar el cambio climático, la transición a la economía verde y la creación de empleo verde decente. Algunos países han fijado metas para la creación de empleos verdes¹⁷⁸. Otros están adoptando medidas para ecologizar las industrias tradicionales con la creación de nuevos puestos de trabajo y el desarrollo de «competencias verdes»¹⁷⁹. También los hay que han establecido una estrategia para una «transición justa» que incluye actividades de sensibilización, la adopción de medidas para desarrollar la economía verde, incluido el sector del reciclaje («economía circular») u otros sectores específicos¹⁸⁰, el aprovechamiento de las tecnologías verdes, y la introducción de exenciones fiscales y créditos para inversiones en economía verde¹⁸¹. También hay países que han adoptado legislaciones específicas sobre empleos verdes¹⁸². Otros ya están adoptando mecanismos de protección social para los trabajadores expuestos a cambios estructurales¹⁸³.

Un marco integrado de políticas para promover el empleo verde: el ejemplo de la UE

En la UE, sólo unos pocos Estados miembros vinculan las políticas de promoción del crecimiento verde con la promoción del empleo. Con objeto de promover un enfoque más combinado, en 2014 la Comisión Europea desarrolló un marco integrado para promover las políticas de empleo en la transición a una economía verde. Dicho marco establece respuestas de política y herramientas específicas para ayudar a que las políticas del mercado de trabajo y las políticas de desarrollo de las competencias favorezcan la creación de empleo en la economía verde. Los principales objetivos del establecimiento de un marco de estas características son:

1. Colmar las brechas en las competencias

- ▶ Promover el desarrollo de las competencias, atender la demanda de competencias en las cada vez más numerosas industrias verdes, e impulsar la actualización de las competencias de los trabajadores en los diferentes sectores y la readaptación profesional en los sectores vulnerables.
- ▶ Adaptar la formación y la capacitación profesionales a las necesidades del mercado de trabajo, inclusive a través de una colaboración estrecha con los interlocutores sociales para diseñar y revisar los programas de trabajo, las calificaciones y los sistemas de homologación.
- ▶ Mejorar la anticipación de las necesidades de formación en los distintos sectores e industrias.

2. Garantizar la transición

- ▶ Anticipar los cambios y gestionar la reestructuración, basándose en iniciativas sectoriales.

¹⁷⁶ Por ejemplo, *Brasil, Bulgaria, Canadá, China, Comoras, Dinamarca, Eslovaquia, Filipinas, Ghana, Kenya, Malta, Marruecos, Mauricio, Mongolia, Namibia, Nigeria, Sri Lanka y Zimbabwe*.

¹⁷⁷ Por ejemplo, *Barbados, Camboya* (Plan estratégico nacional sobre crecimiento verde 2013-2030), *Sudáfrica y Uganda* (Estrategia de crecimiento verde de Uganda 2017/2018 – 2030/2031).

¹⁷⁸ Por ejemplo, *Canadá* (la estrategia de empleo juvenil incluye planes para crear 15000 empleos verdes nuevos).

¹⁷⁹ Por ejemplo, *China y Eslovaquia*.

¹⁸⁰ Por ejemplo, *Sri Lanka* (sectores del turismo, la agricultura, la salud y la manufactura).

¹⁸¹ Por ejemplo, *Comoras, Alemania, Ghana, Kenya, Malta, Mauricio, Mongolia, Marruecos, Namibia, Nigeria y Zimbabwe*.

¹⁸² Por ejemplo, *Filipinas* (ley de la república núm. 10771 para impulsar la creación de empleos verdes y conceder incentivos).

¹⁸³ Por ejemplo, *Ghana*.



- ▶ Adaptar las instituciones del mercado de trabajo a través de pagos por los servicios de los ecosistemas, centrándose en las estrategias y los programas para promover el empleo verde.
- ▶ Promover la movilidad en el empleo, así como la movilidad de las personas que buscan trabajo, inclusive a través de la armonización entre la oferta y la demanda de mano de obra.

3. Apoyar la creación de empleo

- ▶ Mejorar el acceso a las oportunidades de financiación existentes y la utilización de los recursos correspondientes.
- ▶ Desviar los impuestos que gravan a los trabajadores hacia las actividades económicas contaminantes.
- ▶ Promover la contratación pública verde, con la ayuda de reglamentos sobre métodos de certificación y cálculo del costo del ciclo de vida, y con el desarrollo de competencias para los gestores de las empresas del sector público y del sector privado.
- ▶ Promover la iniciativa empresarial y las empresas sociales en la expansión de los sectores verdes, junto a un plan de acción verde específico para pymes con actualización de las competencias verdes para la fuerza de trabajo.

4. Mejorar la recopilación y la calidad de los datos

- ▶ Armonizar las estadísticas para una formulación de políticas y un control más empíricos.
- ▶ Anticipar las implicaciones para el empleo y los ajustes relacionados con las transiciones, incluidos los cambios en la demanda de competencias.

5. Promover el diálogo social

- ▶ Alentar a los interlocutores sociales a desarrollar actividades conjuntas a nivel intersectorial y sectorial.
- ▶ Asegurar la participación de los trabajadores en la gestión ambiental, y el uso más eficiente de la energía y los recursos, así como en la determinación de los nuevos riesgos en el lugar de trabajo.
- ▶ Promover los derechos de los trabajadores a la información y a la participación en consultas, inclusive para la preparación de hojas de ruta hacia un uso eficiente de los recursos a nivel sectorial.

Fuente: UE: Iniciativa de Empleo Verde, 2014.

El Congreso Irlandés de Sindicatos indica que deberían adoptarse métodos de aplicación de la transición justa con la participación de los trabajadores, a fin de garantizar oportunidades de trabajo decente para los trabajadores desplazados. Sugiere el establecimiento de un fondo de justicia climática para garantizar el poder adquisitivo de los hogares de bajos ingresos.

140. La Comisión considera que las medidas para abordar el cambio climático deberían tomarse en consideración en los planes nacionales de transición, los planes nacionales de desarrollo y las políticas nacionales de empleo. La política nacional de empleo, en coordinación con otras políticas nacionales pertinentes, debería garantizar la protección de los trabajadores que pierden su empleo como resultado de un cambio estructural. Esta protección debería consistir no sólo en protección contra el desempleo, sino también en la impartición de formación profesional para fortalecer la empleabilidad en las transiciones, así como en incentivos adecuados para la generación de empresas sostenibles e innovadoras que creen empleo verde.





VII. Efectos de las nuevas tecnologías en el empleo

141. Las innovaciones tecnológicas traen consigo nuevas oportunidades y trasladan las fronteras de las capacidades humanas mucho más lejos de lo que se haya podido imaginar. Los efectos de la tecnología en el mundo del trabajo tienen muchas vertientes. A este respecto, la Comisión toma nota del intenso debate público y la ansiedad desencadenados en relación con la destrucción y la creación potenciales de empleo derivadas de la automatización y robotización¹⁸⁴. Al mismo tiempo, la automatización y la robotización han mejorado considerablemente las condiciones de trabajo en muchos sectores y contribuido a reducir muchos de los peligros. Pero han surgido nuevos retos, la tecnología ha dado lugar a nuevas formas de trabajo y de organización del trabajo que son difíciles de entender plenamente, en las cuales las funciones y las responsabilidades no están claras, las líneas que diferencian a los trabajadores de los empleadores están borrosas o parecen estarlo, las dimensiones de espacio y tiempo están diluidas y la privacidad de las personas casi ha desaparecido. Si bien aún no conocemos cuál será el impacto total de las innovaciones en el mundo del trabajo, algunos aspectos están siendo examinados para determinar si el marco normativo existente sigue siendo el adecuado para su fin¹⁸⁵.

142. La Comisión señala que la Recomendación núm. 169 proporciona orientaciones muy útiles para abordar los cambios tecnológicos en el mundo del trabajo. El párrafo 26, d), señala que la promoción de la inversión en tecnologías debería ser uno de los elementos principales de la política nacional de desarrollo como medio de incrementar la productividad, crear empleo y atender las necesidades básicas de la población. La tecnología debería contribuir a mejorar las condiciones de trabajo, reducir el tiempo de trabajo¹⁸⁶ y evitar la pérdida de empleos. Los Miembros deberían favorecer el desarrollo de nuevas tecnologías y fomentar las investigaciones sobre sus efectos en el volumen y la estructura del empleo, las condiciones de empleo, la formación, el contenido del trabajo y las aptitudes requeridas (párrafos 20 y 21).

143. La Recomendación reconoce asimismo los retos que plantean los cambios tecnológicos para la supervivencia de las empresas y la estabilización del empleo. Insta a los Estados Miembros a facilitar la adaptación al cambio estructural a nivel global, sectorial y de la empresa, y el reempleo de los trabajadores que hayan perdido sus empleos como consecuencia de los cambios estructurales y tecnológicos (párrafos 10 y 26, c)). Señala asimismo que los efectos negativos de los cambios tecnológicos sobre las condiciones de trabajo y la seguridad y salud en el trabajo deberían eliminarse en la medida de lo posible, en particular a través de la incorporación de consideraciones relativas a la ergonomía y a la seguridad y salud desde la etapa en que se conciben y diseñan las nuevas tecnologías (párrafo 22).

144. En su informe, la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de la OIT señala que:

Los avances tecnológicos – la inteligencia artificial, la automatización y la robótica – crearán nuevos puestos de trabajo, pero quienes van a perder sus trabajos en esta transición podrían ser los menos preparados para aprovechar las nuevas oportunidades. [...] Es preciso también adoptar medidas específicamente orientadas a la igualdad de género en los puestos de trabajo

¹⁸⁴ Véase, por ejemplo: C. B. Frey y M. Osborne: *Technology at work: The future of innovation and employment*, Citi Global Perspectives and Solutions (Citi GPS), Universidad de Oxford y CitiGroup, Oxford y Nueva York, 2015; Foro Económico Mundial, 2018: *The future of jobs report*, Ginebra, 2018; Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial, 2016: Dividendos Digitales*, Washington, D.C., 2016. Éstos son sólo unos ejemplos de las numerosas teorías y posturas en relación con el impacto de la tecnología en la creación o la destrucción de empleo.

¹⁸⁵ M. M. Travieso: *Regulating technology at work*, de próxima aparición.

¹⁸⁶ Ya en 1962, cuando se estudiaban modos de reducir las horas de trabajo, la Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116) establecía que deberían tenerse en cuenta «los progresos logrados y los que pueden obtenerse al aumentar la productividad gracias a la aplicación de la tecnología moderna, de la automatización y de las técnicas de dirección» (párr. 7, b)). La Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961 (núm. 115) hace referencia a la necesidad de tener presente el nivel tecnológico en los programas de vivienda para trabajadores.



del mañana que las nuevas tecnologías harán posible. [...] ¹⁸⁷. A medida que cambie la organización del trabajo, tendremos que encontrar nuevas maneras de ofrecer protección adecuada a todos los trabajadores, independientemente de que tengan un empleo a tiempo completo o de que su trabajo consista en realizar microtarefas en línea, en la producción a domicilio para cadenas mundiales de suministro o con un contrato temporal.

145. En sus memorias, algunos gobiernos reconocen que la tecnología puede conducir a una mejor productividad y a la mayor ecologización de las actividades económicas, al tiempo que puede provocar trastornos en el mercado de trabajo, lo que plantea la necesidad de facilitar la adquisición, el perfeccionamiento y la readaptación de las competencias ¹⁸⁸. Algunos países han adoptado legislación sobre la introducción de tecnologías y la necesidad de evaluar su impacto en el empleo y las condiciones de trabajo ¹⁸⁹.

146. La Comisión ha tomado nota de que se están adoptando medidas en el contexto de las políticas nacionales de empleo para promover el desarrollo tecnológico, incluidos incentivos para mejorar la investigación, la innovación y la iniciativa empresarial ¹⁹⁰. Algunos países han facilitado información sobre los incentivos que proporcionan, así como sobre la promoción de tecnologías que economizan mano de obra y las nuevas formas de organización del trabajo que proporcionan mejores servicios con menos recursos ¹⁹¹.

147. En relación con los efectos de las nuevas tecnologías en el mundo del trabajo, la Comisión toma nota de que prácticamente todos los países han proporcionado información sobre la reflexión que están planteando a nivel nacional sobre este tema, así como las medidas específicas de tipo político, legislativo y económico que están adoptando al respecto. Algunos países están estudiando el impacto de la transformación digital en la sociedad, en particular en la fuerza de trabajo ¹⁹².

Dinamarca – El Gobierno ha establecido el Consejo sobre Perturbaciones para debatir y hacer propuestas sobre cómo puede el país adaptarse al futuro. Sus miembros incluyen sindicatos, organizaciones de empleadores, emprendedores, expertos, jóvenes, directores ejecutivos y ministros. El Consejo sobre Perturbaciones está examinando una serie de temas importantes que incluyen las nuevas tecnologías y los nuevos modelos empresariales, las futuras calificaciones y competencias, y el futuro del modelo danés de flexiguridad.

148. En sus memorias, varios países se refieren específicamente a las posibles perturbaciones para el empleo derivadas de los cambios tecnológicos ¹⁹³. Muchos ya están formulando estrategias para mitigar el efecto que estos cambios pueden tener en los trabajadores. Algunos señalan que los procedimientos, legislación o mecanismos de seguridad social en vigor relacionados con los ajustes o la modificación de las condiciones de trabajo también son aplicables

¹⁸⁷ OIT: *Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo: Trabajar para un futuro más prometedor*, Ginebra, 2019, pág. 12.

¹⁸⁸ Por ejemplo, *India*.

¹⁸⁹ Por ejemplo, *Argentina* (ley núm. 24013, art. 23).

¹⁹⁰ Véanse, por ejemplo, *Argelia* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017; *Barbados* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017; *Hungría* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017, y *Rwanda* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

¹⁹¹ Por ejemplo, *Dinamarca*.

¹⁹² Por ejemplo, *Irlanda* (Consejo Nacional de Competencias: *Digital transformation: Assessing the impact of digitalisation on Ireland's workforce*, 2018).

¹⁹³ Por ejemplo, *Emiratos Árabes Unidos* señalan que el 60 por ciento de la fuerza de trabajo actual está empleada en puestos vulnerables a la automatización.



en el caso de los cambios tecnológicos¹⁹⁴. Otros han adoptado leyes o adaptado las leyes y mecanismos existentes para lidiar con los cambios estructurales y tecnológicos¹⁹⁵.

149. También se pone de relieve el papel que desempeñan los servicios públicos de empleo en la prestación de asistencia a las personas que buscan empleo en caso de desplazamiento de los puestos de trabajo¹⁹⁶, al igual que la posibilidad de proporcionar algún tipo de ayuda financiera pública o programas de ajuste estructural que ofrezcan formación para ayudar a acceder al mercado laboral y asistir a las empresas que se enfrentan a cambios tecnológicos en la formación de sus trabajadores¹⁹⁷. Algunos países han elaborado un procedimiento para readaptar profesionalmente a los trabajadores a otros sectores, que combinan con medidas de apoyo para ayudar a las empresas a encontrar personal cualificado¹⁹⁸.

Estados Unidos – El programa de Trabajador Desplazado (DW) bajo el título I de la Ley de Innovación y Oportunidad de la Fuerza Laboral (WIOA) sirve como el vehículo principal para ayudar a los trabajadores que han perdido sus empleos como resultado de los despidos a obtener nuevas habilidades y encontrar trabajos. El programa DW conecta las necesidades de las industrias de una fuerza laboral calificada con los trabajadores por el sistema público. El programa de DW ofrece orientación profesional, capacitación, obtención de credenciales y colocación de trabajo. WIOA también autoriza las Becas de Oportunidad para Trabajadores Desplazados, que son subvenciones discrecionales a los Estados para financiar servicios de carrera y capacitación. Proporcionan recursos a los Estados y a otros solicitantes elegibles para responder a grandes e inesperados eventos de despidos que causan pérdidas de empleo significativas. El financiamiento está destinado a expandir temporalmente la capacidad para atender a los trabajadores desplazados y satisfacer la demanda de servicios de empleo de la WIOA¹⁹⁹.

150. Algunos países prevén la adopción de medidas para abordar el cambio tecnológico a través del diálogo social²⁰⁰, las consultas tripartitas²⁰¹ o la negociación colectiva²⁰². Hay países en los que la legislación exige la participación en negociaciones colectivas sobre los efectos de la introducción de tecnologías, el establecimiento de sistemas de formación para mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores al cambio, la movilidad funcional y las consecuencias de estos cambios en las condiciones de trabajo²⁰³. También los hay donde los interlocutores sociales han establecido Consejos de Seguridad Laboral que ofrecen apoyo individual para mejorar las perspectivas de encontrar un nuevo empleo, e incluso pueden proporcionar apoyo financiero a trabajadores desplazados. Pueden abarcar distintos sectores y ocupaciones²⁰⁴. En algunos casos, las instituciones responsables del desarrollo a

¹⁹⁴ Por ejemplo: *Argelia, Armenia, Bahrein, Bélgica, Camboya, República Centroafricana, Chipre, Colombia, República Democrática del Congo, República Dominicana, Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Ghana, India, Indonesia, Letonia, Mauricio, Nepal, Noruega, Pakistán, Palau, Polonia, Portugal, Reino Unido, Senegal, Suriname, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tabago, Turquía, Turkmenistán y Uruguay.*

¹⁹⁵ Por ejemplo, *Argentina, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Ecuador, Grecia, Lituania, Malí, Malta, Omán, Filipinas, Rumania, Seychelles, Sudán, Eslovaquia y Togo.*

¹⁹⁶ Por ejemplo, *Suriname y Suecia.*

¹⁹⁷ Por ejemplo, *Australia, Austria, Bosnia y Herzegovina, Egipto y Estonia.*

¹⁹⁸ Por ejemplo, *Australia, Austria y Bélgica.*

¹⁹⁹ Véase 29 U.S.C. § 3172(b)(2), 29 U.S.C. § 3225; y National Dislocated Worker Grants, <https://www.doleta.gov/DWGs/>.

²⁰⁰ Por ejemplo, *Australia, Suriname y Reino Unido.*

²⁰¹ Por ejemplo, *Afganistán, Japón y Indonesia.*

²⁰² Por ejemplo, *Bangladesh y Bélgica* (a partir de enero de 2020 se aplicará un nuevo convenio colectivo sobre comercio electrónico en todas las empresas que, por tener actividades de comercio electrónico, tienen turnos de noche o los domingos).

²⁰³ Por ejemplo, *Argentina* (ley núm. 24013, art. 24).

²⁰⁴ Por ejemplo, *Suecia.*



nivel regional y local también participan, ya que los cambios pueden tener mayor impacto en algunas regiones que en otras²⁰⁵.

Bélgica – El convenio colectivo núm. 39 relativo a la información y las consultas sobre las consecuencias sociales de la introducción de las nuevas tecnologías en las empresas de 50 trabajadores o más establece que, cuando el empleador decide invertir en nuevas tecnologías que tienen consecuencias colectivas importantes en el empleo, la organización, el trabajo o las condiciones de trabajo, debe facilitarse información por escrito a los representantes de los trabajadores y celebrarse consultas con ellos con una antelación de como mínimo tres meses antes de que se inicie la introducción de la nueva tecnología de que se trate. Deben celebrarse consultas si la nueva tecnología puede tener «consecuencias sociales colectivas significativas», ya sea en forma de cambio en las condiciones de trabajo, la organización del trabajo o consecuencias laborales debido a despidos y traslados. Si estos procedimientos de información y consultas no se respetan, el empleador no puede poner término al contrato del trabajador unilateralmente, salvo por razones que no guarden relación con la introducción de las nuevas tecnologías. Durante el período en el que debe haberse facilitado la información y hasta tres meses después de la introducción efectiva de la nueva tecnología, la carga de la prueba corresponde al empleador.

151. Algunos países ya han adoptado legislación específica, incluidos principios constitucionales que abordan el impacto de la tecnología en los trabajadores²⁰⁶, mientras que otros han adoptado disposiciones para regular las nuevas formas de trabajo en el marco de las nuevas tecnologías, como el comercio electrónico.

Brasil – El artículo 7 de la Constitución del Brasil establece los derechos para mejorar las condiciones sociales de los trabajadores urbanos y los trabajadores rurales: XXVII – Protección frente a la **automatización**, en la forma de la ley.

152. La legislación en algunos países establece determinados derechos para los trabajadores en relación con la adquisición de competencias en caso de que la empresa adopte nuevas tecnologías. Estos derechos establecen la obligación para la empresa de financiar formación, que debe impartirse durante las horas de trabajo²⁰⁷.

Canadá – El Gobierno señala que en Terranova y Labrador los conocimientos técnicos y el impacto de la tecnología son elementos que forman parte de la clasificación de los sistemas de evaluación de los puestos de trabajo. Ello significa que los empleos se han revisado y evaluado recientemente a partir de los conocimientos técnicos que exigen, lo que debería conducir a la fijación de un salario justo para los trabajadores con dichos conocimientos técnicos, lo que, a su vez, debería repercutir en la capacidad para contratar y mantener a los trabajadores en estas áreas de competencia. Prácticamente todos los convenios canadienses incluyen cláusulas relativas a los cambios tecnológicos.

²⁰⁵ Así, por ejemplo, la Agencia Sueca de Crecimiento Económico y Regional es la responsable de prestar apoyo a las regiones y municipios más afectados por reestructuraciones.

²⁰⁶ Por ejemplo, *Brasil* y *Bélgica*.

²⁰⁷ Por ejemplo, *Brasil* (Ministerio de Trabajo y Empleo, núm. de registro: sp001130/2019, sección 34: Automatización: «Cuando se automatizan los métodos de producción y se introducen técnicas o maquinarias nuevas, la empresa deberá prever e impartir formación durante tanto tiempo como sea necesario para que los trabajadores puedan cumplir sus nuevas responsabilidades»).



Sri Lanka – La política nacional de recursos humanos y empleo de Sri Lanka contiene una sección sobre competencias en ciencia, tecnología e innovación que prevé el establecimiento de una estrategia de planificación y desarrollo de una fuerza de trabajo técnica a nivel nacional.

La CTA Autónoma de la *Argentina*, indica que no hay consultas ni negociaciones colectivas con los interlocutores sociales sobre el impacto de las nuevas tecnologías en el trabajo.

La BAK de *Austria* afirma que no existe una formación suficiente para los solicitantes de empleo que les ayude a acceder al mercado laboral en el marco del cambio estructural y tecnológico.

Por lo que se refiere al comercio electrónico en particular, la FGTB, la CSC y la CGSL de *Bélgica* se refirieron al hecho de que la nueva legislación adoptada sobre este tema puede afectar gravemente a la salud y la seguridad de los trabajadores. Esta medida se ha adoptado sin consultar a los trabajadores.

▶ VIII. Conclusiones

153. La Comisión considera que, habida cuenta de la complejidad del reto que plantea el empleo en todo el mundo, no hay una solución única que pueda aplicarse a todos los procesos de formulación y desarrollo de las políticas nacionales de empleo, o a su contenido. No obstante, es fundamental garantizar que las políticas:

- ▶ están adaptadas a las condiciones económicas y sociales del país;
- ▶ se integran en un marco global;
- ▶ se formulan, aplican y evalúan a través de un proceso de consulta con los interlocutores sociales y los representantes de todas las partes involucradas en las medidas que vayan a adoptarse, y
- ▶ se controlan y evalúan en relación con las metas y los indicadores establecidos.

154. La Comisión pone de relieve que el proceso debería prever la revisión periódica de las políticas y la adaptación de las medidas y los planes para garantizar su eficacia. Los resultados obtenidos pueden contribuir a sentar las bases para políticas de empleo futuras.

155. La Comisión hace hincapié en la necesidad de crear un entorno favorable para las microempresas y las pymes, incluidas las cooperativas, a través de la simplificación de las regulaciones excesivamente complejas; el acceso a financiación; el establecimiento de vínculos entre las plataformas tecnológicas; la promoción de las cadenas de suministro y el desarrollo económico local; el tratamiento de los déficits de trabajo decente; y la inversión pública en infraestructura, así como en formación y capacitación y tecnología. La Comisión destaca la función que pueden desempeñar las cooperativas en capacitar a las personas para que puedan salir de la pobreza y en ayudarlas a defender sus intereses y a participar en las decisiones que les afectan. Las microempresas y las pymes, junto a las empresas multinacionales e instituciones financieras, pueden constituir un medio viable para promover el trabajo decente y sostenible, en particular con la adopción de marcos de política adecuados y con la instauración de mecanismos de apoyo financiero e institucional. La Comisión señala asimismo la importancia de que la política nacional de empleo impulse, en la medida de lo posible, la creación de empleos verdes con condiciones de trabajo decente.

156. Por último, la Comisión considera que todas las empresas deberían tener la oportunidad de sacar provecho de las nuevas tecnologías y de las innovaciones para mejorar su organización del trabajo y aumentar su producción, y que deberían adoptarse medidas para ayudar a los trabajadores a lidiar con las transiciones.



2

La relación de trabajo



I. Antecedentes

157. La relación de trabajo es un concepto conocido en países de todo el mundo, al margen de las diferencias que existen entre los ordenamientos jurídicos nacionales. Se refiere a la relación entre un asalariado (o trabajador) y un empleador, para el cual el asalariado/trabajador realiza un trabajo en condiciones específicas y a cambio de una remuneración. La relación de trabajo da lugar a derechos y obligaciones recíprocos por parte del empresario y el trabajador en virtud de la legislación nacional. Mediante la relación de trabajo se asegura el acceso a los derechos y las prestaciones relacionados con el empleo. Cuando la relación de trabajo no es el vehículo para dichas protecciones, muchas son inevitablemente proporcionadas por los gobiernos en casos de emergencia a un costo considerable para el gobierno y para el contribuyente, mientras que otros beneficios, como la seguridad social, no se satisfacen por completo.

158. El cambio acelerado del mercado laboral, en particular debido a factores como la globalización, la digitalización y otras innovaciones tecnológicas, está afectando a nuestra forma de trabajar. Así, están surgiendo formas de trabajo nuevas que no encajan necesariamente en la noción tradicional de relación de trabajo. Estas nuevas formas de trabajo han aumentado la flexibilidad, pero precisamente esta flexibilidad ha dado lugar a que haya un número cada vez mayor de trabajadores cuya situación laboral no está clara; puede considerarse que estos trabajadores quedan fuera del ámbito de la relación de trabajo, y no se ven amparados por las leyes laborales y de empleo que condicionan la cobertura justamente a esa relación.

159. En este capítulo se examina la historia, el contenido y la aplicación de la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), a la luz de la evolución del mundo del trabajo. Examina las orientaciones establecidas en la Recomendación para determinar cuándo y en qué circunstancias debe considerarse que existe una relación de trabajo, así como los derechos y obligaciones que de ella se derivan. Se considera la pertinencia y el impacto de la Recomendación sobre la promoción del empleo y la creación de empleo, en particular en relación con categorías específicas de trabajadores que pueden concentrarse en puestos de trabajo en los que existe incertidumbre en cuanto a la relación de trabajo.

160. Se ha celebrado una serie de discusiones en la OIT en torno a este tema en las que se han examinado distintas relaciones de trabajo, incluidas las de los trabajadores independientes, los trabajadores migrantes, los trabajadores a domicilio, los trabajadores de agencias de empleo privadas (temporales), los trabajadores de cooperativas, los trabajadores de la economía informal y del sector pesquero y los trabajadores domésticos²⁰⁸.

161. En 1997 y 1998, la CIT examinó un punto sobre «trabajo en régimen de subcontratación»²⁰⁹. En la discusión de la CIT se analizó la situación de las personas excluidas de la relación de trabajo, incluidos los trabajadores vinculados por las llamadas relaciones de trabajo «triangulares», así como los trabajadores que trabajan o prestan servicios a otras personas dentro del marco jurídico de un contrato civil o mercantil, aunque en realidad dependen o forman parte del personal de la empresa para la que trabajan o a la que aportan su servicio. El objetivo de la discusión de la CIT era proteger a determinadas categorías de trabajadores desprotegidos mediante la adopción de un convenio y una recomendación en la materia. La propuesta acabó fracasando, principalmente porque los instrumentos propuestos no aclaraban cuál era el ámbito de la relación de trabajo ni definían quién debía considerarse que estaba cubierto por la relación de trabajo. Además, quedaron de manifiesto las diferencias en cuanto a los conceptos y la terminología que se aplican en cada país y en las diferentes lenguas. Sin embargo, los delegados de todas las regiones se refirieron a la relación de trabajo en sus diversas formas y con sus diferentes significados como a un concepto familiar para todos. Por otra parte, algunos de los mandantes tripartitos consideraron que el convenio

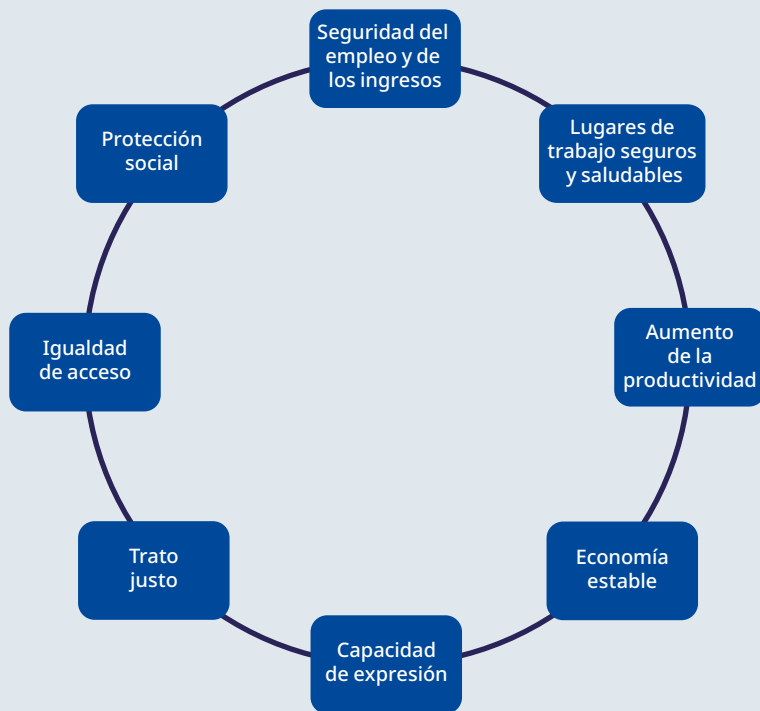
²⁰⁸ OIT: *La relación de trabajo*, Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), 95.ª reunión, Ginebra, 2006, párr. 9.

²⁰⁹ La cuestión del trabajo en régimen de subcontratación se había planteado en varios debates sectoriales, a partir de 1950.



Gráfico 2.1

Las funciones múltiples de la relación de trabajo



Fuente: J. Rubery: «Change at work: Feminisation, flexibilisation, fragmentation and financialisation», *Employee Relations*, vol. 37 (6), 2015.

propuesto creaba una tercera categoría de trabajadores que se situaba entre los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores independientes, lo que podía socavar los derechos de los trabajadores.

162. En 1998, tras la segunda discusión, la CIT adoptó una resolución en la que invitaba al Consejo de Administración a incluir la cuestión de la relación de trabajo en el orden del día de una futura reunión de la Conferencia. También pidió a la Oficina que celebrara reuniones de expertos para examinar: cuáles eran los trabajadores en las situaciones que se habían comenzado a identificar que necesitaban protección; y los medios adecuados de proteger a dichos trabajadores, así como la manera de definirlos, teniendo en cuenta los distintos sistemas legales nacionales y las diferencias idiomáticas existentes entre los países²¹⁰.

163. En mayo de 2000 se celebró una Reunión de expertos sobre los trabajadores en situaciones en las cuales necesitan protección, en la que se llegó a la conclusión de que los cambios del mundo del trabajo habían dado lugar a situaciones en las que el ámbito legal de la relación de trabajo – que determina si los trabajadores tienen o no derecho a las protecciones que ofrece la legislación laboral – ya no se ajustaba a las realidades de las relaciones de trabajo. Esto había dado lugar a una tendencia a que los trabajadores que debían estar protegidos por el derecho laboral no recibieran esa protección ni en la ley ni en la práctica. El alcance de la reglamentación de las relaciones de trabajo ya no respondía a la realidad, que variaba de un país a otro y dentro de un mismo país, así como de un sector a otro. En la Reunión

²¹⁰ Hubo una confusión entre la expresión «contract labour» en inglés y el término «subcontratación» en español y francés. OIT: Resolución relativa a la posible adopción de instrumentos internacionales para la protección de los trabajadores en las situaciones identificadas por la Comisión del Trabajo en Subcontratación, CIT, 86.ª reunión, Ginebra, 1998.

se observó que, si bien algunos países habían adaptado el ámbito de la relación de trabajo para tener en cuenta esos cambios, no había sido así en otros países, lo que dejaba a los trabajadores desprotegidos. Por consiguiente, en la Reunión se convino en que los países deberían adoptar o continuar una política nacional de acuerdo con la cual se revisaría a intervalos apropiados y se clarificaría o adaptaría el alcance de la regulación de la relación de trabajo para ajustarla a las realidades actuales de los trabajadores. También se acordaron los elementos que la política nacional podría incluir²¹¹. A propuesta de los expertos, la Oficina emprendió una serie de estudios nacionales para determinar en qué medida habían dejado de estar cubiertos los trabajadores dependientes que debían recibir una protección adecuada en virtud de la legislación laboral²¹².

164. En 2003 la CIT celebró una discusión general sobre el ámbito de la relación de trabajo y su impacto en los derechos de los trabajadores. En sus conclusiones, la Conferencia indicó que hay derechos y prestaciones en virtud de la legislación laboral y los convenios colectivos que son específicos de los trabajadores que trabajan en el marco de una relación de trabajo o están vinculados a ellos. Observó que los cambios de la estructura del mercado de trabajo y la organización del trabajo, así como la aplicación deficiente de la ley, están dando lugar a que cada vez más trabajadores que en realidad son miembros del personal de una empresa se encuentren sin la protección de una relación de trabajo. Los mandantes tripartitos coincidían en que era necesario velar por que la legislación laboral se aplicara a las personas que son parte de una relación de trabajo y que la gran variedad de modalidades de trabajo se inscribiera en un marco jurídico apropiado. Habida cuenta de que la protección de los trabajadores es prioritaria en el mandato de la OIT y que, en el marco del Programa de Trabajo Decente, todos los trabajadores, independientemente de su situación laboral, deberían trabajar en condiciones decentes y dignas, la CIT recomendó que la OIT estudiara la posibilidad de elaborar una recomendación para combatir las relaciones de trabajo encubiertas, en la que se prevean mecanismos para garantizar que las personas que son parte de una relación de trabajo disfruten de los derechos que las asisten²¹³.

165. Posteriormente, en 2006, tras amplias discusiones, la CIT adoptó la Recomendación núm. 198. Ésta es la primera vez que este importante instrumento se examina en un Estudio General.

²¹¹ OIT: Informe de la Reunión de expertos sobre los trabajadores en situaciones en las cuales necesitan protección (documento [MEWNP/2000/4 \(Rev.\)](#)), Ginebra, 2000, párr. 107.

²¹² *Ibíd.* Para consultar una enumeración de los estudios realizados, véase OIT: *La relación de trabajo*, Informe V (1), 2006, *op. cit.* nota de pie de pág. 8.

²¹³ OIT: Conclusiones relativas a la relación de trabajo, CIT, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.



II. Fundamentos

166. La relación de trabajo es un concepto jurídico reconocido universalmente que proporciona un marco para el funcionamiento del mercado de trabajo en muchos países y que se tiene en cuenta explícita o implícitamente en varias normas de la OIT. Algunos convenios y recomendaciones de la OIT abarcan a todos los trabajadores sin distinción, como el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), mientras que otros se refieren específicamente a la cobertura de los trabajadores independientes²¹⁴ o los trabajadores por cuenta propia²¹⁵. En otros instrumentos, como el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), y el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), se especifica que sólo se aplican a las personas empleadas o a las personas que realizan un trabajo en el marco de una relación de trabajo, respectivamente.

167. En respuesta a los retos a los que se enfrentan las empresas y a la necesidad de flexibilidad de los trabajadores, el concepto de relación de trabajo ha evolucionado con el tiempo y se ha diversificado, abarcando situaciones que difieren del empleo a tiempo completo tradicional. Estos tipos de acuerdos laborales también se inscriben en el marco de la relación de trabajo y son distintos de las relaciones contractuales civiles o comerciales en las que suelen contratarse los servicios de los trabajadores independientes²¹⁶.

168. Sin embargo, en las diversas discusiones mantenidas a lo largo de los años se ha reconocido que un número cada vez mayor de trabajadores, aunque sean parte de una relación de trabajo, no disfrutan de los derechos y las protecciones que les corresponden. Esto es el resultado de los profundos cambios que se están produciendo en el mundo del trabajo en respuesta a diversos factores, como la globalización, el cambio tecnológico, las transformaciones en la organización del trabajo, la reestructuración de las empresas, el aumento de la participación de la mujer en el mercado laboral, los flujos migratorios y el crecimiento del sector terciario.

169. Esta falta de protección tiene una repercusión negativa en los trabajadores y sus familias, ya que afecta no sólo a sus ingresos, sino también a su acceso a medios de reparación y a la protección social. El hecho de que los trabajadores carezcan de protección también puede ser contraproducente para las empresas, en la medida en que esto socava la productividad y distorsiona la competencia entre empresas a nivel nacional, sectorial e internacional, a menudo en detrimento de aquellas empresas que cumplen la legislación laboral, lo que conduce al *dumping social*²¹⁷. Además, dado que los trabajadores afectados a menudo no tienen acceso a la formación profesional, esto puede dar lugar a una menor competitividad y un mayor riesgo de accidentes del trabajo, en función de la naturaleza del trabajo. La falta de protección puede tener un efecto dominó, extendiéndose a la sociedad en general. Los bajos salarios que se paga a los trabajadores desprotegidos podrían aplicarse también a los trabajadores cubiertos por la ley y afectar negativamente a los salarios protegidos por los convenios colectivos. Por otra parte, la falta de acceso a la protección social de los trabajadores desprotegidos puede tener un impacto financiero notable en términos de pagos de cotizaciones a la seguridad social e impuestos.

170. La Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de la OIT recordó que la relación de trabajo es la piedra angular de la protección laboral, pero reconoció la necesidad de examinar y, en caso necesario, aclarar y asignar responsabilidades, así como adaptar el ámbito legal de la relación de trabajo para garantizar una protección eficaz de los trabajadores que deberían tener derecho a la misma²¹⁸. A su vez, la Declaración del Centenario reafirma la continua

²¹⁴ Por ejemplo, la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150).

²¹⁵ Por ejemplo, la Recomendación sobre el asbesto, 1986 (núm. 172) y la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189).

²¹⁶ OIT: La relación de trabajo, Informe V (1), 2006, *op. cit.*, párr. 24.

²¹⁷ OIT: *El ámbito de la relación de trabajo*, Informe V, CIT, 91.ª reunión, Ginebra, 2003, págs. 15 y 16.

²¹⁸ OIT: *Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo: Trabajar para un futuro más prometedor*, Ginebra, 2019, pág. 39.



relevancia de la relación laboral como medio para proporcionar seguridad y protección jurídica a los trabajadores.

171. El establecimiento de un marco jurídico global y claro que regule la relación de trabajo es crucial para promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido, al tiempo que se garantiza tanto la seguridad como la flexibilidad del mercado laboral. La relación de trabajo trae consigo muchos beneficios, entre ellos, el acceso a la seguridad social, la seguridad de los ingresos y el derecho a un lugar de trabajo seguro y saludable. Además, las personas que son parte de una relación de trabajo suelen tener acceso a la formación profesional y al desarrollo de competencias, lo que aumenta su productividad y les ofrece oportunidades de promoción. Cuando el trabajo se realiza fuera de una relación laboral, a menudo es más difícil acceder a la protección en cuanto a los derechos laborales fundamentales, como el derecho a la libertad sindical y de negociación colectiva, y a la protección contra la discriminación, el trabajo infantil y el trabajo forzoso. Los trabajadores que son parte de una relación de trabajo pueden recurrir a procedimientos y mecanismos de resolución de conflictos para obtener reparación por las violaciones de sus derechos²¹⁹.

172. Las políticas nacionales dirigidas a examinar la legislación, que se analizan a continuación, deben tenerse en cuenta en el marco de una política nacional de empleo coordinada que tenga por objeto promover el crecimiento económico, la creación de empleo y el trabajo decente. La situación laboral de los trabajadores influye en la recaudación de impuestos, así como en los derechos de seguridad social y otras prestaciones que inciden en los programas y presupuestos nacionales. La falta de claridad en cuanto a la situación laboral, o su encubrimiento, puede dar lugar a que los trabajadores caigan en la informalidad, como se observa en el capítulo III.

173. La Recomendación tiene un objetivo triple:

- ▶ la formulación y aplicación de una política nacional encaminada a examinar, clarificar y adaptar el ámbito de aplicación de la legislación pertinente, y a garantizar la protección efectiva de los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo;
- ▶ el establecimiento de criterios para determinar la existencia de una relación de trabajo (condiciones e indicios), y
- ▶ el establecimiento de un mecanismo apropiado de seguimiento de la evolución del mercado de trabajo y la organización del trabajo.

²¹⁹ OIT: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, Ginebra, 2016, págs. 12 y 13.



III. Política nacional de protección de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo

1. Formulación y aplicación de una política nacional

En el párrafo 1 de la Recomendación núm. 198 se dispone lo siguiente:

Los Miembros deberían formular y aplicar una política nacional encaminada a examinar a intervalos apropiados y, de ser necesario, a clarificar y a adaptar el ámbito de aplicación de la legislación pertinente, a fin de garantizar una protección efectiva a los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo.

174. En la Recomendación se insta a los Estados Miembros a que, como primer paso, elaboren y adopten una política nacional destinada a clarificar el ámbito de aplicación de la relación de trabajo. El *objetivo* de la política nacional es «garantizar una protección efectiva a los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo» (párrafo 1 de la Recomendación), incluidos los «trabajadores especialmente afectados por la incertidumbre en cuanto a la existencia de una relación de trabajo» (párrafo 5). Aunque no se especifican los elementos de la política, en la Recomendación se alienta a los Estados a que examinen periódicamente su legislación nacional para permitir la clarificación o adaptación del ámbito de aplicación de la reglamentación relativa a la relación de trabajo, con el fin de garantizar que ésta siga ajustándose a las realidades de un mundo del trabajo en evolución.

175. La *periodicidad* del examen debería determinarse a nivel nacional. Dicho examen debería llevarse a cabo en consulta con los interlocutores sociales, como parte de un enfoque progresivo y dinámico que abarque la clarificación, la complementación y la definición lo más precisa posible del ámbito de aplicación de la reglamentación relativa a la relación de trabajo; el reconocimiento y la aclaración de casos de ambigüedad objetiva y la lucha contra las relaciones de trabajo encubiertas; así como los acuerdos laborales triangulares²²⁰. La legislación debería permitir a los trabajadores saber quién es su empleador, cuáles son sus derechos y en quién recae la responsabilidad de garantizarlos. Las nuevas formas de trabajo y los cambios en la organización del trabajo que dan lugar a incertidumbre sobre la existencia de una relación de trabajo deberían abordarse en el marco del proceso de examen periódico de las políticas previsto en el párrafo 1 de la Recomendación.

176. En sus memorias, varios países indican que no disponen de una política nacional específica para el examen de la legislación pertinente a efectos de determinar el ámbito de la relación de trabajo, pero no proporcionan más información²²¹. Otros países señalan que sus políticas y mecanismos para examinar la legislación también se aplican al análisis del ámbito legal de la relación de trabajo²²².

La CTA Autónoma de la *Argentina* y la CGTP de *Portugal* indican que no existe una política nacional de revisión de la regulación para determinar la existencia de una relación laboral.

²²⁰ OIT: *La relación de trabajo*, Informe V (1), 2006, *op. cit.*, párr. 58.

²²¹ Por ejemplo, *Argentina, Cabo Verde, Camerún, Chile, Colombia, Croacia, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Eslovaquia, España, Honduras, Indonesia, Islas Cook, Jamaica, Senegal, Suecia, Sudán, Tailandia y Togo*.

²²² Por ejemplo, *Austria y Bulgaria* (sobre la base de la Ley sobre Actos Normativos, tras una evaluación de impacto de las nuevas leyes en un plazo de cinco años a partir de su entrada en vigor, llevada a cabo por el Consejo de Ministros).

177. Varios países indican que, si bien no han previsto un proceso de examen específico, realizan evaluaciones *ad hoc* cuando es necesario²²³.

Canadá – A principios de 2019, la Ministra de Empleo, Desarrollo Laboral y Trabajo nombró un Grupo de Expertos independiente sobre nuevas normas federales del trabajo. El Grupo examinará, celebrará consultas y proporcionará a la Ministra asesoramiento fundamentado en pruebas sobre cinco cuestiones complejas relacionadas con la naturaleza cambiante del trabajo, que merecen un estudio más a fondo: i) el salario mínimo federal; ii) el derecho a no consultar mensajes electrónicos relacionados con el trabajo fuera del horario laboral; iii) las protecciones laborales para los trabajadores en situación atípica; iv) los beneficios: acceso y portabilidad, y v) formas de expresión colectiva de los trabajadores no sindicalizados.

178. Otros países han establecido mecanismos para examinar periódicamente la legislación²²⁴, y en particular la legislación laboral²²⁵.

Austria – En el artículo 11 del Reglamento del Canciller Federal sobre los principios de la evaluación de impacto basada en los efectos en el caso de las iniciativas normativas y de otro tipo («WFA-GV» BGBl.II núm. 489/2019 enmendada), se establece que las iniciativas normativas deben evaluarse internamente a más tardar cinco años después de su entrada en vigor, con el fin de determinar las posibilidades de mejora y las recomendaciones para su aplicación.

Bélgica – La legislación sobre el ámbito y la naturaleza de la relación de trabajo (artículos 328-343 de la ley de 27 de diciembre de 2006) establece que el Consejo Nacional del Trabajo y el Consejo Superior de Trabajadores Independientes y Pequeñas y Medianas Empresas deben evaluar la eficacia de la ley dos años después de su entrada en vigor y determinar si hay que tomar medidas para aumentar su repercusión.

República de Corea – De conformidad con la Ley Marco sobre la Evaluación del Trabajo por parte del Gobierno, el Comité de Evaluación de la Política Laboral y de Empleo, órgano compuesto por miembros internos y externos, examina periódicamente los resultados de las principales políticas e iniciativas en materia de empleo relacionadas con la promulgación y revisión de la legislación. Éste publica los resultados de la evaluación en el sitio web del Ministerio y los presenta a la Asamblea Nacional.

179. En muchos países, la autoridad competente responsable de llevar a cabo ese examen es el órgano legislativo, que analiza la legislación nacional de forma continua para adaptarla a la evolución del mercado laboral²²⁶. En otros países, esta función la desempeña el Ministerio

²²³ Por ejemplo, *Canadá, Costa Rica, Egipto, Estados Unidos, Estonia, Israel, Paraguay, Qatar y Suriname*.

²²⁴ Por ejemplo, *Austria, República de Corea, Nueva Zelandia y Suecia*.

²²⁵ Por ejemplo, *Afganistán* (Ley del Trabajo, art. 88), *Bélgica* (Ley sobre la Naturaleza de la Relación de Trabajo, arts. 328 a 343) y *Suiza* (hay una comisión extraparlamentaria, la Comisión Federal del Trabajo, en la que están representados los cantones, las instituciones científicas, las asociaciones de empleadores, las asociaciones de trabajadores y las organizaciones de mujeres. Como órgano designado por la Confederación, éste desempeña funciones públicas en nombre del Consejo Federal y la administración. Comunica su dictamen a las autoridades federales sobre cuestiones legislativas o de aplicación relacionadas con la Ley del Trabajo).

²²⁶ Por ejemplo, *Armenia, Bahrein, Belarús, Colombia, Finlandia y México*.

de Trabajo²²⁷. En algunos países, se establecen órganos consultivos *ad hoc* para llevar a cabo los exámenes que sean necesarios²²⁸.

Reino Unido – En 2016 el Primer Ministro encargó un examen independiente de las prácticas laborales actuales²²⁹. En febrero de 2018, el Gobierno respondió al examen, aceptando la gran mayoría de sus recomendaciones, y celebró consultas sobre su aplicación. Las consultas abarcaron la situación laboral, los trabajadores de agencias de trabajo temporal y el aumento de la transparencia y el cumplimiento de la ley. Tras esas consultas, en diciembre de 2018, el Gobierno publicó el *Good Work Plan* (Plan del Buen Trabajo)²³⁰, en el que se exponía su visión del futuro del mercado de trabajo, junto con un ambicioso plan para la aplicación de las recomendaciones derivadas del examen.

180. En algunos países, hay órganos consultivos tripartitos que han recibido el mandato de examinar la legislación y proponer nuevos reglamentos relativos a la relación de trabajo²³¹. Otros gobiernos se refieren en sus memorias a los debates políticos tripartitos en los que se aborda la cuestión de la relación de trabajo, ya que sus mercados laborales dependen en gran medida de la negociación colectiva y el diálogo social²³².

181. Varios gobiernos indican que su legislación y la aplicación de la misma son objeto de examen periódico y evaluación por parte de las inspecciones de trabajo, que formulan sugerencias y propuestas de mejora²³³.

182. Algunos gobiernos²³⁴ y sindicatos²³⁵ también han destacado el papel de las autoridades judiciales y la jurisprudencia en el examen de la legislación y la clarificación de la situación laboral de los trabajadores.

En los párrafos 2 y 3 de la Recomendación núm. 198 se dispone lo siguiente:

2. La naturaleza y el alcance de la protección otorgada a los trabajadores vinculados por una relación de trabajo deberían ser definidos por la legislación o la práctica nacionales, o ambas, teniendo en cuenta las normas internacionales pertinentes. Esta legislación o práctica, incluidos los elementos relativos al alcance, el ámbito de aplicación y la responsabilidad de su aplicación, debería ser clara y adecuada a fin de asegurar la protección efectiva de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo.

3. La política nacional debería formularse y aplicarse de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

183. Puede ser necesario introducir algunos ajustes en el ámbito de aplicación de la legislación, por ejemplo, cuando los contornos que delimitan las diferentes relaciones de trabajo se

²²⁷ Por ejemplo, *Arabia Saudita, Ecuador, Filipinas, Guatemala, Montenegro, Nueva Zelandia, Nigeria y Seychelles*.

²²⁸ Por ejemplo, *Canadá y Namibia* (se ha establecido un grupo de trabajo tripartito para dirigir el proceso de enmienda de la Ley del Trabajo).

²²⁹ *Good work: The Taylor review of modern working practices*, HM Government, julio de 2017.

²³⁰ *Good work: A response to the Taylor review of modern working practices*, HM Government, febrero de 2018.

²³¹ Por ejemplo, *Chipre* (Junta Consultiva Laboral), *Japón* (Consejo de Política Laboral), *Malta* (Junta de Relaciones de Trabajo), *Myanmar* (Grupo de Trabajo Técnico sobre la Reforma de la Legislación Laboral (LLR-TWG), que es un órgano tripartito), *Omán* (Comité de Diálogo Social), *Pakistán* (Comités de Consulta Tripartita), *Palau* (Grupo Asesor Laboral de Palau), *Polonia* (Equipo de Derecho Laboral del Consejo de Diálogo Social) y *Sri Lanka* (Consejo Consultivo Laboral Nacional).

²³² Por ejemplo, *Noruega y Suecia*.

²³³ Por ejemplo, *Guatemala, Letonia y Lituania*.

²³⁴ Por ejemplo, *Alemania y Estados Unidos*.

²³⁵ Por ejemplo, en la *Argentina*, la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT RA) indicó que la autoridad judicial aplica correctamente la legislación y reconoce la dependencia económica y, por lo tanto, la relación de trabajo en caso de falsa dependencia.



han vuelto imprecisos, o cuando se incluyen formas de trabajo o categorías de trabajadores que tradicionalmente estaban excluidos de la relación de trabajo (como los trabajadores domésticos, los trabajadores a domicilio o los teletrabajadores), o para englobar nuevas situaciones o modalidades de trabajo que no se contemplaban en el momento de la aprobación de la ley, como las plataformas digitales de trabajo. La ley también puede adaptarse para proporcionar seguridad jurídica y previsibilidad en los casos en que las decisiones judiciales contradictorias sobre determinados aspectos de la relación de trabajo.

184. En sus memorias, varios países indican que han adaptado o aclarado recientemente su legislación en lo relativo al ámbito de la relación de trabajo a raíz de un examen²³⁶.

Brasil – La Ley de Trabajo Temporal fue modificada por la ley núm. 13429, de 31 de marzo de 2017, para clarificar el ámbito de los acuerdos contractuales temporales y los procedimientos para el funcionamiento y el registro de las agencias de empleo temporal. La ley modificada tiene por objeto, entre otras cosas, proporcionar a las partes la seguridad jurídica necesaria en lo que respecta a su relación.

185. Otros gobiernos indican que la legislación actual es lo suficientemente flexible como para abarcar formas de trabajo nuevas y futuras²³⁷.

Noruega – Un comité emitió en 2017 un informe oficial sobre la «economía colaborativa» en Noruega (NOU). Dicho comité debatió si había aspectos de la economía colaborativa que indicaran la necesidad de enmendar el término «asalariado» en la Ley sobre el Entorno de Trabajo, ya sea porque haya una laguna en la protección que la Ley sobre el Entorno de Trabajo no colme, o porque la economía colaborativa dé lugar a más casos en los que las partes están en desacuerdo sobre la situación. Se consideró en términos generales que la actual Ley sobre el Entorno de Trabajo es lo suficientemente flexible para abordar los posibles conflictos que puedan surgir en la economía colaborativa en relación con esta cuestión, por lo que concluyó que no era necesario proponer cambios en la definición de asalariado que figura en la ley.

186. Algunos gobiernos señalan que se ha examinado o se está examinando la situación con respecto a las nuevas formas de trabajo. Varios gobiernos consideran que el trabajo a tiempo parcial, el trabajo temporal²³⁸, el trabajo en plataformas²³⁹ y el empleo por cuenta propia económicamente dependiente²⁴⁰ plantean desafíos a la hora de garantizar la protección laboral de los trabajadores o de determinar las responsabilidades. A algunos les resultó difícil recopilar datos sobre las empresas que recurren a la subcontratación o a la economía de plataformas. Algunos gobiernos indican que están modificando su legislación laboral en respuesta a las necesidades actuales del mercado de trabajo²⁴¹.

²³⁶ Por ejemplo, *Bangladesh* (Ley del Trabajo de Bangladesh de 2006, en su versión enmendada en 2018), *Bélgica* (decisión núm. 1970, de 2016, sobre la evaluación de la naturaleza de la relación de trabajo con miras a abordar las relaciones de trabajo encubiertas), *Brasil*, *Canadá*, *Filipinas* (orden núm. 174 de 2017 del Departamento de Trabajo y Empleo sobre la subcontratación), *Finlandia* (ordenación del tiempo de trabajo), *Francia* (Código del Trabajo, art. L7341-1 sobre el trabajo en plataformas), *Japón* (Ley de Reforma Laboral de 2018 para abordar las desigualdades salariales entre los trabajadores con contratos de duración determinada y a tiempo parcial en situación regular y no regular) y *Qatar*.

²³⁷ Por ejemplo, *Noruega* y *Suiza*.

²³⁸ Por ejemplo, *Finlandia*.

²³⁹ Por ejemplo, *Alemania*, *Camboya*, *Letonia*, *Mauricio*, *Noruega* y *Perú*.

²⁴⁰ Por ejemplo, *Bélgica*.

²⁴¹ Por ejemplo, *Arabia Saudita* (teletrabajo), *Belarús* (proyecto de Código del Trabajo dirigido a incluir capítulos sobre nuevos temas, como el teletrabajo), *Benin*, *Chile* (se está revisando la ley), *Filipinas*, *Jamaica*, *Nueva Zelanda* y *Polonia* (proyecto de ley por el que se enmienda la Ley sobre Relaciones de Trabajo (Empleo Triangular), presentado al Parlamento en 2018).

2. Forma de la política nacional

187. En la Recomendación se deja en manos de cada Estado la elección de los medios adecuados para seguir la evolución del mercado laboral nacional, detectar las situaciones en las que los trabajadores quedan desprotegidos y concebir los medios más adecuados para hacer frente a esas situaciones. Las políticas nacionales sobre la relación de trabajo pueden aplicarse a través de la legislación, los convenios colectivos, las decisiones judiciales, los repertorios de recomendaciones prácticas o una combinación de todos estos medios.

3. Contenido de la política nacional

En el párrafo 4 de la Recomendación se dispone lo siguiente:

La política nacional debería incluir, por lo menos, medidas tendentes a:

- a) proporcionar a los interesados, en particular a los empleadores y los trabajadores, orientación sobre la manera de determinar eficazmente la existencia de una relación de trabajo y sobre la distinción entre trabajadores asalariados y trabajadores independientes;
- b) luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas, en el contexto de, por ejemplo, otras relaciones que puedan incluir el recurso a otras formas de acuerdos contractuales que ocultan la verdadera situación jurídica, entendiéndose que existe una relación de trabajo encubierta cuando un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, de una manera que oculta su verdadera condición jurídica, y que pueden producirse situaciones en las cuales los acuerdos contractuales dan lugar a que los trabajadores se vean privados de la protección a la que tienen derecho;
- c) adoptar normas aplicables a todas las formas de acuerdos contractuales, incluidas las que vinculan a varias partes, de modo que los trabajadores asalariados tengan la protección a que tienen derecho;
- d) asegurar que las normas aplicables a todas las formas de acuerdos contractuales estipulen a quién incumbe la responsabilidad por la protección que prevén;
- e) proporcionar a los interesados, y en particular a los empleadores y los trabajadores, acceso efectivo a procedimientos y mecanismos que sean expeditos, poco onerosos, justos y eficaces para la solución de controversias relativas a la existencia y las condiciones de una relación de trabajo;
- f) asegurar el cumplimiento y la aplicación efectiva de la legislación sobre la relación de trabajo, y
- g) prever una formación apropiada y adecuada sobre normas internacionales del trabajo pertinentes, derecho comparado y jurisprudencia para la judicatura, los árbitros, los mediadores, los inspectores del trabajo y otras personas encargadas de la solución de controversias y del cumplimiento de las leyes y normas nacionales en materia de trabajo.

a) Proporcionar orientación

188. El elemento principal y más importante de la política nacional es que debe proporcionar a los interesados, en particular a los empleadores y los trabajadores, orientación sobre la manera de determinar la existencia de una relación de trabajo y de distinguir entre trabajadores asalariados y trabajadores independientes. En el párrafo 4, g), de la Recomendación se hace referencia a la necesidad de garantizar que todas las personas encargadas de la solución de controversias y del cumplimiento de las leyes y normas nacionales en materia de trabajo, como la judicatura, los árbitros, los mediadores y los inspectores del trabajo, reciban una formación apropiada y adecuada sobre normas del trabajo pertinentes, derecho comparado y jurisprudencia.



189. En un número notable de países se ha adoptado legislación que proporciona orientación sobre cómo determinar la existencia de una relación de trabajo²⁴². Los criterios utilizados para distinguir entre el empleo asalariado y el empleo por cuenta propia a veces se establecen exclusivamente en la ley, en una combinación de ley y jurisprudencia²⁴³ o únicamente en la jurisprudencia²⁴⁴.

La BAK de *Austria*, la Confederación Sindical Danesa (FH) y la Federación de Organizaciones Sindicales Coreanas (FKTU) indican que se necesitan métodos y orientaciones claras para determinar la existencia de una relación laboral, en particular debido a la agitación del mundo del trabajo y a la aparición de nuevas formas de empleo (sobre todo como resultado de la creciente digitalización). La orientación proporcionada por la jurisprudencia no es suficiente ni unívoca.

190. Casi todos los países que han presentado memorias, tengan o no una política nacional al respecto, han establecido un sistema dirigido a proporcionar orientación para establecer de manera efectiva la existencia de una relación de trabajo y una distinción entre trabajadores asalariados y trabajadores independientes. Estas orientaciones pueden adoptar distintas formas. En algunos países se ha creado un mecanismo o una institución (como el Defensor del Pueblo, el Ministerio de Trabajo o los servicios de conciliación y arbitraje) que proporciona información y asesoramiento confidencial sobre la situación laboral y lleva a cabo actividades de sensibilización, en particular en relación con las prácticas laborales equitativas, los derechos de los trabajadores, los impuestos y otras cuestiones. La información también puede proporcionarse a través de repertorios de recomendaciones prácticas, manuales, folletos, sitios web y redes sociales²⁴⁵.

Australia – La Oficina del Defensor del Pueblo para asuntos laborales²⁴⁶ ofrece orientación presencial y a través de su sitio web sobre la existencia de una relación de trabajo y la distinción entre trabajadores asalariados y contratistas independientes (trabajadores independientes).

b) Luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas y ambiguas

191. La política nacional también debería contemplar las situaciones en las que la relación de trabajo se encubre y el trabajador queda desprotegido²⁴⁷. Esto puede implicar ocultar la identidad del trabajador o concederle una condición distinta de la de asalariado, con la intención de liberar al verdadero empleador de cualquier implicación en la relación de trabajo y, sobre todo, de toda responsabilidad hacia los trabajadores.

²⁴² Por ejemplo, *Afganistán, Argelia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Bélgica, Benin, Bosnia y Herzegovina (República Srpska), Brasil, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Canadá, Chile, China, Chipre, Colombia, Côte d'Ivoire, Croacia, Egipto, Finlandia, Gabón, Georgia, Indonesia, Japón, Letonia, Lituania, Montenegro, Marruecos, Myanmar, Nepal, Nigeria, Nueva Zelanda, Reino Unido, Sudán* (según las definiciones de las partes), *Suriname y Togo*.

²⁴³ Por ejemplo, *Chile y República de Corea*.

²⁴⁴ Por ejemplo, *Israel* (donde los tribunales laborales han establecido pruebas para examinar si existe una relación de trabajo; la prueba más importante es la llamada «prueba mixta», cuyo componente principal es la «prueba de la integración en la empresa»). Otros ejemplos son mencionados a lo largo del capítulo.

²⁴⁵ Por ejemplo, *Argentina* (Normas básicas que rigen las relaciones laborales), *Australia, Cabo Verde, Canadá, Chile, China, Costa Rica, Estados Unidos* (DOL «Misclassification of Employees as Independent Contractors»), *Japón* (Informe del Grupo de Estudio sobre la Ley de Normas Laborales, «Criteria of workers in the Labour Standards Act», 19 de diciembre de 1985), *Nueva Zelanda, Reino Unido* (Manual de Situación Laboral) y *Sudáfrica* (Guía Laboral de Sudáfrica).

²⁴⁶ Véase: <https://www.fairwork.gov.au/contact-us>.

²⁴⁷ OIT: *El ámbito de la relación de trabajo*, 2003, op. cit., pág. 27.

192. Las relaciones de trabajo encubiertas pueden darse en el marco de contratos civiles o comerciales, así como en el contexto de cooperativas y acuerdos de formación. Si bien el trabajador puede parecer independiente, en realidad el empleador dirige y controla la actividad laboral de manera incompatible con la condición de trabajador independiente. Las pasantías pueden, si se realizan indebidamente, constituir también relaciones de trabajo encubiertas²⁴⁸. La naturaleza de la relación de trabajo también puede tergiversarse para excluir a los trabajadores dependientes de los derechos y beneficios de los que deberían disfrutar. También puede utilizarse una forma de relación de trabajo en lugar de otra que sea más apropiada a las circunstancias para evitar las protecciones previstas en la ley. Un ejemplo es el uso de contratos de duración determinada o para la ejecución de una tarea determinada, pero que se renuevan de manera repetida con o sin interrupción. En consecuencia, el trabajador puede quedar excluido de las prestaciones que la legislación laboral o la negociación colectiva conceden a los asalariados con contratos de duración indeterminada²⁴⁹. Las relaciones de trabajo encubiertas también pueden surgir en acuerdos entre múltiples partes (subcontratación) si se recurre a un intermediario para ocultar la verdadera identidad del empleador²⁵⁰.

A este respecto, la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB) se refiere al uso indebido del empleo por cuenta propia por parte de los empleadores para reducir costos. La Confederación destaca que, según estimaciones del Instituto de Investigación del Mercado de Trabajo (IAB, 2017), hay entre 235 000 y 436 000 personas que son falsos trabajadores independientes en su ocupación principal. A esto se añade el daño a la sociedad en su conjunto que se deriva del hecho de que un número cada vez mayor de trabajadores independientes no pague cotización alguna a la seguridad social. Esto tiene un impacto hoy en día en la clasificación de los trabajadores de plataformas.

Según la Federación Americana del Trabajo-Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO), la Junta Nacional de Relaciones Laborales recientemente dictaminó que la clasificación errónea de los empleados como contratistas independientes no es por sí misma una práctica laboral injusta, lo que deja a dichos empleados clasificados erróneamente sin ningún medio de obtener una determinación de su estatus sin otra conducta ilegal por parte del empleador.

Fuente: Véase *Velox Express, Inc.* 368 N.L.R.B. núm. 61 (2019).

193. La relación de trabajo también puede presentar una ambigüedad objetiva, por ejemplo, cuando los principales factores que caracterizan la relación de trabajo no saltan a la vista con claridad. La relación puede ser ambigua si existen formas complejas de relación entre los trabajadores y las personas a quienes prestan su trabajo, o cuando la relación entre las partes cambia con el tiempo. En esas situaciones, aunque no haya un intento deliberado de encubrir la relación de trabajo, puede surgir una duda genuina sobre su existencia²⁵¹.

²⁴⁸ Véase A. Stewart, R. Owens, A. Hewitt e I. Nikoloudakis: «[The regulation of internships: A comparative study](#)», documento de trabajo núm. 240, Sector de Empleo, OIT, Ginebra, 2018.

²⁴⁹ La Comisión se ha referido, por ejemplo, a la sustitución del contrato de trabajo por otros tipos de contrato con el fin de eludir la protección prevista en el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158). Véase a este respecto, OIT: *Protección contra el despido injustificado, Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 158) y la Recomendación (núm. 166) sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 4B), CIT, 82.^a reunión, Ginebra, 1995, párr. 56.

²⁵⁰ Véase N. Contouris: «The Employment relationship: A comparative analysis of national judicial approaches», in G. Casale (ed.): *The employment relationship: A comparative overview*, Hart, Oxford, y OIT, Ginebra, 2011, págs. 35-68.

²⁵¹ OIT: *La relación de trabajo*, Informe V (1), 2006, op. cit., párr. 42.



Eliminación de los incentivos para encubrir u ocultar la relación de trabajo

194. En el párrafo 17 de la Recomendación se insta a los Miembros a que establezcan medidas eficaces destinadas a eliminar todo incentivo que pueda fomentar las relaciones de trabajo encubiertas.

195. La falta de un marco legislativo y político claro puede facilitar la ocultación y crear dificultades para la aplicación efectiva de la legislación. Muchos países comunican que la presunción de la existencia de una relación de trabajo, a menos que se demuestre que no existe, y la utilización de criterios fácticos para determinar la verdadera naturaleza de la relación son instrumentos adecuados para impedir la práctica del empleo encubierto. La inspección del trabajo también es crucial, tanto para vigilar el cumplimiento como para proporcionar orientación.

El Sindicato Independiente y Autónomo «Solidarnosc» de *Polonia* argumenta que la ley facilita la sustitución de los contratos de trabajo por contratos de derecho civil, y destaca en particular las decisiones y los dictámenes del Tribunal Supremo. Este Tribunal se pronunció a favor de los contratos civiles incluso en situaciones en que la existencia de una relación de trabajo podía parecer evidente (por ejemplo, en el caso de unos guardias de seguridad que trabajaban por un período de tiempo específico y en un lugar de trabajo determinado, por lo que permanecían bajo la supervisión del empleador y realizaban su trabajo utilizando material concreto proporcionado por el empleador, como uniformes).

196. En muchos casos, la legislación nacional prohíbe ejercer presión sobre los trabajadores para que se conviertan en contratistas independientes. También puede estar prohibido despedir a los trabajadores y luego volver a contratarlos como contratistas independientes para realizar la misma labor²⁵². A menudo, la legislación laboral dispone que los contratos fraudulentos se considerarán nulos y sin valor²⁵³. También es habitual que la legislación establezca que los empresarios sean automáticamente responsables en tales casos de pagar la totalidad de las cotizaciones debidas por las cantidades brutas pagadas a los trabajadores independientes. En la mayoría de los casos, el empleador también debe pagar la parte de la contribución correspondiente al trabajador²⁵⁴.

Chile – El Código del Trabajo, artículo 507, se prohíbe «la utilización de cualquier subterfugio, ocultando, disfrazando o alterando su individualización o patrimonio, y si ello ha tenido como resultado eludir el cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales que establece la ley o la convención [...] Quedan comprendidos dentro del concepto de subterfugio [...] cualquier alteración de mala fe realizada a través del establecimiento de razones sociales distintas, la creación de identidades legales, la división de la empresa, u otras que signifiquen para los trabajadores disminución o pérdida de derechos laborales individuales o colectivos, en especial entre los primeros las gratificaciones o las indemnizaciones por años de servicios y entre los segundos el derecho a sindicalización o a negociar colectivamente».

²⁵² Por ejemplo, *Australia* (Ley sobre el Trabajo Justo, arts. 357-359) y *Canadá* (Código del Trabajo, art. 167.1, que aún no ha entrado en vigor).

²⁵³ Por ejemplo, *Argentina* (Ley núm. 20744 de Contrato de Trabajo, art. 14) y *Gabón* (Código del Trabajo, arts. 3-5, en los que se establece una prohibición general).

²⁵⁴ Por ejemplo, *Argelia*, *Armenia*, *Bélgica* (Ley Programa (I) de 2006, art. 340), *Colombia* (Código Sustantivo del Trabajo, art. 198) y *Malta* (ordenanza nacional sobre situación laboral (SL 452.108)).



197. En algunos países, las relaciones de trabajo encubiertas se mezclan con el empleo informal²⁵⁵, especialmente en el caso del trabajo no declarado²⁵⁶, sin situarlas en el contexto de un tipo específico de acuerdo contractual. A menudo se defiende a este respecto que los elevados costos fiscales y de seguridad social pueden incitar a los empleadores y los trabajadores a utilizar acuerdos de empleo independiente y estructuras intermedias para ocultar las relaciones de trabajo. Por esta razón, algunos gobiernos señalan que actualmente están llevando a cabo estudios e investigaciones para determinar si esto está ocurriendo y para definir medidas correctivas²⁵⁷. Otros gobiernos indican que ya están tomando medidas, en particular para hacer frente al trabajo no declarado²⁵⁸. Asimismo, se están iniciando procedimientos penales sobre la base de las actas de infracción de los inspectores de trabajo u otras autoridades.

198. En muchos países, la competencia para reclasificar la relación de trabajo recae en la inspección de trabajo²⁵⁹, el Ministerio de Trabajo, el Defensor del Pueblo o instituciones similares, así como en las autoridades judiciales, que examinan periódicamente la verdadera naturaleza del contrato en cuestión y vigilan que no haya situaciones fraudulentas. La coordinación entre las distintas instituciones nacionales responsables del trabajo y la recaudación de impuestos también puede considerarse útil para detectar la existencia de relaciones de trabajo encubiertas²⁶⁰.

199. Las memorias no proporcionan información sustantiva sobre los sectores en los que prevalece el empleo encubierto, a pesar de ciertas referencias a la subcontratación de trabajadores con contratos temporales y de duración determinada, de contratos en el mundo del espectáculo y en la economía de plataformas, y a la utilización de contratos civiles o mercantiles en lugar de verdaderas relaciones de trabajo²⁶¹.

200. El establecimiento de un marco claro para la subcontratación es otro medio de abordar el empleo encubierto²⁶². Además, las medidas preventivas, como las campañas de sensibilización, también pueden ser útiles para reducir la incidencia del empleo encubierto. Asimismo, las instituciones que brindan orientación suelen proporcionar información sobre cómo prevenir las relaciones de trabajo encubiertas²⁶³.

c) Adoptar normas aplicables a todas las formas de acuerdos contractuales, incluidas las que vinculan a varias partes

201. En la Recomendación núm. 198 se indica que la política nacional debería adoptar normas aplicables a todas las formas de acuerdos contractuales, incluidas las que vinculan a varias partes, de modo que los trabajadores asalariados reciban la protección a que tienen derecho.

²⁵⁵ Por ejemplo, *Afganistán, Azerbaiyán, Bangladesh y Turquía*.

²⁵⁶ Por ejemplo, *Croacia* (Ley del Trabajo de 2014, art. 229, 1) y 3)), *Chipre* (Ley núm. 59, I), de 2010 sobre Seguridad Social) y *Estonia*.

²⁵⁷ Por ejemplo, *Irlanda y Suecia*.

²⁵⁸ Por ejemplo, *Reino Unido y Suiza*. Véanse también los caps. III y VI.

²⁵⁹ Por ejemplo, *Argelia, Cabo Verde, Costa Rica* (Manual de procedimientos legales de la inspección de trabajo, de conformidad con las directrices núms. DMT-017-2013 y DMT-014-2014), *Hungría* (ley núm. LXXV de 1996, art. 1, 5)), *República de Corea, Italia, Nicaragua, Omán y Polonia*.

²⁶⁰ Por ejemplo, *España*. Esta cuestión será examinada de manera más detallada en el cap. VII.

²⁶¹ Por ejemplo, *Belarús*.

²⁶² Por ejemplo, *Alemania* (Ley sobre el Trabajo en Régimen de Subcontratación (AÜG) de 2017) y *Brasil* (Ley de Externalización núm. 13467 de 2017).

²⁶³ Algunas disposiciones de otros instrumentos de la OIT también tienen por objeto desalentar las relaciones de trabajo encubiertas. Por ejemplo, en el párr. 8, 1), b), de la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), se insta a los gobiernos a «velar por que no se puedan crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación del trabajo ni ello sirva para establecer relaciones de trabajo encubiertas, y luchar contra las pseudo-cooperativas, que violan los derechos de los trabajadores, velando por que la legislación del trabajo se aplique en todas las empresas». Del mismo modo, en el art. 2, 3), del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), se dispone lo siguiente: «Se deberán prever garantías adecuadas contra el recurso a contratos de trabajo de duración determinada cuyo objeto sea eludir la protección que prevé el presente Convenio.».



En el párrafo 4, c), se especifica que estas normas deben aplicarse a los acuerdos contractuales entre múltiples partes, o las denominadas relaciones de trabajo «triangulares», en las que se asigna a los trabajadores de las agencias de empleo privadas (el proveedor) trabajos para un tercero (el usuario)²⁶⁴. Las relaciones triangulares adoptan diferentes formas, y a menudo son los trabajadores en las líneas de montaje tradicionales, la construcción, la confección y otros sectores, así como en la economía digital más reciente²⁶⁵.

202. El párrafo 4, d), de la Recomendación tiene por objeto que tales normas faciliten la identificación de las partes de la relación, los derechos de los trabajadores y el reparto de responsabilidades entre las partes. La atribución de responsabilidades varía de un país a otro. En algunos países, el proveedor y el usuario son responsables cada uno de aspectos específicos, mientras que en otros tanto el usuario como el proveedor tienen una responsabilidad conjunta²⁶⁶.

d) Acceso a procedimientos y mecanismos para determinar la existencia de una relación de trabajo

203. En el párrafo 4, e), de la Recomendación se insta a proporcionar a los interesados, cuando surjan controversias relativas a la existencia y las condiciones de una relación de trabajo, acceso efectivo a procedimientos y mecanismos que sean adecuados, expeditos, poco onerosos, justos y eficaces. La solución de controversias relativas a la existencia y las condiciones de una relación de trabajo debería ser competencia de los tribunales del trabajo o de otro tipo de instancias de arbitraje, incluidas las inspecciones de trabajo, los organismos de derechos humanos, los tribunales de seguridad social, las autoridades fiscales, etc., a los cuales los trabajadores y los empleadores tengan acceso efectivo, de conformidad con la ley y la práctica nacionales. Estos procedimientos deberían ser accesibles, justos y poco costosos (párrafo 14).

204. En el párrafo 15 de la Recomendación se insta a los países a que adopten medidas para garantizar el cumplimiento de la legislación relativa a la relación de trabajo a través de los servicios de inspección del trabajo y en colaboración con la administración de la seguridad social y las autoridades fiscales. Los programas y dispositivos de control del cumplimiento deberían supervisarse periódicamente para asegurar su efectividad.

Nueva Zelanda – La Autoridad de Relaciones Laborales (ERA), órgano independiente creado en virtud de la Ley de Relaciones Laborales de 2000, resuelve los conflictos relacionados con la relación de trabajo examinando los hechos y tomando una decisión basada en las circunstancias de cada caso. La ERA tiene jurisdicción exclusiva para emitir dictámenes sobre problemas relacionados con las relaciones de trabajo en general, y en particular sobre si una persona es o no un trabajador asalariado. Las decisiones tomadas por la ERA son vinculantes jurídicamente²⁶⁷.

e) La dimensión de género de la relación de trabajo

205. En la Recomendación se insta a los Miembros a que velen en particular en el marco de su política nacional por asegurar una protección efectiva a los trabajadores que puedan verse especialmente afectados por la incertidumbre en cuanto a la relación de trabajo, incluyendo a las trabajadoras (párrafo 5). En el párrafo 6, a), se añade que también es posible que las mujeres predominen en determinados sectores y ocupaciones en los que existe una elevada proporción de relaciones de trabajo encubiertas, o en los que hay una falta de claridad en lo

²⁶⁴ OIT: *La relación de trabajo*, Informe V (1), 2006, *op. cit.*, párr. 50.

²⁶⁵ También conocidos como trabajadores de la economía de plataformas. Véase, a este respecto, OIT: *Informe inicial para la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*, Ginebra, 2017, pág. 39.

²⁶⁶ OIT: *La relación de trabajo*, Informe V (1), 2006, *op. cit.*, párr. 55.

²⁶⁷ Véase también el cap. VII sobre las prácticas nacionales.



que atañe a la existencia de una relación de trabajo. Por ejemplo, la situación de los trabajadores domésticos, que son principalmente mujeres y que a menudo tienen dificultades para demostrar que trabajan en el marco de una relación laboral.

206. Por lo tanto, la Comisión considera que es fundamental tener en cuenta, a la hora de formular y aplicar la política nacional prevista en la Recomendación, la dimensión de género de las cuestiones relacionadas con la relación de trabajo. Además, los Estados Miembros deberían elaborar políticas amplias y eficaces sobre la igualdad de género y velar por el cumplimiento de la legislación y los acuerdos pertinentes en el ámbito nacional, con miras a incorporar la igualdad de género en todos los marcos normativos y jurídicos, incluidos los relativos al empleo (párrafo 6, *b*). Con respecto a la aplicación efectiva, la Recomendación insta a que las administraciones nacionales del trabajo y sus servicios conexos presten especial atención a aquellas ocupaciones y sectores con una proporción elevada de mujeres trabajadoras (párrafo 16)²⁶⁸.

207. La Comisión recuerda además la importancia de tomar en consideración la situación de otros grupos específicos, como los trabajadores más vulnerables, los jóvenes trabajadores, los trabajadores de edad, los trabajadores de la economía informal, los trabajadores migrantes y los trabajadores con discapacidades. También es esencial tener en cuenta el efecto de la discriminación múltiple, ya que las personas que son objeto de diversas formas de discriminación tienen más probabilidades de trabajar en condiciones precarias, en las que prevalecen las relaciones de empleo encubiertas o en las que la relación de trabajo es incierta²⁶⁹.

f) Medidas relativas al movimiento transnacional de trabajadores²⁷⁰

208. Como se indica en el preámbulo de la Recomendación, también es preciso abordar la dimensión transnacional de la relación de trabajo, en particular en lo que se refiere a la determinación de a quién se considera un trabajador, los derechos que asisten a los trabajadores y la atribución de responsabilidades. Esto es particularmente importante en una economía globalizada si se quiere garantizar una competencia leal y la protección efectiva de los derechos de los trabajadores, independientemente de que la relación de trabajo traspase las fronteras. La movilidad no debería ser motivo para permitir que los trabajadores queden desprotegidos. En consecuencia, en el párrafo 7 se indica que los Estados Miembros deberían adoptar medidas, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, para garantizar que la política nacional aporte una protección efectiva y prevenga abusos contra los trabajadores migrantes que se encuentren en sus territorios y que puedan tener dudas sobre su situación laboral y a menudo tienen miedo o se sienten desanimados a tomar medidas al respecto²⁷¹. Esas medidas también pueden adoptarse en colaboración con otros países, por ejemplo, mediante acuerdos bilaterales para prevenir los abusos y las prácticas fraudulentas²⁷².

209. En la Recomendación se destaca la importancia de la cooperación entre Estados para abordar la cuestión. En el párrafo 22 se invita a los Estados Miembros a que establezcan mecanismos nacionales específicos para asegurar que pueda determinarse eficazmente la existencia de relaciones de trabajo en el marco de la prestación de servicios transnacionales. Con este fin, alienta a los países a mantener contactos sistemáticos e intercambios de información (véase también la sección VI en este mismo capítulo).

²⁶⁸ En el cap. VI se citan ejemplos concretos.

²⁶⁹ Véase a este respecto el cap. VI.

²⁷⁰ Para un análisis en mayor profundidad véase, OIT: *Promover una migración equitativa, Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 105.ª reunión, Ginebra, 2016, cap. 7, párrs. 421-459.

²⁷¹ A este respecto, el Gobierno de Suiza se remite a la Comisión Tripartita federal para las medidas relativas a la libre circulación de personas.

²⁷² Véase también el párr. 43 de la Recomendación núm. 169, examinada en el cap. I, relativo a la prevención de abusos o de la explotación de los trabajadores migrantes.



210. En muchos países, el régimen jurídico general relativo a la relación de trabajo aplicable a los trabajadores también se aplica a los trabajadores migrantes instalados legalmente en el país²⁷³. En otros países, existe una reglamentación laboral específica que cubre a los trabajadores migrantes que residen de forma legal en el país²⁷⁴, o bien se está elaborando una legislación de este tipo, por ejemplo, con respecto a las remesas²⁷⁵. Algunos gobiernos proporcionan información sobre acuerdos bilaterales para garantizar la protección de los trabajadores contratados para trabajar en el extranjero²⁷⁶. Algunos acuerdos bilaterales se refieren exclusivamente a la determinación del régimen de seguridad social aplicable a los trabajadores migrantes²⁷⁷. En algunos casos, los acuerdos bilaterales o memorandos de entendimiento también contienen disposiciones específicas sobre condiciones de contratación y trabajo²⁷⁸.

El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT) prevé la movilidad laboral segura, legal y ordenada, y promueve el envío de jornaleros agrícolas mexicanos a diferentes provincias del Canadá en condiciones que garanticen el respeto de sus derechos laborales, eliminando así los intermediarios y previniendo prácticas abusivas y fraudulentas.

La CTA Autónoma de la *Argentina* indica que no existe un mecanismo para determinar la existencia de la relación laboral transfronteriza.

La BAK de *Austria* considera que se han dado pequeños pasos hacia la cooperación entre las autoridades nacionales. Además, indica que la propuesta de la Comisión Europea de crear una autoridad laboral europea para aplicar la normativa de la UE sobre movilidad de los trabajadores de manera justa, directa y eficaz es, por tanto, expresamente bienvenida con el fin de mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes.

La FKTU de la *República de Corea* se refiere a las múltiples razones por las que un trabajador migratorio puede convertirse en un migrante no registrado (situación irregular) en la República de Corea y a las dificultades que enfrenta para cambiar de empleador.

²⁷³ Por ejemplo, *Argelia*, *Canadá* (Ley de Inmigración y Protección de Refugiados, art. 209, 3), garantiza una protección efectiva a los trabajadores extranjeros temporales), *República de Corea* (Ley sobre Derecho Internacional Privado, art. 28, el contrato de trabajo), y *Ecuador* (instrucciones sobre la supervisión del ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores migrantes extranjeros).

²⁷⁴ Por ejemplo, *Afganistán*, *Guatemala* y *Suecia*.

²⁷⁵ Por ejemplo, *Bangladesh* (la Ley del Trabajo de Bangladesh de 2006, art. 174, establece normas para dar efecto a los acuerdos con otros países para la transferencia del dinero que se paga a título de indemnización).

²⁷⁶ Por ejemplo, *Afganistán* (acuerdo con *Emiratos Árabes Unidos*), *Burkina Faso* (con *Côte d'Ivoire* y *Gabón*), *Camboya* (con *República de Corea* y *Tailandia*), *Colombia* (con *Costa Rica* y *Panamá*), *Egipto* (con *Jordania* y *Sudán*), *Georgia* (proyecto de migración circular, «Proyecto piloto de migración laboral temporal de trabajadores georgianos a *Polonia* y *Estonia*»), *Kiribati* (con *Australia* y *Nueva Zelanda*) y *Omán* (memorandos de acuerdo con los países de origen). Los *Estados Unidos* informan de que han concertado varios memorandos de entendimiento con países (*México*, *Ecuador*, *Filipinas*, *República Dominicana*).

²⁷⁷ Por ejemplo, *Bulgaria* (con *Reino Unido*), *Camerún* (con *Francia*), *Montenegro* (con *Austria*, *Eslovenia*, *Hungría*, *Luxemburgo* y *Serbia*, entre otros) y *Uruguay*.

²⁷⁸ Por ejemplo, en *Filipinas*, los trabajadores, y especialmente los trabajadores domésticos, están protegidos por disposiciones adicionales y mediante la mejora de las disposiciones existentes en los acuerdos laborales bilaterales, incluidos los protocolos (directrices) y el contrato de trabajo estándar.

La NZCTU de *Nueva Zelanda* se refiere a casos de explotación de trabajadores migrantes en los que no se les proporciona un contrato formal por escrito, o en los que el contrato presentado a las autoridades es sustituido por un nuevo contrato con términos y condiciones inferiores. Estos casos se dan en determinados sectores tales como la horticultura y la construcción.

211. Algunos gobiernos se refieren en sus memorias a intercambios sistemáticos de información con otros países²⁷⁹. Muchos han adoptado también disposiciones legales que regulan la situación de los trabajadores nacionales contratados para trabajar en el extranjero²⁸⁰.

212. A nivel europeo, los países proporcionan información en sus memorias sobre la forma en que han aplicado la Directiva 96/71/CE de la Unión Europea (UE) sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. La directiva tiene por objeto promover la prestación transnacional de servicios en un entorno de competencia leal, garantizando el respeto de los derechos de los trabajadores. Se basa en la premisa de que existe una relación de trabajo entre la empresa de procedencia y los trabajadores desplazados²⁸¹. Ésta se complementa con la Directiva 2014/67/UE relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE y por la que se modifica el Reglamento (UE) núm. 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI»).

213. A este respecto, el Comité toma nota de la adopción de la Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, por la que se modifica la Directiva 96/71/CE. La Directiva introduce modificaciones para reforzar la protección jurídica de los trabajadores desplazados, incluso en situaciones de subcontratación. Establece un conjunto básico obligatorio de condiciones de empleo aplicables de conformidad con la normativa del Estado miembro de acogida en materia de remuneración, horario de trabajo y períodos de descanso, vacaciones anuales retribuidas, salud y seguridad en el trabajo, desplazamiento de trabajadores por agencias de trabajo temporal e igualdad de trato entre hombres y mujeres. La Directiva introduce una cláusula obligatoria de igualdad de trato para los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, en el sentido de que las condiciones que deben aplicarse a las empresas transfronterizas que contratan trabajadores deben ser las que se aplican a las empresas nacionales que contratan trabajadores. Lo mismo se aplica en el caso de los desplazamientos sucesivos del trabajador (si el trabajador es desplazado a otro Estado miembro y, durante ese período, es desplazado a otro Estado miembro). La empresa usuaria informará a la empresa de trabajo temporal que haya contratado al trabajador a su debido tiempo antes del inicio de los trabajos.

214. Del mismo modo, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) cuenta con disposiciones sobre la colocación de trabajadores en otros países miembros de la región, la igualdad y la no discriminación, así como sobre la protección contra el empleo ilegal de trabajadores migrantes. El intercambio de información sobre la libre circulación de trabajadores calificados también está previsto en acuerdos bilaterales y otros acuerdos regionales²⁸².

²⁷⁹ Por ejemplo, *Bulgaria* (con *Países Bajos*).

²⁸⁰ Por ejemplo, *Burkina Faso* (Código del Trabajo, arts. 56 y ss.), *Camboya* (*prakas* interministerial núm. 5188 de 2017 sobre procedimientos y trámites para la expedición, confiscación y denegación del documento de viaje de los trabajadores camboyanos en el extranjero), *Ecuador*, *México* (Ley Federal del Trabajo, art. 25) y *Nigeria* (la Ley del Trabajo, art. 37, hace referencia a los acuerdos con otros países en los casos en que los ciudadanos nigerianos trabajan en el extranjero).

²⁸¹ Por ejemplo, *Bélgica* (la situación de los trabajadores desplazados está regulada por la ley de 5 de marzo de 2002), *Bulgaria*, *Croacia*, *España* (ley núm. 45/1999), *Finlandia* (Ley sobre el Desplazamiento de Trabajadores, núm. 447/2016), *Malta* (Reglamento relativo al desplazamiento de trabajadores en Malta, 2016 (S.L. 452.82)), *Noruega* (trabajadores desplazados), *Suiza* (Ley relativa a los Trabajadores Desplazados, RS 823.20) y *Reino Unido* (Irlanda del Norte) (Reglamento de aplicación relativo al desplazamiento de trabajadores (NI), 2016).

²⁸² Por ejemplo, *Suriname* (para ciudadanos de miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM)).



215. *Teniendo en cuenta las nuevas formas de organización del trabajo que implican múltiples procesos en los que intervienen diferentes actores desde distintos países, como en el caso de los trabajadores de plataformas digitales, y el considerable desarrollo de las cadenas mundiales de suministro, la Comisión considera que los párrafos 7 y 22 de la Recomendación revisten una gran importancia a la luz de las señaladas transformaciones.*

g) Evitar la injerencia en las verdaderas relaciones civiles y comerciales

216. La manera en que las personas prestan su trabajo difiere de una situación a otra. Algunos pueden realizar su trabajo bajo la autoridad de un empleador y a cambio de remuneración. Otros pueden prestar su trabajo o sus servicios de forma independiente y a cambio de unos honorarios acordados, en el marco de una relación civil o comercial.

217. En la Recomendación no se limita en modo alguno el derecho de los empleadores a establecer relaciones contractuales civiles o comerciales, como se indica en el párrafo 8, en el que se precisa que la política nacional de protección de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo no debería interferir en las verdaderas relaciones civiles o comerciales. Al mismo tiempo, se insta a las personas vinculadas por una relación de trabajo a que disfruten de la protección a que tienen derecho.

218. El recurso a los contratos civiles y mercantiles se ha generalizado cada vez más en el contexto de las formas de trabajo que están surgiendo. De hecho, la relación de trabajo parece haberse reducido para dejar espacio a una proliferación de casos en los que son empresarios los que ofrecen el mismo trabajo o los mismos servicios que antes se realizaban en el marco de la relación de trabajo, pero ahora bajo contratos comerciales o civiles²⁸³. En muchos casos, esto da lugar a situaciones de lo que se ha dado en llamar «empleo por cuenta propia económicamente dependiente», en el que las líneas divisorias y las responsabilidades son en ocasiones difusas. A este respecto, el trabajo en plataformas es objeto de un intenso debate en todo el mundo.

219. En este contexto, a menudo se hace una distinción entre las relaciones comerciales o civiles legítimas y las relaciones de trabajo encubiertas. Si bien la relación de trabajo ofrece protecciones que compensan las desigualdades en cuanto al poder de negociación entre empleadores y trabajadores, en las relaciones civiles o mercantiles auténticas se considera que las partes tienen el mismo poder de negociación. Por lo tanto, la aclaración del concepto y el ámbito de la relación de trabajo es útil para combatir el encubrimiento y eliminar toda zona gris. Por un lado, las relaciones de trabajo no deben interferir con las relaciones civiles o comerciales de buena fe. Al mismo tiempo, la política nacional debería prohibir el uso de relaciones contractuales civiles o comerciales ficticias para disfrazar cualquier relación subyacente que en la práctica tenga las características de una relación de trabajo²⁸⁴.

220. La gran mayoría de los gobiernos señala que el sistema utilizado para determinar la existencia de una relación de trabajo y los elementos que la caracterizan contribuye a su diferenciación respecto de otros contratos, civiles o mercantiles, que generalmente se rigen por otras leyes o regímenes. En última instancia, la naturaleza de los contratos no se determina a la luz de la calificación que las partes le den, sino de acuerdo con el principio de la primacía de la realidad²⁸⁵. El establecimiento de esta distinción es una de las principales tareas de los inspectores de trabajo y los jueces.

²⁸³ Para estadísticas específicas a este respecto, véase OIT: *World Employment Social Outlook: Trends 2019* (Resumen ejecutivo en español: *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo – Tendencias 2019*), Ginebra, 2019, pág. 6

²⁸⁴ OIT: *La relación de trabajo*, Informe V (2A), 95.ª reunión, CIT, Ginebra, 2006, pág. 213.

²⁸⁵ OIT: *La relación de trabajo*, Informe V (1), 2006, *op. cit.*, párr. 239.



Polonia – El Código del Trabajo, artículo 22, 12), se establece que los contratos de trabajo no pueden sustituirse por contratos de derecho civil mientras se sigan cumpliendo las condiciones para la realización del trabajo especificadas en el artículo 22, 1), que describe los elementos de la relación de trabajo.

h) Diálogo social y negociación colectiva para encontrar soluciones en lo que respecta al ámbito de aplicación de la relación de trabajo

221. El diálogo social es crucial para alcanzar un consenso a nivel nacional sobre el ámbito de la relación de trabajo. A este respecto, la Comisión observa que la promoción del diálogo social requiere la creación y el fortalecimiento de mecanismos de diálogo e intercambio entre los mandantes, así como el establecimiento de alianzas y asociaciones para abordar de forma eficaz las complejas cuestiones que rodean a la relación de trabajo²⁸⁶.

222. En la Recomendación se insta a los Miembros a promover la negociación colectiva y el diálogo social como medios para encontrar soluciones a las cuestiones relativas al ámbito de la relación de trabajo a escala nacional (párrafo 18). Además, para facilitar la determinación de la existencia de una relación de trabajo, deberían celebrarse consultas para dirimir qué trabajadores con ciertas características deben ser considerados trabajadores asalariados o trabajadores independientes (párrafo 11, c)), así como en lo concerniente al movimiento transnacional de trabajadores (párrafo 7, a)). Los interlocutores sociales deberían estar representados en pie de igualdad en todo mecanismo nacional de seguimiento de la evolución del mercado de trabajo y de la organización del trabajo, y ser consultados a este respecto (párrafo 20).

223. La Comisión observa que algunas memorias se refieren a los órganos consultivos existentes encargados de todas las consultas relacionadas con las relaciones de trabajo que pueden incluir también el ámbito de la relación de trabajo²⁸⁷. En otros casos, los gobiernos indican en términos generales que los convenios colectivos establecen derechos y obligaciones que tienen un impacto directo en la relación de trabajo²⁸⁸. Sin embargo, la Comisión observa que, a partir de la información contenida en las memorias, no es posible determinar en qué medida se han utilizado efectivamente esos mecanismos para determinar el ámbito de la relación de trabajo.

Letonia – Todas las cuestiones relativas a las relaciones de trabajo se debaten entre los interlocutores sociales en el marco del Consejo Nacional de Cooperación Tripartita (NTCC) y del Subconsejo de Cooperación Tripartita en Asuntos Laborales (STCLA).

Suriname – La negociación colectiva y el diálogo social se utilizan como medio para encontrar soluciones a cuestiones relacionadas con el ámbito de la relación de trabajo a nivel nacional, especialmente cuando se considera la adopción de legislación relativa a la relación de trabajo.

²⁸⁶ OIT: «The employment relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198», Ginebra, 2007, pág. 13.

²⁸⁷ Por ejemplo, *Australia* (Consejo Consultivo Nacional de Relaciones Laborales (NWRCC)), *Belarús* (Consejo Nacional de Trabajo y Asuntos Sociales), *Bulgaria*, *Camboya*, *Guinea-Bissau*, *Hungría*, *República Islámica del Irán*, *Malta*, *Namibia* y *Portugal*.

²⁸⁸ Por ejemplo, *Bangladesh* y *Turkmenistán*.





IV. Determinación de la existencia de una relación de trabajo

224. En la Recomendación se establece una serie de elementos que deben utilizarse para determinar si las partes interesadas están vinculadas por una relación de trabajo u otra forma de acuerdo contractual.

225. La legislación laboral de muchos países contiene disposiciones sobre el ámbito de la relación de trabajo. Sin embargo, esta cuestión no siempre se aborda de manera adecuada. Algunas leyes nacionales facilitan el reconocimiento de la existencia de una relación de trabajo y prescriben mecanismos administrativos y judiciales para supervisar su cumplimiento y aplicación. Otros definen el contrato de trabajo como el marco de la relación de trabajo y proporcionan definiciones de asalariado y empleador. El grado de detalle varía de un país a otro. Las legislaciones nacionales más detalladas tienden a establecer un conjunto de variables (condiciones e indicios) para orientar la determinación de lo que constituye una relación de trabajo, mientras que en otros casos las definiciones son menos detalladas y dejan en manos de la jurisprudencia la tarea de determinar la existencia de un contrato de trabajo.

226. En medio de esta variedad, se puede considerar que las diversas leyes comparten elementos comunes, en el sentido de que la relación de trabajo está constituida por un vínculo reconocido legalmente entre la persona que realiza el trabajo y la persona en cuyo beneficio se realiza ese trabajo, a cambio de una remuneración y en determinadas condiciones establecidas por la legislación y la práctica nacionales. En muchas jurisdicciones, en particular en virtud del ordenamiento jurídico civil, la subordinación es el elemento clave. Tres elementos comunes a este respecto son que el trabajo se realice: para otra persona, a cambio de una remuneración y en el marco de una relación de subordinación²⁸⁹.

Côte d'Ivoire – El Código del Trabajo de 2015 se define la relación de trabajo como aquella en la que existe una relación de subordinación, una remuneración y una prestación de servicios²⁹⁰.

227. Como se señala más adelante, en los países de tradición jurídica anglosajona se tiende a establecer un conjunto más amplio de condiciones, además de la subordinación, para determinar la existencia de una relación de trabajo. En algunos países, éstos son los mismos elementos que definen un contrato de trabajo²⁹¹.

228. En el párrafo 10 de la Recomendación se insta a los Miembros a que promuevan métodos claros para ofrecer orientación a los trabajadores y los empleadores sobre la manera de determinar la existencia de una relación de trabajo. En principio, las relaciones de trabajo entran en el ámbito de aplicación del derecho laboral, mientras que otros acuerdos se rigen por el derecho mercantil o contractual. Esta diferencia es crucial a la hora de determinar, entre otros aspectos. Sin embargo, a consecuencia de los cambios en el mundo del trabajo, las manifestaciones jurídicas de la relación de trabajo se han vuelto más tenues y confusas, lo que complica la clasificación jurídica del trabajo y la aplicación de la legislación sobre protección del empleo²⁹².

229. La Conferencia elaboró intencionadamente un instrumento flexible que pudiera adaptarse a las diferentes circunstancias nacionales y a un mundo del trabajo en evolución. Por esta razón, en la Recomendación se ofrece orientación sobre la esencia de la relación de trabajo, pero no se intenta definirla.

²⁸⁹ Véase en este sentido, *I. Bettray v Staatssecretaris van Justitie*. Petición de decisión con carácter prejudicial: Raad van State – *Países Bajos* (concepto de trabajador – Nacional de un Estado comunitario que desempeña una actividad en el marco de un empleo social), caso núm. 344/87.

²⁹⁰ En *Camboya* se aplican definiciones similares (Ley de Derecho Laboral de 1997, art. 3).

²⁹¹ Por ejemplo, *Gabón* (Código del Trabajo, art. 18).

²⁹² Véase N. Contouris: «The employment relationship: A comparative analysis of national judicial approaches», 2011, *op. cit.*



1. La relación de trabajo: Una determinación basada en los hechos

En el párrafo 9 de la Recomendación núm. 198 se dispone lo siguiente:

«A los fines de la política nacional de protección de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo, la existencia de una relación de trabajo debería determinarse principalmente de acuerdo con los hechos relativos a la ejecución del trabajo y la remuneración del trabajador, sin perjuicio de la manera en que se caracterice la relación en cualquier arreglo contrario, ya sea de carácter contractual o de otra naturaleza, convenido por las partes.».

230. La verdadera naturaleza de toda relación de trabajo debería establecerse mediante un examen de los hechos pertinentes. En caso de discrepancia entre los hechos comprobados y los documentos formales, prevalecerán los hechos²⁹³. De acuerdo con el principio establecido en la Recomendación, conocido como *primacía de la realidad*, los hechos de la relación son determinantes y prevalecen sobre otros elementos, como las intenciones de las partes o la forma en que éstas describen la relación²⁹⁴. El principio de la *primacía de la realidad* es útil, especialmente en situaciones en las que la relación de trabajo se disfraza deliberadamente²⁹⁵. Sin embargo, como se indica en el párrafo 9 de la Recomendación, la determinación debe guiarse «principalmente» por los hechos relacionados con el desempeño del trabajo y la remuneración del trabajador. Esto no impide que se tengan en cuenta otros elementos. La provisión de trabajo y el hecho de que el trabajo se realice a cambio de una remuneración son suficientes en muchos países para establecer una relación de trabajo.

231. En muchos países, este principio se establece ya sea por ley o a través de la jurisprudencia. Puede encontrarse tanto en el derecho civil como en el derecho consuetudinario²⁹⁶, a nivel constitucional²⁹⁷, como principio general del derecho contractual²⁹⁸, o según lo establecido por los tribunales.

Alemania – El artículo 611 a del Código Civil establece que:

«El contrato de trabajo obliga al empleado al servicio de otra persona a realizar un trabajo en forma personal, heterónoma y de acuerdo con las instrucciones. El derecho a dar instrucciones puede estar relacionado con el contenido, la ejecución, la hora y el lugar de trabajo. Cualquiera que no sea esencialmente libre de organizar su actividad y determinar su horario de trabajo está obligado por las instrucciones. El grado de dependencia personal también depende de la naturaleza de la actividad en cuestión. Se debe hacer una evaluación global de todas las circunstancias para determinar si existe un contrato de trabajo. Si el cumplimiento efectivo de la relación contractual demuestra que se trata de una relación laboral, la designación en el contrato es irrelevante.».

²⁹³ H. Villasmil Prieto y C. A. Carballo Mena: *Recomendación núm. 198 de la OIT sobre la relación de trabajo*, Caracas, Letraviva, 2016, pág. 93.

²⁹⁴ OIT: *La relación de trabajo*, Informe V (1), 2006, *op. cit.*, párr. 26.

²⁹⁵ OIT: *La relación de trabajo*, Informe V (2A), 2006, *op. cit.*, pág. 79. Véase también B. Waas y G. Van Voss: *Restatement of Labour Law in Europe*, Vol. I: The concept of employee, 2017, Haart.

²⁹⁶ Por ejemplo, *Argentina* (ley núm. 20744, art. 23), *Costa Rica* (Código del Trabajo, art. 18), *República Dominicana* (Código del Trabajo, principio IX), *México* (Ley Federal del Trabajo, art. 20), *Perú* (Ley General de Inspección del Trabajo núm. 28806, art. 2.2), *Polonia* (Código del Trabajo, art. 22 (1)), *Panamá* (Código del Trabajo, art. 63) y *República Bolivariana de Venezuela* (Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (LOTTT), art. 53). Para ejemplos en derecho consuetudinario, véase, OIT: «Regulating the employment relationship in Europe: a guide to Recommendation No. 198 / International Labour Office, Governance and Tripartism Department. – Ginebra, OIT, 2013, pág. 33 y siguientes. Véase también *Estados Unidos*, Departamento del Trabajo, documento FLSA 2019-6.

²⁹⁷ Por ejemplo, *Colombia* (Constitución, art. 53).

²⁹⁸ La [Directiva de la Unión Europea \(UE\) 2019/1152](#) relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea respalda este principio en el párr. 8 del preámbulo.



Argentina – La Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo consideró que: «En materia laboral rige el principio de primacía de la realidad, por lo cual la naturaleza de las relaciones debe determinarse por el examen de las características que lo conforman y definen en la realidad de los hechos, y no por las documentaciones – en el caso, contrato de locación de servicio – cuya suscripción o emisión bien pudo constituir una imposición más del dador de trabajo». Sala VII, 18 de noviembre de 2002, Zelasco, José F. contra Instituto Obra Social del Ejército.

Brasil – El Tribunal Regional del Trabajo de la Cuarta Región reconoció la existencia de una relación de trabajo entre asalariado y empleador sobre la base de que se había exigido al trabajador que creara una entidad jurídica para recibir su remuneración. Durante las actuaciones, también se demostró que se daban todos los demás elementos necesarios para el reconocimiento de una relación de trabajo. Proceso núm. 0021209-20.2014.5.04.0221²⁹⁹

Reino Unido – El Tribunal de Apelaciones del Trabajo ha dictaminado que «debe tenerse en cuenta la capacidad de negociación relativa de las partes al decidir si los términos de todo acuerdo escrito representan realmente lo que se acordó y el verdadero acuerdo a menudo tendrá que deducirse de todas las circunstancias del caso, de las cuales el acuerdo escrito es sólo una parte». Autoclenz Ltd contra Belcher & Others, Belcher, [2011] UKSC 41, párrafo 35.

2. Elementos que facilitan la determinación de la existencia de una relación de trabajo

a) Utilización de una amplia variedad de medios

232. En muchas jurisdicciones, una norma general del derecho contractual es que la carga de la prueba recae en el querellante. Sin embargo, a menudo es difícil para el trabajador cumplir con esta carga, ya que normalmente el empleador controla la información relativa a la relación de trabajo. Por esta razón, en la Recomendación se alienta a los Estados a admitir una amplia variedad de medios para determinar la existencia de una relación de trabajo (párrafo 11, a)³⁰⁰, lo cual también sirve para disuadir del uso de relaciones de trabajo encubiertas. La Comisión observa que en muchos países se exige al empleador que informe a sus empleados de los términos del contrato de trabajo o que les proporcione un contrato escrito, una oferta de empleo u otros documentos en los que se expongan los pormenores del contrato o la relación de trabajo, ofreciendo así al trabajador un medio para demostrar la existencia de la relación de trabajo³⁰¹.

²⁹⁹ Pueden encontrarse ejemplos similares en OIT: «The employment relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198», 2007, *op. cit.*, pág. 32.

³⁰⁰ Véase G. Casale: «The employment relationship: A general introduction», en G. Casale: *The employment relationship: A comparative overview*, 2011, *op. cit.*, pág. 27.

³⁰¹ OIT: *La relación de trabajo*, Informe V (1), 2006, *op. cit.*, párr. 113.

Emiratos Árabes Unidos – La Ley Federal núm. 8 de 1980 que regula las relaciones de trabajo exige que los empleadores expidan un contrato de trabajo por escrito en dos ejemplares, uno de los cuales se entregará al trabajador. A falta de contrato escrito, ambas partes podrán establecer la relación de trabajo por cualquier medio de prueba legal³⁰².

b) Presunción legal de la existencia de una relación de trabajo

233. En el párrafo 11, b), de la Recomendación se insta a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de consagrar una presunción legal de la existencia de una relación de trabajo cuando se den uno o varios indicios establecidos en la legislación (a los que se hace referencia en el párrafo 13 de la Recomendación). La Comisión toma nota que el establecimiento de una presunción legal se trata de un paso adelante en el proceso de aliviar la tarea probatoria, incluso si se trata de dos conceptos diferentes. La carga de la prueba pasa del trabajador al empleador³⁰³. **La Comisión considera fundamentales estas presunciones jurídicas que contrarrestan el desigual poder de negociación de las partes y que son consecuencia del principio «in dubio pro operario», que es fundamental en el Derecho laboral**³⁰⁴. Esta cuestión también ha sido objeto de abundante jurisprudencia³⁰⁵.

234. La presunción puede ser amplia, cuando se presume que las relaciones de trabajo son relaciones de empleo por cuenta ajena³⁰⁶. Sin embargo, la legislación puede especificar que la presunción sólo se aplica cuando se dan uno o varios indicadores³⁰⁷. Generalmente, la presunción es refutable por parte del empleador.

³⁰² Del mismo modo, por ejemplo, *Argelia* (Ley núm. 90-11 de 1990 sobre Relaciones Laborales), *Cabo Verde* (Código del Trabajo, art. 33), *Gabón* (Código del Trabajo, art. 20), *México* (Ley Federal del Trabajo, art. 21) y *Togo* (Código del Trabajo, arts. 37 y 10: «La prueba de la existencia de un contrato o de relación de trabajo puede aportarse por cualquier medio»).

³⁰³ OIT: «The employment relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198», 2007, *op. cit.*, pág. 27.

³⁰⁴ A este respecto, el Comité observa que en algunas de las decisiones judiciales más recientes no se tiene en cuenta este principio, aunque normalmente está firmemente arraigado en la jurisprudencia nacional. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid Sección 04 de la Sala de lo Social de 19 de septiembre de 2019 núm. 715/2019 (Rec. 195/2019) por la que se desestima el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia del Tribunal 39 de Madrid de 3 de septiembre de 2018 por la que se declara un auténtico autónomo a Glovo Rider (TRADE). Según la decisión, el trabajador debe probar la realidad entre las partes. Si no lo hace, entonces los jueces basan su decisión en lo que fue «acordado» por las partes sin tener en cuenta la primacía de los hechos.

³⁰⁵ Véase por ejemplo *Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg*: Petición de decisión prejudicial: Bundesverwaltungsgericht, Alemania (Worder – Trainee teacher), caso núm. 66/85. Véase también el caso *Dynamex Operations West INC c. Superior Court of Los Angeles*, California Supreme Court, 4 cal. 5th 903 (cal. 2018).

³⁰⁶ Por ejemplo, *Argentina* (Ley de Contrato de Trabajo, núm. 20744, art. 23), *Cabo Verde* (Código del Trabajo, art. 33), *Colombia* (Código del Trabajo, art. 24), *Costa Rica* (Código del Trabajo, art. 18, 2)), *República Dominicana* (Código del Trabajo, art. 15), *El Salvador* (Código del Trabajo, art. 20), *España* (Estatuto de los Trabajadores, art. 8), *Estonia* (Ley de Contratos Laborales, art. 2), *Honduras* (Código del Trabajo, art. 30), *Panamá* (Código del Trabajo, art. 66), *Perú* (ley núm. 29497, art. 23, 23.1)) y *República Bolivariana de Venezuela* (Ley Orgánica del Trabajo, art. 53).

³⁰⁷ Por ejemplo, *Chile* (Código del Trabajo, arts. 7 y 8), *Malta* (ordenanza nacional sobre situación laboral, SL 452.108, art. 3), *Namibia* (Ley de Enmienda a la Ley del Trabajo, 2012, art. 128A), *Panamá* (Código del Trabajo, art. 66) y *Togo* (Código del Trabajo, art. 37).



Directiva de la Unión Europea relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles (Directiva 2019/1152)

Artículo 11. Establece que si los Estados miembros autorizan el uso de contratos de trabajo a demanda o similares, adoptarán una o varias de las siguientes medidas para evitar prácticas abusivas: [...]

- b) una presunción refutable de la existencia de un contrato de trabajo con una cantidad mínima de horas pagadas sobre la base de la media de horas trabajadas durante un período determinado; [...]

Artículo 15. Presunciones legales y mecanismo de resolución anticipada de litigios.

1. Si un trabajador no ha recibido a su debido tiempo la totalidad o parte de los documentos a los que se hace referencia en el artículo 5, apartado 1, o en el artículo 6, los Estados miembros garantizarán que se apliquen uno o ambos de los sistemas siguientes:

- a) el trabajador se beneficiará de las presunciones favorables definidas por el Estado miembro, que los empleadores tendrán la posibilidad de refutar, o
- b) el trabajador podrá presentar una reclamación ante una autoridad u organismo competente y recibir una reparación adecuada de manera oportuna y efectiva.

2. Los Estados miembros podrán disponer que la aplicación de las presunciones y mecanismos a que se refiere el apartado 1 esté sujeta a la notificación previa al empleador y al incumplimiento por parte del empleador de la obligación de proporcionar la información que falte a su debido tiempo.

En *Bélgica*, en el artículo 337, 1) y 2), de la Ley Programa (I) de 2006, se establece la presunción de la relación de trabajo en determinados sectores económicos de riesgo. Salvo prueba en contrario, se presume que la relación de trabajo se realiza en virtud de un contrato de trabajo si se cumplen más de la mitad de los criterios enumerados. La presunción abarca los seis sectores económicos siguientes:

- ▶ la construcción;
- ▶ la vigilancia;
- ▶ el transporte;
- ▶ la limpieza;
- ▶ la agricultura, y
- ▶ la horticultura.

Colombia – La Corte Constitucional sostuvo que la presunción acerca de que toda relación de trabajo personal está regida por un contrato de esa naturaleza implica un traslado de la carga de la prueba al empresario. El empleador, para desvirtuar la presunción, debe acreditar ante el juez que en verdad lo que existe es un contrato civil o comercial y la prestación de servicios no regidos por las normas de trabajo, sin que para ese efecto probatorio sea suficiente la sola exhibición del contrato correspondiente³⁰⁸.



³⁰⁸ Sentencia núm. c-665/98, de 12 de noviembre de 1998.

Cuba – El Código del Trabajo, artículo 23, establece que: «[c]uando el contrato de trabajo no se formaliza por escrito, la relación laboral se presume por el hecho de estar el trabajador ejecutando una labor, con conocimiento y sin oposición de la administración de la entidad laboral».

235. Algunos sindicatos indicaron que la presunción legal no existe en la legislación de su país³⁰⁹. Otros se refirieron a la necesidad de que la presunción jurídica relativa a la existencia de una relación laboral sea reconocida a nivel nacional³¹⁰.

La CSI, la BAK de *Austria* y la NZCTU de *Nueva Zelandia* apoyan la adopción de una amplia presunción de la existencia de una relación laboral. Además, considera que es fundamental establecer factores precisos y específicos, incluso con respecto a la realización del trabajo y la remuneración del trabajador, que ayuden a determinar la existencia de la relación laboral.

Business New Zealand no apoya la adopción de una presunción de la existencia de una relación laboral.

c) *Determinados grupos o categorías de trabajadores considerados como trabajadores asalariados o independientes*

236. En algunos casos, la ley va más allá y determina directamente que ciertos trabajadores en situaciones ambiguas están en una relación laboral. Otras leyes prescriben que ciertas formas de empleo no representan una relación de trabajo (párrafo 11, c)³¹¹. Por ejemplo, la legislación puede otorgar al ministro la facultad discrecional de tomar tal determinación, o puede referirse explícitamente a un grupo en particular³¹². En esos casos, la presunción no suele ser rebatible. Esto se refiere, por ejemplo, a los vendedores puerta a puerta, deportistas, modelos, etc.³¹³.

³⁰⁹ Por ejemplo, NSZZ «Solidarność» de *Polonia*.

³¹⁰ El TUC del *Reino Unido* considera que deberían adoptarse medidas para reprimir el trabajo autónomo ficticio, creando una presunción legal de que todas las personas tienen derecho a los derechos laborales a menos que el empleador pueda demostrar que son realmente autónomos. Esta presunción ha sido adoptada por la Corte Suprema de California en el caso *Dynamex Operations West Inc.*, que dio lugar a una nueva legislación al respecto en California.

³¹¹ OIT: *La relación de trabajo*, Informe V (1), 2006, *op. cit.*, párr. 27.

³¹² OIT: «The employment relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198», 2007, *op. cit.*, pág. 29.

³¹³ Por ejemplo, *Australia* (Victoria) (la Ley de Rehabilitación e Indemnización por Lesiones en el Lugar de Trabajo (WIRC) de 2013, anexo 1, parte 1, dispone que, a los efectos de la Ley WIRC, se considera que determinadas personas están vinculadas por una relación empleador-asalariado. Entre los acuerdos de este tipo figuran los que se establecen entre empleadores y estudiantes, personas que asisten a programas de formación, secretarios de sociedades cooperativas de vivienda, vendedores puerta a puerta, contratistas madereros, conductores que transportan a pasajeros a cambio de unos honorarios, conductores propietarios que transportan mercancías a cambio de unos honorarios, contratistas que cumplen determinados criterios, aparceros, órganos y organizaciones religiosas, determinadas personas empleadas en el sector público, concejales municipales, participantes en competiciones deportivas, pilotos de determinadas carreras y trabajadores a domicilio), y *Francia* (el Código del Trabajo establece esta presunción con respecto a los modelos (art. L7112-1), los periodistas profesionales (art. L7121-3), animadores (art. L7313-1), viajantes, representantes o vendedores de puesto de mercado (art. L7211-2), conserjes, empleados de hogar, trabajadores domésticos o personal de limpieza de edificios residenciales. La legislación francesa también establece la presunción de una relación no laboral en el caso de las personas físicas inscritas en los distintos registros profesionales, como el registro mercantil, el repertorio de oficios o de empresas de transporte de viajeros por carretera, etc.). Existen disposiciones similares en *México* (Ley Federal del Trabajo, art. 285) y *España* (Real decreto núm. 1006/1985 por el que se regula la relación laboral especial de los deportistas profesionales).



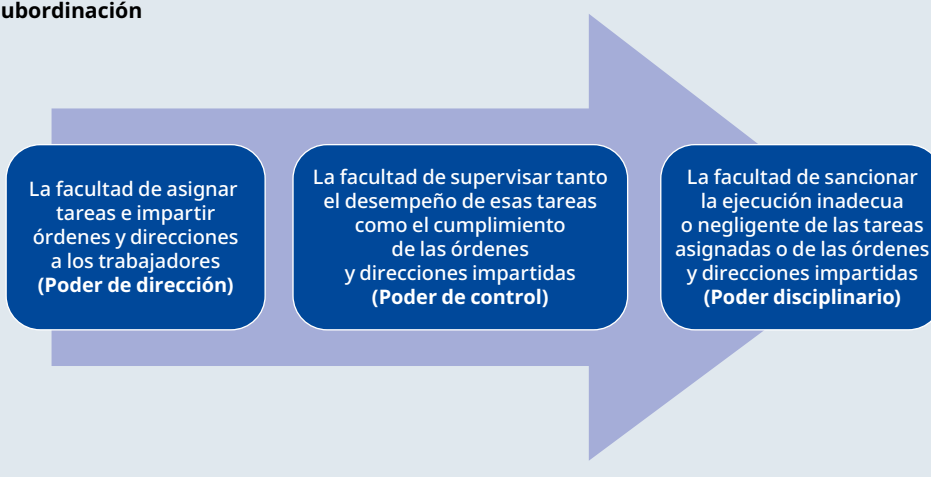
d) Condiciones e indicios

237. Si bien en la Recomendación no se define la relación de trabajo, en el párrafo 12 se alienta a los Miembros a que definan con claridad las condiciones (factores) que se aplican para determinar la existencia de una relación de trabajo, y se citan a modo de ejemplo la subordinación y la dependencia.

238. Tradicionalmente la relación de trabajo se ha descrito como una relación definida por estos dos elementos. En algunos países, la legislación se refiere a la «subordinación legal» y a la «dependencia económica». En muchos países también se utilizan otros factores para determinar la existencia de una relación de trabajo. Algunos de los factores más comunes incluyen: el nivel de subordinación al empleador, si el trabajo se realiza en beneficio de otra persona y si se lleva a cabo conforme a instrucciones recibidas.

i) Subordinación

239. En muchos países, la relación de dependencia queda demostrada por una situación de subordinación en la que el empleado está obligado a seguir las instrucciones del empleador. Esto presupone que el empleado puede elegir libremente al empleador cuando así lo desee o seguir las instrucciones (de lo contrario, la situación podría ser de trabajo forzoso). En muchos casos, subordinación y dependencia son sinónimos, y se caracterizan por tres elementos – el poder de dirección, el poder de control y el poder disciplinario – que el empleador ejerce sobre el empleado.

Gráfico 2.2**Subordinación**

Fuente: Casale: *La relación de trabajo: una visión global comparativa*, 2011, op. cit.

ii) Dependencia económica

240. La legislación laboral nacional también se refiere con frecuencia a la dependencia económica, que se da cuando: la remuneración que recibe el trabajador del empleador constituye su única o principal fuente de ingresos; es una persona o empresa la que paga la remuneración a cambio de la actividad del trabajador; y el trabajador no es autónomo y está vinculado económicamente al ámbito de actividad en el que opera el empleador.

Estados Unidos – En la causa *Dynamex Operations West, Inc. contra Superior Court*, la Corte Suprema de California (Estados Unidos) consideró que «en este caso la entidad contratante es una empresa de distribución y es evidente que la cuestión de dirimir si el trabajo realizado por los conductores de la categoría certificada queda al margen del campo de actividades habitual de la empresa puede determinarse en función de la categoría en cuestión. En general, Dynamex consigue a los clientes, establece la tarifa que se les cobrará, notifica a los conductores dónde recoger y entregar los paquetes, hace un seguimiento de éstos [...]».

241. En muchos casos, este factor se utiliza como medio de prueba adicional cuando persisten dudas sobre la relación de trabajo. Este elemento ha cobrado importancia en algunos países que han adoptado categorías jurídicas (como la de los trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes), en las que la dependencia económica es un factor determinante.

Panamá – El Código del Trabajo, artículo 65, establece que: «Existe dependencia económica en cualquiera de los siguientes casos: 1) Cuando las sumas que percibe la persona natural que preste el servicio o ejecute la obra constituyen la única o principal fuente de sus ingresos. 2) Cuando las sumas a que se refiere el ordinal anterior provienen directa o indirectamente de una persona o empresa, o como consecuencia de su actividad. 3) Cuando la persona natural que presta el servicio o ejecuta la obra no goza de autonomía económica, y se encuentra vinculada económicamente al giro de actividad que desarrolla la persona o empresa que pueda considerarse como empleador. En caso de duda sobre la existencia de una relación de trabajo, la prueba de la dependencia económica determina que se califique como tal la relación existente».

242. Además de los factores o las condiciones a que se hace referencia en el párrafo 12, en la Recomendación también se anima a los Miembros a que establezcan en su legislación o por otros medios indicios específicos que se han de tener en cuenta para determinar la existencia de una relación de trabajo. En el párrafo 13 de la Recomendación figura una lista no exhaustiva, que no es obligatorio adoptar, de dos tipos de indicios o criterios. Uno se centra en las características que demuestran una dependencia económica, mientras que el otro gira en torno a cómo, cuándo y dónde se realiza el trabajo y las características que demuestran que hay subordinación (columnas izquierda y derecha del gráfico 2.3).

243. Estos indicios están dirigidos a ayudar a determinar si, independientemente de cómo la describan las partes, la relación entre ellas es efectivamente una relación de trabajo³¹⁴. Asimismo, estos indicadores permiten determinar la subordinación, la dependencia u otros factores que pueden utilizarse para establecer una relación de trabajo³¹⁵, y tienen en cuenta la naturaleza evolutiva de la relación. Los indicadores pueden venir definidos en la ley³¹⁶, por los tribunales³¹⁷ o incluso a través del diálogo social³¹⁸. En algunos países, la ley establece que cuando se da un número determinado de indicadores, se dará por hecho la existencia de

³¹⁴ H. Villasmil Prieto y C. A. Carballo Mena: *Recomendación 198 OIT sobre la relación de trabajo*, 2016, *op. cit.*, pág. 101.

³¹⁵ OIT: *La relación de trabajo*, Informe V (1), 2006, *op. cit.*, párr. 28.

³¹⁶ Por ejemplo, *Australia*, *Namibia* (Ley de Enmienda a la Ley del Trabajo, núm. 2 de 2012, art. 128A), *Noruega* (Ley sobre el Entorno de Trabajo, art. 14), *Filipinas* (orden núm. 147 del Departamento de Trabajo y Empleo, art. 3) y *Portugal* (Código del Trabajo, art. 12).

³¹⁷ Por ejemplo, *Australia* (*Stevens contra Broadribb Sawmilling Co*), *Croacia*, *Irlanda*, *Jamaica*, *Mauricio* y *Suecia*.

³¹⁸ Por ejemplo, *Irlanda* (Programa para la Prosperidad y la Equidad: Grupo sobre la Situación Laboral: Repertorio de recomendaciones prácticas para determinar la situación de asalariado o de trabajador independiente de las personas, 2007).



Gráfico 2.3

Algunos ejemplos de indicadores



Fuente: OIT.

una relación de trabajo³¹⁹. Los tribunales nacionales suelen aplicar un conjunto establecido de indicios (*faisceau d'indices*) al examinar la relación³²⁰. Algunos sindicatos piden que la ley codifique los criterios para determinar la existencia de una relación de trabajo, mientras que otros consideran que, por el contrario, esto restringirá la libertad de los jueces a la hora de evaluar la auténtica naturaleza de la relación.

República Bolivariana de Venezuela – En la Ley Orgánica Procesal del Trabajo, artículo 116, se establece que los indicios y las presunciones son auxilios probatorios establecidos por la ley o asumidos por el juez para lograr corroborar o complementar el valor o alcance de medios probatorios.

El NZCTU de *Nueva Zelanda* pide que se consideren cambios en la ley para codificar los criterios para el empleo en el estatuto.

El TUC de *Reino Unido* considera que los tests de Derecho común existentes sobre la situación del empleo en el derecho laboral o en la legislación fiscal no deberían codificarse en la legislación. La codificación restringiría la capacidad de los tribunales para adaptar y aplicar las pruebas a las nuevas formas de trabajo emergentes, incluido el trabajo en plataformas.

³¹⁹ Véase Casale: «The employment relationship: A general introduction», 2011, *op. cit.*, pág. 26. Por ejemplo, *Malta* (ordenanza nacional sobre situación laboral (SL 452.108), art. 3).

³²⁰ Por ejemplo, *Francia* y *Bélgica*. En la mayoría de los países de América Latina, los tribunales utilizan indicios para determinar la existencia de la subordinación.

La OIE indica que los criterios e indicadores, así como la presunción de relaciones laborales establecida en la Recomendación núm. 198, plantean un riesgo en la medida en que muchas relaciones de contratistas independientes pueden ser calificadas erróneamente de relaciones laborales, lo que da lugar a nuevas incertidumbres y amenaza a muchas empresas del sector de los servicios. En opinión de los empleadores, la Recomendación va más allá de las relaciones laborales encubiertas y sus disposiciones interfieren con las relaciones civiles y comerciales legítimas. Estas cuestiones son todavía relevantes, en especial a la luz de los nuevos métodos de trabajo que la tecnología (digital) permite, incluyendo en las plataformas digitales. En este sentido, resulta crucial clasificar correctamente la relación de trabajo.

iii) Examen multifactorial

244. Sin embargo, en algunas jurisdicciones los tribunales basan sus decisiones en una combinación de condiciones, realizando los llamados exámenes «multifactoriales»³²¹. Cada factor se examina y analiza en relación con los demás, y ninguno de ellos es determinante por sí solo. Los factores deben considerarse en su totalidad para determinar si un trabajador está subordinado al empleador, o depende económicamente de éste y por lo tanto debe considerarse un asalariado.

Australia – Los tribunales han identificado indicadores clave para permitir distinguir entre asalariados y contratistas independientes. Examinan la relación en su «totalidad», teniendo en cuenta una serie de factores, de los cuales ninguno es determinante por sí solo. Entre estos factores, se encuentran: los términos del contrato, quién controla la manera de realizar el trabajo y el grado de control, el horario de trabajo, las expectativas relativas al trabajo, quién asume el riesgo, si se paga un salario, si se suministran herramientas y equipo, y cómo se pagan los impuestos³²².

³²¹ Por ejemplo, en los *Estados Unidos*, el Manual de la Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo establece que «[l]a cuestión de determinar si existe una relación empleador-asalariado debe basarse en hechos específicos y depende de si el empleador controla los medios y la forma en que el trabajador realiza su trabajo. Esta determinación requiere la consideración de todos los aspectos de la relación del trabajador con el empleador. Los factores que indican que un trabajador está vinculado por una relación de trabajo con un empleador incluyen los siguientes: El empleador tiene derecho a controlar cuándo, dónde y cómo realiza su trabajo el trabajador. El trabajo no requiere un alto nivel de competencias o experiencia. El empleador suministra las herramientas, el material y el equipo. El trabajo se realiza en las instalaciones del empleador. Existe una relación continua entre el trabajador y el empleador. El empleador tiene derecho a asignar proyectos adicionales al trabajador. El empleador fija el horario de trabajo y la duración del trabajo. Al trabajador se le paga por hora, semana o mes, en lugar de los honorarios acordados por realizar un trabajo en particular. El trabajador no contrata ni paga a asistentes. El trabajo realizado por el trabajador forma parte de la actividad habitual del empleador. El empleador ejerce una actividad empresarial. El trabajador no está contratado en el marco de su ocupación o negocio propios. El empleador ofrece al trabajador prestaciones tales como seguro, licencias o indemnizaciones. Se considera al trabajador un asalariado del empleador a efectos fiscales (es decir, el empleador retiene impuestos federales, estatales y de seguridad social). El empleador puede despedir al trabajador. El trabajador y el empleador creen que están vinculados por una relación empleador-asalariado. Esta lista no es exhaustiva. Otros aspectos de la relación entre las partes pueden influir en la determinación de la existencia o no de una relación empleador-asalariado. Además, no es necesario cumplir todos los criterios enumerados, ni siquiera la mayoría. Más bien, la determinación debe basarse en todas las circunstancias de la relación entre las partes, independientemente de si éstas se refieren a ella como a una relación con un asalariado o con un contratista independiente».

³²² Véase, por ejemplo, Federal Court of Australia, *ACE Insurance Limited contra Trifunovski* [2013] FCAFC 3, y *High Court in Hollis contra Vabu Pty Ltd.*



245. En muchas jurisdicciones no se distingue entre condiciones e indicadores, y se utilizan indistintamente términos como «factores», «condiciones», «indicadores», «criterios» y «exámenes», sin establecer una distinción clara entre ellos. Algunas autoridades consideran que los indicadores son demasiado rígidos, ya que su aplicación estricta puede excluir a muchos trabajadores a los que debería considerarse vinculados por una relación de trabajo. Por ejemplo, la subordinación o el control pueden ser inadecuados para servir de referencia principal en el caso de los trabajadores calificados que gozan de independencia objetiva en el desempeño de su trabajo debido a su alto nivel de competencias³²³. Estos factores también pueden dificultar la tarea de determinar la situación laboral de los trabajadores a domicilio (véase el capítulo IV).

246. La Comisión observa que la interpretación de algunos indicadores puede resultar problemática en ciertos casos. Por ejemplo, la aportación de material, maquinaria y herramientas por parte del trabajador se considera a menudo como un indicio de la inexistencia de una relación de trabajo. Sin embargo, en algunos casos, como en el trabajo a domicilio, los trabajadores normalmente usan su propio material. Lo mismo ocurre en el trabajo en plataformas digitales, en el que los trabajadores aportan sus bicicletas o sus computadoras³²⁴. Por ejemplo, en los servicios de distribución prestados a través de una aplicación digital, la bicicleta o motocicleta utilizada por la persona que realiza la entrega no constituye la esencia de la actividad, sino que es un servicio proporcionado a través del algoritmo el que gestiona y evalúa el trabajo realizado. ***Si bien la Comisión toma nota de que, en general, el material proporcionado por los trabajadores no define necesariamente la esencia de la actividad, ésta considera que este elemento por sí solo no puede tomarse como el único determinante de una relación de trabajo, ya que hay otros elementos o indicadores que demuestran más claramente cuál es dicha esencia y la verdadera relación que existe entre las partes, así como la forma en que se integra a los trabajadores en la empresa principal.***

Finlandia – En relación con el derecho del empleador a gestionar y supervisar el trabajo, en la Ley de Contratos de Trabajo, capítulo 1, artículo 1, 3), se dispone que este derecho puede ejercerse con independencia de que el trabajador realice el trabajo en su domicilio o en otro lugar de su elección, o de que el trabajo se lleve a cabo con equipo o maquinaria propiedad del trabajador. La utilización de equipos o maquinaria propios no demuestra que el trabajador trabaje al margen de una relación de trabajo, a menos que las condiciones permitan determinar que la persona que realiza el trabajo en el marco de una relación contractual se encuentra en una situación de riesgo financiero con respecto al trabajo y su calidad, lo cual es una característica típica del trabajador independiente. En última instancia, la naturaleza de la relación legal se determinará mediante una evaluación global de la situación del trabajador y de si éste es independiente o no.

247. La consideración de la «reciprocidad de las obligaciones» como indicio de una relación de trabajo, interpretada en algunas jurisdicciones como «continuidad de las obligaciones», podría tener el efecto de excluir a muchos trabajadores ocasionales por el hecho de no trabajar de forma continuada³²⁵. Además, en situaciones como las de los trabajadores cubiertos por contratos de cero horas, este indicador no parece abarcar los casos en que la existencia de

³²³ A. Supiot: *Crítica del derecho del trabajo*, Presses Universitaires de France, 1994, pág. 122.

³²⁴ Si bien en el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), se contempla esta posibilidad, no ocurre lo mismo en todos los casos.

³²⁵ Por ejemplo, en el *Reino Unido* se aplica el criterio de «reciprocidad de las obligaciones». También se contempla en la legislación de países como *Australia, Irlanda, Jamaica, Sudáfrica, y Trinidad y Tabago*, donde su interpretación parece ser menos problemática. Véase, a este respecto, N. Contouris: «Uses and misuses of «mutuality of obligations» and the autonomy of labour law», UCL, Labour Rights Institute, documentos de trabajo en línea – LRI WP 1/2014.



un «contrato paraguas» o un «acuerdo laboral global» permite una multiplicidad de contratos individuales ocasionales (véase el apartado sobre los contratos de cero horas)³²⁶.

248. Otro indicador que requiere un examen cuidadoso, particularmente a la luz de las nuevas formas de trabajo que surgen, como el trabajo en plataformas y las nuevas formas de organización del trabajo en las cadenas de suministro, es la «integración del trabajador en la organización empresarial». A causa de la diversificación de las relaciones de trabajo, es importante definir y examinar el objetivo principal de la empresa y el papel del trabajador en cuestión en el cumplimiento de este objetivo. Éste es especialmente importante cuando la estructura jerárquica es difusa, los niveles de control no son evidentes o los trabajadores no se encuentran en un lugar de trabajo concreto, sino que están repartidos por diferentes lugares. En esos casos, el hecho de que las actividades realizadas por el trabajador estén integradas en la organización de la empresa podría demostrar la existencia de un vínculo más estrecho entre el trabajador y el empleador que el descrito en el contrato. Este factor puede ser crucial para definir las responsabilidades en situaciones de trabajo a través de agencias, subcontratación y cadenas de suministro complejas (véase también el concepto de empleador que se describe más adelante).

Estados Unidos – El 10 de septiembre de 2019, el Senado de California aprobó una ley conocida como AB 5 – una ley que codifica la «prueba ABC» del histórico caso *Dynamex v. Superior Court*, 4. Cal. 5th 903 (2018), para determinar si un proveedor de servicios es un contratista independiente o un empleado. La prueba ABC establece que, para clasificar a un trabajador como contratista, la entidad contratante debe probar cada uno de los siguientes tres factores: 1) el trabajador está libre del control de la compañía, tanto bajo contrato como de hecho; 2) el trabajador realiza trabajo fuera del curso normal de los negocios de la entidad contratante, y 3) el trabajador se dedica habitualmente a un comercio, ocupación o negocio establecido de manera independiente de la misma naturaleza que el trabajo realizado. El hecho de no probar alguno de los tres factores anteriores convertiría a un trabajador en un empleado de la entidad contratante.

Sri Lanka – La Corte Suprema, en cuanto al proceso *Ceylon Mercantile Union* contra *Ceylon Fertilizer Corporation*, citando una decisión anterior, dictaminó: «A mi juicio, es realmente imposible, en palabras del Sr. Atiyah, establecer [...] una serie de condiciones que son a la vez necesarias y suficientes para la existencia de [...] (un contrato de servicios). Lo máximo que puede hacerse de forma provechosa es examinar todos los factores posibles a los que se ha hecho referencia en estos casos como elementos que influyen en la naturaleza de la relación entre las partes implicadas. Es evidente que no todos estos factores serán pertinentes ni tendrán el mismo peso en todos los casos. Del mismo modo, es obvio que no se puede proponer una fórmula mágica para determinar qué factores deberían, en un caso concreto, considerarse determinantes. El hecho es que en un gran número de casos la Corte sólo puede servirse de la balanza y sopesar los factores que apuntan en una dirección y los que apuntan en la dirección opuesta. Por su propia naturaleza, no es de esperar que esta operación se realice con precisión científica».

249. Además, la pertinencia de cada factor e indicador viene definida en gran medida por la naturaleza del trabajo y las condiciones en que se lleva a cabo en cada caso concreto. Si surgen litigios, corresponde a los tribunales u otros órganos de solución de controversias

³²⁶ Véase, a este respecto, V. De Stefano y A. Aloisi: «European Legal framework for digital labour platforms», Comisión Europea, Luxemburgo, 2018, pág. 32.



decretar caso por caso si existe una relación de trabajo o no habida cuenta de los indicadores o factores establecidos por la ley. A este respecto, es importante evaluar la manera en que las nuevas tecnologías pueden permitir formas novedosas de control remoto, como en los acuerdos de teletrabajo. Además, tal vez el control ya no lo ejerza directa ni exclusivamente el empleador. Por ejemplo, en la economía de plataformas, el control lo ejercen en parte los clientes a través de sus evaluaciones.

Reino Unido – En el *Manual sobre la situación laboral* (HMRC, 2016) se indica en el apartado sobre la determinación de la situación que: «A la hora de decidir si una persona ejerce una actividad por cuenta propia o si trabaja bajo el control y como parte de la empresa de otra, hay varios factores relevantes. [...] El objetivo del ejercicio es conformar un panorama a partir de la acumulación de detalles. El efecto global sólo puede apreciarse apartándose del panorama detallado que se ha presentado, contemplándolo a distancia y haciendo una apreciación cualitativa, con conocimiento de causa y detenida del conjunto. Se trata de evaluar el efecto global, que no es necesariamente el mismo que la suma total de los detalles. No todos los detalles tienen el mismo peso o importancia en una situación determinada. La importancia de cada detalle también puede variar de una situación a otra. El proceso consiste en conformar un panorama caso por caso».

250. *La Comisión subraya que la lista de condiciones e indicadores descritos en los párrafos 12 y 13 de la Recomendación no debe considerarse exhaustiva, ni establece jerarquía alguna. Los elementos enumerados en la Recomendación dejan margen para el establecimiento de otros a nivel nacional, y también es necesario tener en cuenta la evolución de la relación de trabajo y la consiguiente necesidad de nuevos medios para demostrar su existencia. Es posible que los indicadores actuales ya no sean útiles para determinar la existencia de futuras relaciones de trabajo. Por lo tanto, los Estados Miembros deberían considerar la necesidad de establecer nuevos criterios y hacer caso omiso de los actuales cuando ya no sean útiles. Esto estaría en consonancia con el párrafo 1 y con la necesidad de examinar, clarificar y adaptar periódicamente el ámbito de aplicación de la legislación pertinente para garantizar una protección efectiva a los trabajadores vinculados por una relación de trabajo.*

3. Ámbito de aplicación personal

251. Los elementos obtenidos a partir de presunciones y observando los diversos factores e indicadores sirven para determinar si existe o no una relación de trabajo (párrafo 4, a)). Aunque la Recomendación no contiene una definición de «empleador» ni de «trabajador dependiente», éstas sí figuran en la gran mayoría de las leyes, los reglamentos y la jurisprudencia nacionales.

a) El empleador

252. Como contraparte del trabajador dentro de una relación de trabajo, el empleador ha recibido mucha menos atención que el trabajador. En general, los tribunales se preocupan por determinar si un trabajador es o no un asalariado. Sin embargo, descuidar la definición de empleador puede dar lugar a una reducción de la protección de los trabajadores. En la relación de trabajo bilateral tradicional, el empleador se concibe como una única persona que coincide con la empresa. Sin embargo, las transformaciones en la organización económica de las empresas también han tenido un impacto en el concepto de empleador, que ahora se concibe como un sujeto plural. Esto es más evidente en las relaciones de trabajo en las que intervienen varias partes³²⁷, en las que es más difícil identificar al verdadero empleador, o

³²⁷ Véanse, a este respecto, las secciones sobre el trabajo a través de agencias de trabajo temporal y la subcontratación.



en las que las responsabilidades se distribuyen entre un grupo de empleadores³²⁸. Esto se denomina a veces división de la función del empleador³²⁹.

253. En la mayoría de los casos, la legislación nacional proporciona una definición de un empleador único y de sus representantes³³⁰. El término «empleador» se utiliza para referirse a una persona física o jurídica para la que un trabajador realiza un trabajo o presta servicios en el marco de una relación de trabajo³³¹. También hay algunos países en los que la ley no define al empleador, dejando la cuestión en manos del poder judicial³³². En algunos casos, el concepto sólo se deduce de la definición de trabajador³³³.

254. Los tribunales se han esforzado por abordar esta situación al tratar de determinar quién es el verdadero empleador en una relación examinando factores pertinentes a la relación empleador-asalariado, como el proceso de selección, la contratación, la formación, la disciplina, las evaluaciones, la supervisión y la asignación de funciones, la remuneración y la integración en la empresa. En esos casos, se puede descubrir que el usuario final es el «auténtico» empleador a los efectos de la reclamación³³⁴.

Canadá – Los tribunales han sostenido que: «Cuando hay cierta división de la identidad del empleador en el contexto de una relación tripartita, un enfoque integral tiene la ventaja de permitir analizar qué parte tiene el control máximo sobre todos los aspectos del trabajo según los hechos específicos de cada caso»³³⁵.

255. Además, algunos países han comenzado a incorporar gradualmente, en su jurisprudencia e incluso en su legislación, un concepto más amplio de empleador en el caso de empresas de un grupo y redes de empresas, en el que se contempla la noción de empleadores asociados o coempleadores³³⁶.

Italia – La ley núm. 99/2013 modificó el artículo 30 del Decreto Legislativo núm. 276/2003 para reconocer las redes de empresas a las que se permite practicar el coempleo de trabajadores, de conformidad con las normas de contratación establecidas en el contrato de la red. Por ejemplo, *Italia* (ley núm. 99/2013, en su versión modificada por el art. 30 del decreto legislativo núm. 276/2003: se autoriza a las redes de empresas a coemplear a sus trabajadores con arreglo a las normas de contratación establecidas en el contrato de la red).

³²⁸ J. Prassl: «The concept of the employer», Oxford Monographs on Labour Law, OUP, 2016, pág. 13. Véase también N. Contouris y V. De Stefano: *New trade union strategies for new forms of employment*, CES, Bruselas, 2019, pág. 62.

³²⁹ G. Anderson, D. Brodie y J. Riley: *The common law employment relationship: A comparative study*, Cheltenham, Edward Elgar, 2017, pág. 44.

³³⁰ Por ejemplo, *Afganistán, Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Cabo Verde, Camboya, República Centroafricana, Colombia, República de Corea, Costa Rica, Croacia, Cuba, Chile, China, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, España, Filipinas, Georgia, Guatemala, Guinea Bissau, Honduras, India, Indonesia, Japón, Lituania, Malta, Marruecos, Mauricio, México, Montenegro, Myanmar, Namibia, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelandia, Omán, Pakistán, Palau, Panamá, Paraguay, Polonia, Reino Unido, Rumania, Senegal, Seychelles, Sudán, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tabago, Turquía, República Bolivariana de Venezuela y Zimbabue*.

³³¹ OIT: Conclusiones relativas a la relación de trabajo, 2003, *op. cit.*, párr. 1.

³³² Por ejemplo, *Austria, Gabón, Ghana y Malí* (la definición sólo figura en la guía para la inspección de trabajo).

³³³ Por ejemplo, *Argelia* (ley núm. 90-11, art. 2) e *Irlanda*.

³³⁴ G. Anderson, D. Brodie y J. Riley: *The common law employment relationship: A comparative study*, 2017, *op. cit.*, pág. 44.

³³⁵ *Ciudad de Pointe Claire contra Quebec* (1997) 1 SCR 1015, párr. 48].

³³⁶ Véase también *Estados Unidos*: El Consejo Nacional de Relaciones Laborales (NLRB) ha propuesto reglamentos que establecen normas para determinar la condición de empleador común.



Italia – La Corte Suprema de Casación de lo Civil dictaminó que: «En presencia de un grupo de sociedades, la injerencia de la empresa matriz en la gestión de la relación de trabajo de los asalariados de las sociedades del grupo, lo cual excede la función de dirección y coordinación general a la que tiene derecho en relación con las actividades de sus filiales, determina que se considere que la Junta Directiva de la empresa matriz es el empleador, ya que es el usuario real del servicio y el propietario de la unidad de producción en la que se ha llevado a cabo el trabajo de manera subordinada»³³⁷.

256. En la Directiva (UE) 2019/1152 relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea se reconoce la posibilidad de que haya varios empleadores, e incluso el hecho de que la persona o personas responsables en última instancia de la ejecución de las obligaciones de los empleadores no sean parte de la relación laboral³³⁸. Otras jurisdicciones han abordado esta división del empleador mediante el reconocimiento de la responsabilidad indirecta de los empleadores y las empresas de subcontratación.

Brasil – La Consolidación de las Leyes del Trabajo, artículo 2, 2), se establece que «[c]uando una o varias empresas, cada una con una personalidad jurídica propia, constituyan un grupo industrial o comercial, o en el caso de cualquier otra actividad económica, la empresa principal y cada una de las empresas subordinadas serán responsables conjunta y solidariamente a los efectos de la relación de trabajo»³³⁹.

b) El enfoque binario tradicional: Asalariado o trabajador independiente

257. La Recomendación adopta un enfoque binario para la definición de asalariado: o bien el trabajador tiene una relación de trabajo o bien no la tiene. En el párrafo 4, *a)*, se hace referencia a la necesidad de establecer claramente la distinción entre trabajadores asalariados y trabajadores independientes. Sin embargo, en la actualidad las situaciones no son claras y hay una serie de trabajadores que permanecen en la zona gris que se encuentra entre estas dos categorías. El aumento del trabajo al margen de la relación de trabajo tradicional pone en tela de juicio la validez de una distinción binaria entre trabajo por cuenta ajena y trabajo por cuenta propia.

i) Empleado

258. Las conclusiones de la CIT de 2003 indican que el término «empleado» es «un término jurídico que designa a una persona que es parte de cierta clase de relación jurídica, por lo general denominada relación de trabajo». El término «trabajador» es un término más amplio que puede aplicarse a cualquier persona que trabaje³⁴⁰.

259. La Recomendación, en lugar de proporcionar una definición, contiene orientaciones sobre la determinación de la relación de trabajo en la que el empleado y el empleador son partes.

260. La legislación de la mayoría de los países establece una definición de «empleado», en relación con la cual los principales elementos a los que se hace referencia son la subordinación, la prestación de trabajo a otra persona y la percepción de una remuneración a cambio³⁴¹.

³³⁷ Casación de lo Civil, 29 de noviembre de 2011, núm. 25270. Véase también Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto «Heineken», «Albron Catering BV contra FNV Bondgenoten y John Roest», asunto núm. C-242/09, 21 de octubre de 2010.

³³⁸ Art. 1, 5).

³³⁹ De manera similar, por ejemplo, Panamá (Código del Trabajo, arts. 88-90).

³⁴⁰ OIT: Conclusiones relativas a la relación de trabajo, 2003, *op. cit.*, párr. 1.

³⁴¹ Véase, por ejemplo, Burkina Faso (Código del Trabajo, art. 2).



Alemania – De conformidad con el artículo 611a del Código Civil (BGB), «[s]e considera empleado a toda persona que, en virtud de un contrato de derecho civil, debe realizar una actividad laboral [...] bajo las instrucciones de un tercero del que dependa personalmente [...]; a) El derecho a dar instrucciones puede abarcar el contenido, la realización, el tiempo, la duración y el lugar de la actividad; b) Se considera empleado a toda persona que no pueda determinar libremente sus actividades ni su horario de trabajo; c) El grado de dependencia personal también estará determinado por la naturaleza específica de la actividad en cada caso».

ii) Trabajador independiente

261. Cuando no se dispone de los factores o indicadores necesarios para el establecimiento de la relación de trabajo, a menudo al trabajador se le considera como trabajador independiente. Aunque normalmente se considera una categoría residual, en términos de definición legal, cada vez más trabajadores se clasifican como independientes, en función de la modalidad de trabajo³⁴².

262. El aumento de las tasas del empleo por cuenta propia en algunos países responde al deseo de los trabajadores de tener más autonomía y de desarrollar su afán empresarial o a la contracción del mercado laboral a través de mecanismos de subcontratación. El trabajo en plataformas también ha influido en el aumento del empleo independiente³⁴³. Los trabajadores independientes pertenecen a la categoría de trabajadores y, como tales, tienen derecho a todos los principios y derechos fundamentales en el trabajo, aunque en muchos casos estos derechos (en particular la libertad sindical, la negociación colectiva y la no discriminación) no se les reconoce, como señalan la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical (véase el capítulo VI). En algunos países, los trabajadores independientes disfrutaban de ciertos derechos laborales, por ejemplo, en relación con la seguridad y la salud en el trabajo³⁴⁴ o la protección social.

263. Los trabajadores independientes suelen quedar excluidos del ámbito de aplicación de la legislación laboral, por lo que normalmente no se establece ninguna definición de esta categoría en la legislación nacional en la materia³⁴⁵. En sus memorias, algunos países indican que la condición de trabajador independiente se deduce de la ausencia de los elementos que caracterizan a los asalariados³⁴⁶.

264. Si un trabajador no es considerado como trabajador asalariado, no está integrado en una empresa o cuando dicho trabajador asume algunos riesgos empresariales particulares, generalmente se le considera un trabajador independiente³⁴⁷. Como categoría residual, los trabajadores independientes ejercen una amplia gama de actividades económicas heterogéneas. En última instancia, corresponde a los tribunales determinar si debe considerarse que una actividad económica específica se realiza en sí misma en el marco de una relación de trabajo o no. Así, muchas de las circunstancias que se considerarían como empleo por cuenta propia podrían, tras un examen más detenido, considerarse como constitutivas de una relación de trabajo. El hecho de trabajar para un solo cliente, con la consiguiente dependencia económica que esto implica, se ha asimilado a la subordinación. La prestación de servicios a una multiplicidad de clientes o consumidores no se ha considerado, en algunos casos limitados, como

³⁴² Algunos sindicatos, como la CGT RA de la *Argentina*, hacen alusión a la tendencia a fomentar las relaciones de trabajo por cuenta propia por encima de las relaciones de dependencia.

³⁴³ C. Williams y F. Lapeyre: «Dependent self-employment: Trends, challenges and policy responses in the EU», documento de trabajo núm. 228, Sector de Empleo, OIT, Ginebra, 2017, pág. 43.

³⁴⁴ Por ejemplo, *Bélgica* (Código Penal Social, arts. 43-49 y caps. IV y V) e *Italia* (decreto legislativo núm. 81 de 2008).

³⁴⁵ Por ejemplo, *Canadá*, *Nueva Zelandia* y *Seychelles*.

³⁴⁶ Por ejemplo, *Burkina Faso*.

³⁴⁷ N. Contouris y V. De Stefano: *New trade union strategies for new forms of employment*, 2019, *op. cit.*, pág. 34.



un indicador de independencia, por ejemplo en el caso de los trabajadores domésticos, los cuidadores o las enfermeras³⁴⁸. Del mismo modo, la aportación de herramientas, material e incluso del lugar de trabajo, como ya se ha visto, no excluye de la calificación de asalariado³⁴⁹.

265. En caso de duda o falta de claridad o de disposiciones legales, la responsabilidad de determinar la situación laboral de los trabajadores recae en el poder judicial o en instituciones específicas establecidas a nivel nacional con este fin³⁵⁰.

266. Los trabajadores independientes a veces están cubiertos por leyes o reglamentos específicos³⁵¹. Sin embargo, en un número cada vez mayor de países se establece una definición de trabajador independiente en la legislación laboral³⁵², aunque es más común que dicha figura se defina en el código civil³⁵³, el código de comercio³⁵⁴, o el reglamento de la seguridad social³⁵⁵, la reglamentación tributaria³⁵⁶ o el reglamento relativo a los seguros de salud³⁵⁷.

Colombia – El artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo define a los contratistas independientes (los autónomos) como «las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras o la prestación de servicios en beneficios de terceros, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva».

c) ¿Terceras categorías? Trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes u otras categorías

267. Siempre ha habido una zona gris entre los trabajadores asalariados y los trabajadores independientes. Sin embargo, los cambios recientes en la organización del trabajo, junto con los avances tecnológicos, han dado lugar a una expansión de esta zona gris.

268. En 1998 el objetivo principal de la CIT era ocuparse de las categorías que quedaban fuera de las protecciones previstas por la ley³⁵⁸. En 2003 se describió a estos trabajadores como aquéllos «que trabajan o prestan servicios a otras personas dentro del marco jurídico de un contrato civil o comercial, aunque en realidad son parte del personal dependiente o integrado a la empresa para la que trabajan o aportan su servicio»³⁵⁹. Sin embargo, en 2006, la Conferencia abordó el ámbito de la relación de trabajo en su conjunto, en lugar de tratar únicamente categorías específicas de trabajadores desprotegidos. Como resultado, la

³⁴⁸ Por ejemplo, *Francia* (Código del Trabajo, art. L7231-1 C-trav).

³⁴⁹ N. Contouris y V. De Stefano: *New trade union strategies for new forms of employment*, 2019, *op. cit.*, pág. 35.

³⁵⁰ Por ejemplo, el Gobierno del *Canadá* indica en su informe que la Asociación Canadiense de Administradores de la Legislación Laboral (CAALL) ha debatido recientemente la cuestión de la condición de los trabajadores de contratistas independientes o de asalariados.

³⁵¹ Por ejemplo, *España* (Ley núm. 20/2007 del Estatuto del Trabajo Autónomo) y *Marruecos* (Ley núm. 114-13 sobre el Autoempleo).

³⁵² Por ejemplo, *Colombia* (Código Sustantivo del Trabajo, art. 34), *Lituania* (Ley de Empleo, art. 5) y *Namibia* (Ley del Trabajo de 2012).

³⁵³ Por ejemplo, *Austria* (Código Civil, art. 1151) e *Italia* (Código Civil, art. 222).

³⁵⁴ Por ejemplo, *Alemania* (art. 84, 1)).

³⁵⁵ Por ejemplo, *Bulgaria*, *Croacia*, *El Salvador*, *Emiratos Árabes Unidos*, *Gabón*, *Jamaica*, *Letonia*, *Reino Unido*, *Suiza*, *Trinidad y Tabago* y *Turquía*.

³⁵⁶ Por ejemplo, *Armenia* (Ley de Privilegios Fiscales de las Personas, art. 1) y *Eslovaquia* (ley núm. 595/2003).

³⁵⁷ Por ejemplo, *Costa Rica*.

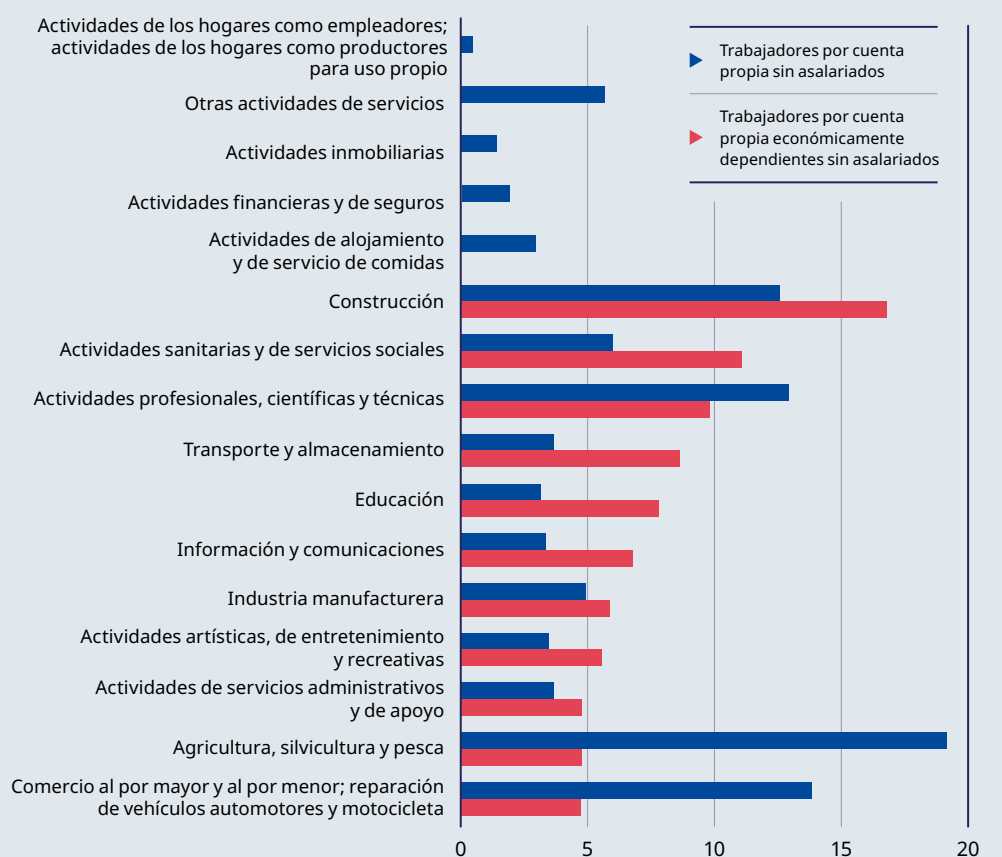
³⁵⁸ Durante el debate de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1998 sobre el trabajo en régimen de subcontratación, muchos países expresaron su oposición a la creación de esta tercera categoría, en la que los trabajadores pierden protección. Durante la Reunión de Expertos de 2000, los trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes se describieron como trabajadores autónomos que siguen prestando servicios de forma relativamente continua a una o un pequeño grupo de personas, de las que dependen para su trabajo y sustento. Este concepto abarca situaciones que se sitúan entre los dos conceptos establecidos de empleo en condiciones de subordinación y trabajo por cuenta propia.

³⁵⁹ OIT: *El ámbito de la relación de trabajo*, Informe V, 2003, *op. cit.*, pág. 6.



Gráfico 2.4

Trabajadores por cuenta propia según su situación profesional y actividad económica EU-28, 2017 (porcentaje según situación profesional)



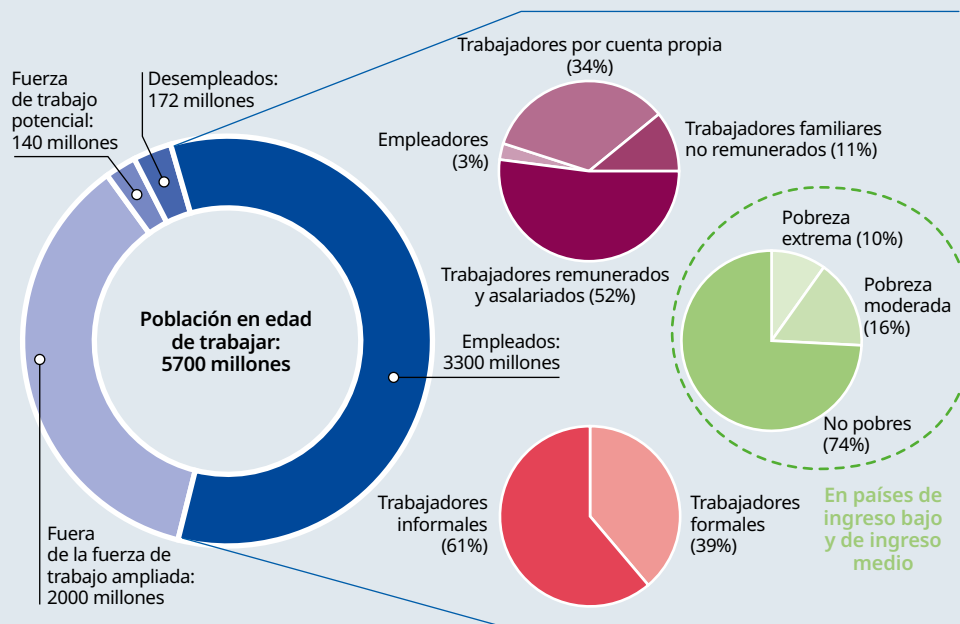
Fuente: Eurostat (lfsa_17csna).

Recomendación adoptó el enfoque binario consistente en que los trabajadores pueden ser asalariados o independientes (párrafo 4, a)).

269. Aunque no estén cubiertos por la legislación laboral, los ordenamientos de algunos países han ido reconociendo progresivamente cierto nivel de protección para determinadas categorías de trabajadores que no se encuadran directamente en los conceptos de trabajador asalariado o independiente, a las que suele denominarse trabajadores «por cuenta propia económicamente dependientes» o trabajadores «económicamente dependientes». Aunque formalmente trabajen por cuenta propia y, por lo tanto, no estén cubiertos por la legislación laboral, siguen dependiendo económicamente de un único cliente/empleador para la obtención de sus ingresos. En esta situación intermedia, estos trabajadores tienen cierto poder de decisión en cuanto a la forma y el momento de realizar su trabajo, pero dependen económicamente del pago de honorarios o de un salario. Se trata de una forma de trabajo por cuenta propia en la que el trabajador presta servicios para una persona o empresa en virtud de un contrato que no es un contrato de trabajo, depende de uno o de un pequeño número de clientes para obtener ingresos y recibe instrucciones sobre la manera en que ha de realizar el trabajo.

Gráfico 2.5

Instantánea del mercado de trabajo global, 2018

Fuente: *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2019*

La CTA autónoma de la *Argentina* y la FNV y la CNV de los *Países Bajos* se refieren a la necesidad de abordar las dificultades para establecer una diferencia entre trabajadores dependientes y autónomos. La FNV y la CNV indicaron expresamente que rechazan la creación de una tercera categoría de trabajadores entre empleados y empleadores. O bien la persona es genuinamente un empresario con capacidad de negociar y de obtener un seguro o no tiene capacidad de negociar, y es dependiente de uno o más clientes y, por lo tanto, es un empleado.

EL NZCTU de *Nueva Zelanda* apoya la revisión en el país de la situación de los contratistas dependientes.

270. En varios países europeos³⁶⁰, al menos algunas protecciones laborales se han extendido a los trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes, aunque el nivel de protección e incluso la definición de la categoría varía de un país a otro. Algunas jurisdicciones se centran en la dependencia económica³⁶¹, mientras que otras dan prioridad al papel del trabajador en el negocio del empleador³⁶². En la Unión Europea, el empleo por cuenta propia económicamente dependiente abarca a las personas clasificadas como independientes que no cumplen uno o más de los siguientes criterios: tener más de un cliente; tener la autoridad suficiente para contratar a personal; o tener la autoridad suficiente para tomar decisiones estratégicas importantes sobre cómo dirigir el negocio. El objetivo es salvaguardar

³⁶⁰ Por ejemplo, *Alemania, Austria, España, Italia, Irlanda y Reino Unido*.

³⁶¹ Por ejemplo, *Alemania, Austria y España*.

³⁶² Por ejemplo, *Italia*.

la condición jurídica de los trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes y vulnerables que permanecen en la zona gris entre los trabajadores asalariados y los trabajadores independientes³⁶³.

271. Es importante destacar que estas nuevas medidas no lograron romper la división binaria entre empleo asalariado y empleo independiente. Los trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes se suelen considerar un subgrupo de los trabajadores independientes. Se han adoptado medidas en países tales como *Alemania, Austria, España, Irlanda, Italia y Reino Unido* para establecer esta categoría de trabajadores. Sin embargo, no son necesariamente iguales. La característica principal es que la protección laboral y social se ha extendido más allá del empleo por cuenta ajena. Todas ellas se ajustan al modelo de «división binaria modificada».

Algunos ejemplos de autoempleo dependiente

Alemania – El artículo 12a, 1), de la Ley de Convenios Colectivos establece lo siguiente: «Las disposiciones de la presente ley se aplicarán *mutatis mutandis*:

1. Para las personas que son económicamente dependientes y comparables a un empleado en su necesidad de protección social (personas similares a un empleado) si trabajan para otras personas sobre la base de contratos de servicio o de trabajo, prestan los servicios debidos personal y esencialmente sin la cooperación de los empleados, y

- a) trabajar predominantemente para una persona, o
- b) tienen derecho a una media de más de la mitad de la remuneración de una persona por el conjunto de su actividad profesional remunerada; (...),

2. Para las personas a que se refiere el punto 1, para las personas asimilables a un empleado, así como para las relaciones jurídicas establecidas entre ellas mediante contratos de servicio o de trabajo [contratos de Derecho civil]. Las «personas asimilables a los trabajadores asalariados» (*arbeitnehmerähnliche Personen*)³⁶⁴ tienen derecho a 24 días de vacaciones pagadas al año, a la seguridad y salud en el trabajo y a la protección contra la discriminación³⁶⁵.

Canadá – La Ley de Relaciones Laborales de 1995 define al contratista dependiente como: una persona que realiza trabajos o servicios para otra persona a cambio de una compensación o recompensa en términos y condiciones tales que el contratista dependiente se encuentra en una posición de dependencia económica³⁶⁶.

España – La ley núm. 2007/20, artículo 11, define a los «trabajadores autónomos económicamente dependientes» (TRADE) como aquéllos que: a) realizan una actividad económica o profesional a título lucrativo y de forma habitual, personal, directa y predominante para una persona física o jurídica, denominada cliente, y b) dependen económicamente de su cliente por percibir de él, al menos, el 75 por ciento de sus ingresos. Tienen derecho a la negociación colectiva y a vacaciones anuales, pero no a la huelga.

³⁶³ Comisión Europea: *Libro Verde: Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo xxi*, COM(2006) 708 final, Bruselas, 2006.

³⁶⁴ Según los tribunales alemanes, «arbeitnehmerähnliche Personen» son económicamente pero no personalmente dependientes (Federal Court of Labour, 15 de noviembre de 1991).

³⁶⁵ La Comisión observa que esta cuestión presenta desafíos considerables con respecto a la ley antimonopolios y el derecho de negociación colectiva de los trabajadores autónomos en particular teniendo en cuenta la decisión de la CEJ *Kunsten Informatie en Media c. Staat Nederlanden*.

³⁶⁶ Aunque se han producido algunas desviaciones de la jurisprudencia anterior a este respecto. Ver a este respecto caso *V. Mckee c. Reid's Heritage homes* [2009] ONCA 916 y *V. Thurston C. Ontario (Children's Lawyer* [2019] ONCA 640.



Irlanda – La Ley de Enmienda a la Ley de Competencia de 2017, artículo 15D, introduce dos categorías de trabajadores al margen de los «asalariados», una de las cuales es el «trabajador por cuenta propia plenamente dependiente», que es un individuo «a) que presta servicios a otra persona (independientemente de que la persona para la que presta el servicio sea o no además un empleador de asalariados) en virtud de un contrato (ya sea expreso o implícito y, si es expreso, sea oral o escrito), y b) cuyos ingresos principales por la prestación de dichos servicios contratados proceden de un máximo de dos personas».

Italia – La «parasubordinación» se contempló en el artículo 409, 3) del Código de Procedimiento Civil, modificado por la Ley núm. 533 de 1973, que se aplica a los trabajadores que colaboran con un cliente principal en el marco de una relación continua, coordinada y eminentemente personal, incluso si dicha relación se da en condiciones de subordinación. Con la «reforma Dini», de 1995, se les concedió acceso a los tribunales laborales y a la cobertura (mínima) de las pensiones y la seguridad social. Las principales características de la parasubordinación son: i) la continuidad de la relación; ii) la coordinación entre el trabajador y el cliente, y iii) la provisión de trabajo de manera eminentemente personal. En el decreto legislativo núm. 81 de 2015, artículo 2, se aplica las características de la relación de trabajo en condiciones de subordinación a las relaciones colaborativas en las que el trabajo se realiza de forma exclusivamente personal y continua, y el cliente organiza también las disposiciones para su realización en términos de tiempo y lugar de trabajo. Hay algunas diferencias entre los trabajadores parasubordinados y los trabajadores independientes, ya que los primeros tienen acceso a los tribunales laborales y están sujetos a cotizaciones a la seguridad social más elevadas.

Reino Unido – La categoría de «trabajador» es una categoría intermedia entre trabajador «asalariado» e «independiente». Los trabajadores disfrutan de determinados derechos laborales, entre ellos: el salario mínimo nacional; la protección contra reducciones ilegales de los salarios; el nivel mínimo legal de vacaciones pagadas; la duración mínima legal de las pausas; a no trabajar más de 48 horas de media a la semana, o a renunciar a este derecho si así lo desean; la protección contra la discriminación ilícita; la protección contra la denuncia de irregularidades en el lugar de trabajo; y a no recibir un trato menos favorable si trabajan a tiempo parcial. También pueden tener derecho al subsidio legal por enfermedad, por maternidad, por paternidad, por adopción y al subsidio parental compartido³⁶⁷.

d) Conceptos estadísticos³⁶⁸

272. Las normas internacionales del trabajo no establecen definiciones comunes de asalariado, empleador o trabajador independiente. Sin embargo, con fines estadísticos, la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) ha ido adoptando periódicamente criterios y definiciones uniformes de estos términos para garantizar que las estadísticas recopiladas a escala nacional sean fiables y comparables. Estas definiciones estadísticas no sustituyen a las definiciones legales, ya que su finalidad es diferente. Sirven para aprovechar una situación y recopilar datos sobre la incidencia de un fenómeno a nivel nacional e internacional. La categoría estadística es el resultado de una observación de la realidad sin que exista ningún tipo de prejuicio sobre la conveniencia o no del fenómeno. Por el contrario, el establecimiento de una categoría jurídica implica atribuirle características, derechos y responsabilidades. **La Comisión anima a los gobiernos a tomar las medidas necesarias para recopilar**

³⁶⁷ Véase, a este respecto, HM Revenue and Customs (HMRC): «Situación laboral».

³⁶⁸ La Comisión recuerda a este respecto la importancia del Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160).



información sobre la base de los conceptos estadísticos desarrollados por la CIET, con el fin de que los responsables políticos y los interlocutores sociales puedan comprender mejor la situación nacional y mundial, en particular en lo que respecta a los contratistas dependientes, para los cuales los datos de que se disponen parecen escasos.

Resoluciones relativas a la situación laboral³⁶⁹

Empleadores

Empleadores son aquellos trabajadores que, trabajando por su cuenta o con uno o más socios, tienen el tipo de empleo definido como «empleo independiente» y que, en virtud de su condición de tales, han contratado a una o a varias personas para que trabajen para ellos en su empresa como «asalariados» a lo largo de un período continuo que incluye el período de referencia. El significado de «contratado a lo largo de un período continuo» se debe determinar de acuerdo con las circunstancias nacionales, de tal manera que corresponda con la definición de «asalariados con contratos estables».

Asalariados y trabajadores por cuenta ajena

Los asalariados son aquellos trabajadores que tienen el tipo de empleo definido como «empleos asalariados». Asalariados con contratos estables son aquellos «asalariados» que han tenido, y continúan teniendo, un contrato de trabajo implícito o explícito (oral o escrito), o una serie de tales contratos, con el mismo empleador de manera continua. El significado de «de manera continua» se refiere a un período de empleo que es más largo que una duración mínima especificada, la cual se determina de acuerdo con las circunstancias nacionales. (Si este período mínimo permite que haya interrupciones, la duración máxima de estas interrupciones también debe determinarse de acuerdo con las circunstancias nacionales). Los asalariados regulares son aquellos «asalariados con contratos estables» ante quienes la organización empleadora es responsable por el pago de las cargas fiscales y de las contribuciones de la seguridad social y/o aquellos cuya relación contractual se rige por la legislación nacional del trabajo.

Trabajadores independientes

Los empleos independientes son aquellos empleos en los que la remuneración depende directamente de los beneficios (o del potencial para realizar beneficios) derivados de los bienes o servicios producidos (en estos empleos se considera que el consumo propio forma parte de los beneficios). Los titulares toman las decisiones operacionales que afectan a la empresa, o delegan tales decisiones, pero mantienen la responsabilidad por el bienestar de la empresa. (En este contexto, la «empresa» incluye a las operaciones de una sola persona).



³⁶⁹ OIT: Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE), 15.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), Ginebra, 1993.

Resolución sobre las estadísticas de las relaciones de trabajo³⁷⁰

La Resolución clasifica el trabajo según el tipo de riesgo económico y el tipo de autoridad. La clasificación basada en el tipo de riesgo económico establece una dicotomía entre trabajadores ocupados a cambio de remuneración y trabajadores ocupados por beneficios, que es análoga a la distinción tradicional entre empleo asalariado y ocupación independiente. Los trabajadores ocupados por beneficios se asimilan a los trabajadores por cuenta propia, entre los que se incluyen los trabajadores independientes en empresas del sector de los hogares, los contratistas dependientes y los trabajadores familiares auxiliares.

Contratistas dependientes

Los contratistas dependientes son trabajadores que suscriben acuerdos contractuales de índole comercial (pero no un contrato de empleo) para suministrar bienes o servicios para otra unidad económica o a través de ella. No son empleados de dicha unidad económica, pero dependen de ésta para la organización y ejecución del trabajo, los ingresos, o para el acceso al mercado. Son trabajadores empleados por beneficios, quienes son dependientes de otra entidad que ejerce control sobre sus actividades productivas y que se beneficia directamente del trabajo que ellos realizan. a) Su dependencia puede ser de carácter operativo, mediante la organización del trabajo, y/o de carácter económico, tal como el control del acceso al mercado, del precio de los bienes producidos o los servicios prestados, o del acceso a las materias primas o los bienes de capital. [...] c) La actividad del contratista dependiente estaría en riesgo en el caso de terminación de la relación contractual con dicha unidad económica. Una característica definitoria de los contratistas dependientes es que están ocupados por beneficios y pagados por medio de una transacción comercial. Por lo tanto, suelen ser los responsables de organizar su propio seguro social y otras cotizaciones sociales. [...]



³⁷⁰ OIT: Resolución sobre las estadísticas de las relaciones de trabajo, 20.^a CIET, Ginebra, 10-19 de octubre de 2018 (doc. CIET/20/2018/Resolución I).

► V. Oportunidades y dificultades para asegurar que la protección jurídica sea aplicable a todos los acuerdos contractuales³⁷¹

273. Durante la labor preparatoria previa a la adopción de la Recomendación se reconoció que hay amplias categorías de trabajadores que, a pesar de estar vinculadas por una relación de trabajo, no están protegidas. Cuando se adoptó la Recomendación en 2006, se observaron dos fenómenos importantes que siguen siendo pertinentes. Uno de ellos es la externalización de funciones de la empresa (descrita en algunos países latinoamericanos como «*deslaboralización*») hacia otras empresas o trabajadores independientes (con distintos grados de independencia). La otra es la sustitución gradual de la relación a tiempo completo, de duración indefinida, con un solo empleador y en el lugar de trabajo (o relación de empleo estándar) por otros acuerdos contractuales de trabajo³⁷².

1. Diferentes formas de la relación de trabajo

274. En la Recomendación núm. 198 no hay referencia alguna a las diversas modalidades de la relación de trabajo. El único acuerdo contractual específico que se menciona explícitamente es la relación de trabajo entre varias partes. No obstante, tal como se establece en el párrafo 4, c) y d), la Recomendación se aplica a todos los acuerdos contractuales en los que pueda demostrarse la existencia de una relación de trabajo, desde las tradicionales relaciones a tiempo completo, de duración indefinida, permanentes y con un solo empleador hasta las relaciones a tiempo parcial, de duración determinada, intermitentes y entre varias partes, o una combinación de ambas³⁷³.

Gráfico 2.6

Diferentes variaciones de la relación de trabajo



Fuente: OIT.

³⁷¹ Las medidas relativas a la protección y la igualdad de oportunidades y de trato de todos los trabajadores en los acuerdos contractuales se abordan en el cap. VI.

³⁷² También denominadas formas de trabajo atípicas. Véase a este respecto, por ejemplo: OIT: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, 2016, *op. cit.* Ver también B. Waas, G. Van Voss: *Restatement of Labour Law in Europe*, Vol. II, Atypical Relationships, Hart Publishing, 2020.

³⁷³ El trabajo a domicilio y el teletrabajo se examinan en el cap. IV.

La Asociación Industrial de *Bulgaria* (BIA) ha presentado propuestas de enmienda al Código del Trabajo para flexibilizar las formas de empleo.

EL NZCTU de *Nueva Zelandia* apoya la adopción de un reglamento de las relaciones laborales triangulares.

Según el Congreso de Sindicatos (TUC) del *Reino Unido*, la cuestión de la situación laboral ha sido durante mucho tiempo un problema para los trabajadores y sus empleadores. De hecho, las normas actuales sobre la situación laboral son complejas y confusas. La desregulación parcial de los mercados de trabajo permite un mayor uso de los contratos temporales y del trabajo de agencias, a través de la expansión de su ámbito de aplicación a trabajos que no son de naturaleza temporal y a través del aumento de la duración permitida y del número de renovaciones. También el trabajo a tiempo parcial involuntario, incluido el trabajo por llamada y los contratos de cero horas se han incrementado. Los empleadores también tratan de eludir sus obligaciones laborales y fiscales clasificando erróneamente a miembros del personal como trabajadores independientes. Gracias a varias causas respaldadas por sindicatos, los tribunales y los juzgados han llegado a la conclusión acertada de que el personal empleado en la economía de plataformas presenta muchas de las características que se dan en las relaciones de trabajo normales y, por lo tanto, le corresponden los mismos derechos. Estos avances son bienvenidos. Sin embargo, esto no significa que la cuestión de la situación laboral esté resuelta por fin. Los problemas relacionados con esta cuestión no se limitan a la llamada economía de plataformas, sino que surgen también en los lugares de trabajo y sectores más tradicionales. El TUC cree que todos los trabajadores, incluidos los trabajadores cedidos por agencias, los trabajadores con contrato de cero horas y los trabajadores ocasionales deberían disfrutar del mismo nivel mínimo de derechos del que disfrutaban actualmente los asalariados. Debería adoptarse una nueva definición única y amplia de «trabajador» en la legislación laboral del Reino Unido.

275. Estos diversos tipos de acuerdos laborales se inscriben en el marco de la relación de trabajo y, como tales, deben ofrecer una protección adecuada. Sin embargo, como se señala más adelante, hay diferencias en cuanto a los derechos y las protecciones de que gozan los trabajadores en virtud de los distintos acuerdos contractuales³⁷⁴. Es preciso prestar más atención a este respecto, ya que las relaciones de trabajo a tiempo completo, de duración indefinida y permanentes han ido perdiendo terreno en relación con otros tipos de relaciones de trabajo. Además, si bien otros acuerdos contractuales pueden entrar en el ámbito de la relación de trabajo, no siempre cumplen el objetivo del Convenio núm. 122 de fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido³⁷⁵. Los trabajadores a los que se aplican estos acuerdos pueden verse obligados a aceptar estas condiciones si no pueden conseguir un empleo tradicional. En ocasiones, están subempleados y no pueden desarrollar su potencial, y a menudo no tienen acceso a formación ni a oportunidades de promoción. En muchas

³⁷⁴ A este respecto, por ejemplo, en el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), se dispone que un Miembro podrá excluir de la protección a los trabajadores con un contrato de trabajo de duración determinada o contratados para realizar determinada tarea (art. 2, 2), a)).

³⁷⁵ Sin embargo, existen algunas disposiciones legales que facilitan el paso de contratos temporales a contratos de duración indefinida. Por ejemplo, en *Italia*, con el fin de garantizar la transparencia y la coordinación adecuada de los incentivos al empleo, el art. 30 del decreto legislativo núm. 150, de 14 de septiembre de 2015, establece el inventario nacional de incentivos al empleo, entre los que se encuentra un incentivo para convertir un contrato de duración determinada en un contrato indefinido para los jóvenes de menos de 35 años (menos de 30 años, a partir del 1.º de enero de 2019).



ocasiones, el principio de igualdad de oportunidades y de trato no se respeta, si bien, muchos países han tomado medidas al respecto, como se verá en el capítulo VI.

276. A medida que el mercado laboral sigue evolucionando y surgen nuevas formas de organización del trabajo y nuevos acuerdos laborales, se desdibujan las funciones, lo cual a menudo tiene el efecto de que se transfieren a los trabajadores los riesgos y las responsabilidades que antes asumía el empleador. Algunos ejemplos son las plataformas digitales de trabajo y las cadenas de suministro.

*a) Trabajo temporal*³⁷⁶

277. A diferencia de los empleos permanentes o indefinidos, el empleo temporal se da cuando se contrata a los trabajadores por un período de tiempo específico. Estos acuerdos comprenden contratos de duración determinada, basados en proyectos o tareas, así como el trabajo estacional u ocasional, incluido el trabajo a jornal. Tanto los contratos permanentes como los de duración determinada pueden ser escritos u orales, formales o informales.

Brasil – La Ley de Trabajo Temporal fue modificada por la ley núm. 13429, de 31 de marzo de 2017, para clarificar el ámbito de los acuerdos contractuales temporales y los procedimientos para el registro del empleo temporal. También contiene otras disposiciones destinadas a proporcionar a las partes la seguridad jurídica necesaria.

i) Trabajo de duración determinada, o basado en proyectos o tareas

278. El trabajo de duración determinada se establece en virtud de un acuerdo laboral cuya finalidad está implícita o explícitamente vinculada a condiciones tales como el vencimiento de un plazo concreto, la preparación de un acontecimiento determinado o la realización de una tarea o un proyecto específicos. Los contratos de trabajo de duración determinada o temporales no están directamente regulados por las normas internacionales del trabajo. No obstante, en el Convenio núm. 158, se exigen garantías adecuadas contra el recurso a contratos de trabajo de duración determinada cuyo objeto sea eludir la protección que prevé el Convenio³⁷⁷.

279. Es posible que los empleadores públicos y privados favorezcan los contratos de duración determinada por una serie de razones, por ejemplo para contrarrestar las consecuencias negativas de una desaceleración económica. También se utilizan, por ejemplo, para promover la integración de los jóvenes en el mercado laboral. Los contratos de duración determinada ofrecen a las empresas flexibilidad para responder a los cambios en la demanda, sustituir a trabajadores que están ausentes de manera temporal o evaluar a los empleados recién contratados antes de ofrecerles un contrato indefinido. Asimismo, estos contratos sirven a los intereses de los trabajadores en caso de que les brinden la oportunidad de incorporarse o reincorporarse al mercado laboral, adquirir experiencia laboral, desarrollar competencias y ampliar su círculo social y profesional. Este tipo de contrato permite combinar el trabajo con la educación. La incidencia del trabajo temporal varía de una región a otra³⁷⁸.

280. Los trabajadores con contratos de duración determinada reciben menos protecciones que los que tienen contratos indefinidos (permanentes o indeterminados). Los contratos de duración determinada a menudo tienen una fecha de terminación específica o se limitan a una tarea específica. Una vez finalizada ésta, la relación de trabajo concluye automáticamente y el trabajador no tiene derecho a indemnización por despido u otras compensaciones³⁷⁹.

³⁷⁶ Las medidas adoptadas por los gobiernos para abordar los derechos de los trabajadores a este respecto se examinan en el cap. VI.

³⁷⁷ OIT: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, 2016, op. cit., pág. 22.

³⁷⁸ Véase, a este respecto, M. Aleksynska y A. Muller: «Nothing more permanent than temporary? Understanding fixed-term contracts», INWORK y GOVERNANCE, reseña sobre políticas núm. 6, OIT, Ginebra, 2015.

³⁷⁹ OIT: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, 2016, op. cit., pág. 225.



281. En la práctica, los trabajadores con contrato de duración determinada suelen ganar salarios más bajos que los trabajadores con contrato permanente por el mismo tipo de trabajo. Pueden quedar excluidos de las prestaciones relacionadas con el empleo debido a que permanecen menos tiempo en un puesto de trabajo o están sujetos a períodos de prueba más largos. Asimismo, es posible que no tengan acceso a la protección social, y en particular al seguro de desempleo. Tienen un acceso más limitado a la formación en el lugar de trabajo, lo que podría exacerbar los riesgos de seguridad y salud en el trabajo para ellos. Por último, los trabajadores con contratos de duración determinada encuentran barreras en términos de representación sindical y cobertura de la negociación colectiva, incluso debido al temor de que la expresión de sus preocupaciones o la afiliación a un sindicato puedan dar lugar a que no se renueven sus contratos.

La FKTU de la *República de Corea* indica que los trabajadores temporales están excluidos de algunas de las protecciones previstas en la ley, tales como los reglamentos recientemente adoptados sobre la reducción del tiempo de trabajo.

282. En la mayoría de los países, los contratos de duración determinada se rigen por disposiciones legales específicas que limitan el período máximo durante el cual pueden utilizarse, el número de renovaciones sucesivas y los requisitos que justifican su utilización.

República Bolivariana de Venezuela – En el artículo 60 de la Ley Orgánica del Trabajo se prevé la posibilidad de que haya contratos de duración indeterminada, de duración determinada o para una obra determinada. Los contratos de duración determinada sólo pueden prorrogarse dos veces. En el artículo 62 se dispone que, en caso de dos prórrogas, el contrato se considerará de duración indeterminada.

283. En general, las condiciones de los trabajadores con contratos basados en proyectos o tareas son más precarias que las de los trabajadores con contratos de duración determinada, y a menudo tienen ingresos irregulares debido a las interrupciones entre contratos. El trabajo basado en proyectos o tareas a menudo da lugar a cotizaciones limitadas a la seguridad social, no proporciona compensación en caso de licencia por maternidad o enfermedad, y no da derecho a los trabajadores a percibir prestaciones por desempleo. Estos trabajadores también carecen de representación y, por lo general, no están cubiertos por los convenios colectivos. Además, pueden tener poco o ningún contacto con otros empleados, lo que limita aún más su capacidad para expresar sus preocupaciones y reclamar compensación en caso de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales³⁸⁰.

ii) Trabajo ocasional

284. Las características más comunes del trabajo ocasional son las siguientes: es un trabajo temporal, intermitente o estacional; está desvinculado de la actividad comercial ordinaria o permanente del empleador; se remunera por día o por hora, o presenta una combinación de todas estas características³⁸¹. En la Resolución de la CIET de 1993 sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE) se describe a los «trabajadores ocasionales» como «los trabajadores que tienen un contrato de trabajo implícito o explícito que no se espera que continúe más allá de un período corto, cuya duración deberá determinarse de acuerdo con las circunstancias nacionales».

³⁸⁰ *Ibíd.*

³⁸¹ *Ibíd.*



285. El trabajo ocasional está definido o regulado en la legislación laboral de más de 40 países, la mayoría de los cuales son países en desarrollo, aunque los acuerdos de trabajo ocasional también están regulados en las economías industrializadas. La aplicación de las disposiciones que rigen el trabajo ocasional y diario varía y, en algunos casos, es nula³⁸².

Camboya – La Ley del Trabajo, artículo 9, se define a los trabajadores ocasionales como aquellos «contratados para realizar un trabajo irregular» y para «realizar un trabajo específico que normalmente finalizará en un período de tiempo corto; o realizar un trabajo de manera temporal, intermitente y estacional»³⁸³.

Ecuador – En el Código del Trabajo, artículo 17, se definen los contratos ocasionales como aquéllos cuyo objeto es la atención de necesidades emergentes o extraordinarias, no vinculadas con la actividad habitual del empleador, y cuya duración no excederá de treinta días en un año. El sueldo o salario que se pague por los contratos ocasionales tendrá un incremento del 35 por ciento del valor hora del salario básico del sector al que corresponda el trabajador.

Egipto – En el Código del Trabajo, Libro Primero, se define el «trabajo ocasional» como el trabajo que no forma parte de la actividad empresarial realizada por el empleador y que no requiere más de seis meses para realizarse.

286. El trabajo ocasional es en muchas ocasiones informal y, por lo tanto, muy a menudo se da por hecho que está fuera del ámbito de la normativa laboral³⁸⁴. Además, a menudo se utiliza para ocultar otras formas de relación de trabajo más protegidas. El trabajo de plataformas digital en muchos casos es trabajo ocasional³⁸⁵. En algunos países, la ley excluye explícitamente a los trabajadores ocasionales de la relación de trabajo. Algunas legislaciones nacionales no contienen disposiciones sobre el trabajo ocasional, sino que abarcan el trabajo por jornadas o por horas, aunque en condiciones muy similares a las del trabajo ocasional³⁸⁶. El trabajo ocasional a veces está regulado en el contexto de los contratos de duración determinada³⁸⁷ o de determinadas actividades³⁸⁸.

Brasil – La ley núm. 8212 de 1991, artículo 12, se dispone que toda persona que preste servicios de carácter urbano o rural, tal como se definen en la normativa, a varias empresas en ausencia de una relación de trabajo, deberá estar inscrita en el sistema de seguridad social como trabajador ocasional.

³⁸² *Ibid.*, pág. 22.

³⁸³ Véase, a este respecto, V. De Stefano: «Casual work beyond casual work in the EU: The underground casualisation of the European workforce – and what to do about it», en *European Labour Law Journal*, vol. 7, núm. 3, 2016, págs. 421-441.

³⁸⁴ Por ejemplo, *Qatar* (Ley del Trabajo, art. 3), *República Árabe Siria* (Ley del Trabajo, art. 5), *Sudán* (Código del Trabajo, art. 3) y *Yemen* (Ley del Trabajo, art. 3).

³⁸⁵ Véase, en este sentido, por ejemplo, V. De Stefano y A. Aloisi: «European Legal framework for digital labour platforms», *op. cit.*, 2018, pág. 32.

³⁸⁶ Por ejemplo, *Gabón* (Código del Trabajo, art. 26), *Líbano* (Código del Trabajo, art. 3) y *Santa Lucía* (Código del Trabajo, art. 95).

³⁸⁷ Por ejemplo, *República Centroafricana* (Código del Trabajo, art. 94) y *Togo* (Código del Trabajo, art. 49).

³⁸⁸ Por ejemplo, en *Francia*, los trabajadores ocasionales están autorizados a realizar trabajos agrícolas estacionales.



287. En otros casos, el trabajo ocasional está excluido de determinados tipos de protección previstos por la ley, como la protección contra el despido, los períodos de descanso, las vacaciones y las licencias. A veces se puede compensar la licencia mediante el pago de una indemnización³⁸⁹. A nivel regional, algunos instrumentos excluyen explícitamente a los trabajadores ocasionales³⁹⁰. El trabajo ocasional también está contemplado en algunas normas internacionales del trabajo³⁹¹. **La Comisión desea destacar que la utilización regular del trabajo ocasional para llevar a cabo actividades que afectan a la actividad principal de la empresa es una forma de relación laboral encubierta y contribuye a la precariedad natural de este tipo de trabajo.**

b) Trabajo a tiempo parcial³⁹²

288. En el trabajo a tiempo parcial, la duración habitual de la jornada laboral es inferior a la de la jornada de los trabajadores a tiempo completo en situación comparable. En muchos países, existen umbrales legales específicos que definen el trabajo a tiempo parcial en comparación con el trabajo a tiempo completo. La gran mayoría de las normas internacionales del trabajo no distinguen entre trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial, aunque algunas abordan específicamente la situación de estos últimos³⁹³.

Argentina – La ley núm. 20744, artículo 92 *ter*, define los contratos de trabajo a tiempo parcial como aquellos en virtud de los cuales el trabajador se obliga a prestar servicios durante un determinado número de horas al día o a la semana, inferiores a las dos terceras partes de la jornada habitual de la actividad. En este caso la remuneración no podrá ser inferior a la proporcional, que le corresponda a un trabajador a tiempo completo, establecida por ley o convenio colectivo, de la misma categoría o puesto de trabajo. Si la jornada pactada supera esa proporción, el empleador deberá abonar la remuneración correspondiente a un trabajador de jornada completa. [...]

2. Los trabajadores contratados a tiempo parcial no podrán realizar horas suplementarias o extraordinarias, salvo el caso del artículo 89 de dicha ley. La violación del límite de jornada establecido para el contrato a tiempo parcial generará la obligación del empleador de abonar el salario correspondiente a la jornada completa para el mes en que se hubiere efectivizado la misma, ello sin perjuicio de otras consecuencias que se deriven de este incumplimiento.

³⁸⁹ Por ejemplo, *Costa Rica* (Código del Trabajo, art. 156).

³⁹⁰ Por ejemplo, la Directiva 91/533/CEE del Consejo, de 14 de octubre de 1991, relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o la relación laboral, y la Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES.

³⁹¹ El Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1925 (núm. 17), y el Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927 (núm. 24), permiten la exclusión de los trabajadores ocasionales contratados para realizar trabajos ajenos a la profesión o la empresa del empleador. El Convenio núm. 158 y la Recomendación núm. 166 también permiten la exclusión de los trabajadores ocasionales.

³⁹² Dado que el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175) queda fuera del ámbito del presente Estudio General, la Comisión se remite a su Estudio anterior: OIT: *Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro, Estudio General relativo a los instrumentos sobre el tiempo de trabajo*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte B), CIT, 107.^a reunión, Ginebra, 2018, cap. V. El presente Estudio General se refiere únicamente a cuestiones relativas a la relación de trabajo, y a los derechos y las protecciones garantizados a los trabajadores a tiempo parcial que se derivan de una relación de trabajo. Véase también OIT: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, 2016, *op. cit.*, especialmente los caps. 1, 2 y 6.

³⁹³ Además del Convenio núm. 175 y la Recomendación correspondiente núm. 182, los instrumentos de la OIT que abordan el trabajo a tiempo parcial son: el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), la Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 176), la Recomendación sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 157), y la Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 165).



3. Las cotizaciones a la seguridad social y las demás que se recaudan con ésta, se efectuarán en proporción a la remuneración del trabajador y serán unificadas en caso de pluriempleo. En este último supuesto, el trabajador deberá elegir entre las obras sociales a las que aporte, a aquella a la cual pertenecerá.
4. Las prestaciones de la seguridad social se determinarán reglamentariamente teniendo en cuenta el tiempo trabajado, los aportes y las contribuciones efectuadas. Los aportes y contribuciones para la obra social será la que corresponda a un trabajador, de tiempo completo de la categoría en que se desempeña el trabajador.
5. Los convenios colectivos de trabajo determinarán el porcentaje máximo de trabajadores a tiempo parcial que en cada establecimiento se desempeñarán bajo esta modalidad contractual. Asimismo, podrán establecer la prioridad de los mismos para ocupar las vacantes a tiempo completo que se produjeran en la empresa.

289. Los trabajadores a tiempo parcial se enfrentan a varias formas de discriminación debido a la reducción de su jornada laboral. Pueden quedar excluidos de la cobertura por reglamentos o convenios colectivos, a causa del número de horas que trabajan o de sus ingresos. También pueden ser objeto de un «trato que no respete la debida proporción» mediante el pago de salarios más bajos por el mismo trabajo o por un trabajo de igual valor. Además, las prestaciones sociales o las disposiciones de protección laboral pueden estar concebidas de tal manera que no tengan en cuenta las circunstancias asociadas al trabajo a tiempo parcial. Por último, pueden sufrir discriminación en cuanto a los horarios de trabajo, así como en cuanto al acceso a la formación y las oportunidades de desarrollo profesional, y pueden encontrar dificultades para ejercer la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva.

La Confederación Alemana de Sindicatos (DGB) indica que, a principios de 2019, el plazo máximo para el empleo a corto plazo exento de cotizaciones a la seguridad social se incrementó por tiempo indefinido de dos meses o cincuenta días a tres meses o setenta días (enmienda al artículo 8, párrafo 1, 2) del Cuarto Libro del Código Social (SGB IV)). Este cambio permite que crezca indefinidamente el volumen de trabajo por el que no se cotiza a la seguridad social y que no está cubierto por la protección social. Esta disposición se ha aplicado a gran escala en las empresas. La DGB se opone a este aumento del límite y, como en el caso de los minitabajos³⁹⁴, aboga por la transferencia de trabajadores a un empleo regular sujeto a cotizaciones obligatorias a la seguridad social.

³⁹⁴ El minijob alemán es un tipo específico de empleo en el que el empleado no gana más de 450 euros al mes. El sistema fue desarrollado para permitir a las empresas contratar personal sin las obligaciones del seguro, lo que facilita a los trabajadores a tiempo parcial la contratación de otro empleo adicional.



Reino Unido – El «trabajo a tiempo completo y permanente como asalariado sigue constituyendo la mayor parte del empleo (63,0 por ciento). Sin embargo, se ha producido un cambio notable hacia formas más flexibles de realizar horas extraordinarias, así como aumentos en los niveles de trabajo por cuenta propia y de trabajo a tiempo parcial, en particular. En la actualidad, casi el 26,2 por ciento del empleo se realiza a tiempo parcial, frente al 25 por ciento en 1997, y el trabajo por cuenta propia representa actualmente alrededor del 15,1 por ciento del empleo total. [...] En general, el trabajo a tiempo parcial ha ido en aumento durante los últimos veinte años, alcanzando un máximo del 27,6 por ciento en 2012, lo que sugiere que es posible que la reducción de las horas de trabajo haya protegido algunos puestos de trabajo tras la recesión. [...] El 12,4 por ciento de los trabajadores a tiempo parcial declaran que trabajan a tiempo parcial porque no han podido encontrar un trabajo a tiempo completo. Sin embargo, la mayoría de los trabajadores a tiempo parcial (70,7 por ciento) afirman que no quieren un trabajo a tiempo completo. Esto significa que la capacidad de trabajar a tiempo parcial ha beneficiado a alrededor del 18,4 por ciento de la población activa total que no desea un empleo a tiempo completo»³⁹⁵.

i) Trabajo por llamada y contratos de cero horas

290. El trabajo por llamada es una forma cada vez más común de trabajo a tiempo parcial que se basa en una organización del tiempo de trabajo en un número de horas de trabajo muy variable e impredecible. Los trabajadores por llamada conocen con muy poca antelación sus horarios de trabajo, experimentan grandes variaciones en el número de horas de trabajo y tienen escasa o nula participación en la determinación de sus horarios. Estos acuerdos son cada vez más comunes, sobre todo en los países industrializados, ya que permite a los empleadores adaptarse rápidamente a medida que cambian las necesidades de las empresas³⁹⁶. En América Latina, el concepto de «trabajo por hora» tiene un significado similar al de «trabajo por llamada»³⁹⁷.

³⁹⁵ *Good Work: The Taylor Review of Modern Working Practices*, 2017, págs. 18 y 19.

³⁹⁶ En algunos países desarrollados, las empresas utilizan programas informáticos de planificación justo a tiempo para determinar la «dotación óptima de personal» de sus tiendas, basándose en las previsiones meteorológicas, los patrones de ventas y otros datos. Cuando las ventas son más lentas de lo previsto, los jefes de equipo pueden enviar a los empleados a casa antes del final de un turno programado, o incluso cancelar turnos en el último momento para reducir costos. En los países en desarrollo, aunque la legislación laboral contiene principalmente disposiciones sobre el trabajo ocasional y no aborda específicamente el trabajo por llamada, estas dos formas de empleo se superponen en cierta medida. En el asunto núm. C-518/15, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha determinado recientemente que «el concepto de «tiempo de trabajo», establecido en el art. 2 de la Directiva 2003/88, debe interpretarse en el sentido de que se aplica a una situación en la que un trabajador tiene la obligación de permanecer en su domicilio durante el período de guardia, de estar a la disposición del empresario y de poder presentarse en su lugar de trabajo en un plazo de ocho minutos. De todo lo anterior resulta que procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que el art. 2 de la directiva 2003/88 debe interpretarse en el sentido de que el tiempo de guardia que un trabajador pasa en su domicilio con la obligación de responder a las convocatorias de su empresario en un plazo de ocho minutos, plazo que restringe considerablemente la posibilidad de realizar otras actividades, debe considerarse «tiempo de trabajo». La Directiva 2019/1152 sobre condiciones de trabajo transparentes y previsibles contiene disposiciones sobre la necesidad de brindar a los trabajadores información pertinente sobre las condiciones de trabajo.

³⁹⁷ Por ejemplo, *Honduras* ha adoptado el decreto núm. 354-2013 sobre el empleo por hora, que fue criticado por la CGT Honduras por fomentar una forma de trabajo precario.



Según la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB), «el mayor grupo de personas en situación de precariedad son las que tienen minitrabajos. En 2018, 7,5 millones de trabajadores tenían minitrabajos. De ellos, 4,7 millones sólo tenían un empleo precario, de los cuales 2,7 millones se encontraban en la franja tradicional de edad laboral, entre los 25 y 64 años. Con un sueldo máximo de 450 euros al mes, los minitrabajos son empleos sin porvenir en los que se dan escasas perspectivas, los ingresos son bajos y, en general, las condiciones son malas. Por ejemplo, los trabajadores que trabajan por llamada sólo está previsto que trabajen cuando le convenga a la empresa. En muchos casos, se abusa de los minitrabajos para eludir el salario mínimo legal. Con este fin, se incrementan los horarios de trabajo sin ningún ajuste salarial o se paga de manera ilegal un reajuste salarial reducido».

291. Los contratos de cero horas son similares al trabajo por llamada, ya que, en virtud de estos acuerdos, los empleadores no están obligados a ofrecer a los trabajadores un número fijo de horas de trabajo por día, semana o mes. Muchos países indican que recurren con frecuencia a contratos de cero horas y acuerdos contractuales similares. Por el contrario, algunos países señalan que el trabajo por llamada está prohibido por la legislación nacional³⁹⁸. En otros países, se ha adoptado recientemente una legislación que limita o prohíbe el uso de este tipo de contratos³⁹⁹.

Reino Unido – En la Ley de Derechos Laborales de 1996 («ERA 1996»), artículo 27A, se dispone que:

- «1) En este artículo, por «contrato de cero horas» se entiende un contrato de trabajo u otro contrato establecido con un trabajador en virtud del cual:
 - a) el compromiso de realizar un trabajo o de prestar servicios es un compromiso que está sujeto a la condición de que el empleador posibilite que el trabajador haga dicho trabajo o preste sus servicios, y
 - b) no existe ninguna certeza de que se vaya a brindar al trabajador la posibilidad de realizar dicho trabajo o de prestar sus servicios.
- 2) A estos efectos, un empleador posibilita que un trabajador realice un trabajo o preste sus servicios cuando le solicita o exige que realice el trabajo o preste los servicios».

Según el TUC (*Reino Unido*): «[e]n los últimos años, el asunto de la situación laboral se ha vuelto más complejo, con el aumento del trabajo mediante contratos de cero horas, de los trabajadores cedidos por agencias de empleo temporal y del trabajo en plataformas. Hay empleadores que aseguran a los trabajadores con contratos de cero horas y a los trabajadores cedidos por agencias que no tienen derechos, aunque la realidad jurídica pueda ser muy diferente. Los empleadores también tratan de eludir sus obligaciones laborales y fiscales clasificando erróneamente a miembros del personal como trabajadores independientes».

³⁹⁸ Por ejemplo, *Bulgaria*.

³⁹⁹ Por ejemplo, *Irlanda*. En *Nueva Zelandia* se introdujeron en 2016 cambios importantes en la Ley de Relaciones Laborales, con objeto de prohibir ciertas formas de contratos de cero horas y disponer que los contratos de trabajo o los convenios colectivos deben especificar, entre otras cosas, el número de horas de trabajo garantizadas, si las hubiere. Si no se establece un número de horas garantizadas, no se puede exigir al trabajador que permanezca a disposición del empleador y aquél puede negarse a aceptar las horas de trabajo que se le ofrezcan. Además, el empleador no puede cancelar turnos a menos que el contrato contenga una disposición que especifique un plazo de preaviso razonable y, si no se da tal preaviso, se pagará una compensación razonable en caso de cancelación.



292. Un reto importante que plantea el trabajo por llamada, particularmente cuando se establecen contratos de cero horas, es que las condiciones que demuestran la existencia de una relación de trabajo pueden no ser evidentes. Por ejemplo, los tribunales de algunos países se sirven del indicador de la «reciprocidad de las obligaciones» para demostrar la existencia de un contrato de trabajo. Este concepto requiere «la existencia de compromisos mutuos» de mantener la relación de trabajo durante un período de tiempo. Este requisito puede impedir que un contrato a corto plazo constituya un contrato de trabajo, habida cuenta de la falta de reciprocidad de las obligaciones en cuanto al desempeño en el futuro⁴⁰⁰. El requisito de la reciprocidad de las obligaciones puede ser difícil de probar para los trabajadores con contratos de cero horas, ya que cabe argumentar que el empleador no se compromete a proporcionar trabajo y, a menudo, el trabajador no se compromete a aceptar el trabajo propuesto.

Irlanda – La Ley de Empleo (disposiciones varias) de 2018 prohíbe el uso de contratos de cero horas (con excepciones en circunstancias reducidas). Dicha ley exige que se realicen pagos mínimos a los empleados de bajos salarios que deben estar disponibles, pero a los que no se llama para trabajar (artículo 18). De este modo se crea un nuevo derecho a contratos que reflejen el número real de horas que se trabajan (artículo 16), y se exige a los empleadores que notifiquen a los empleados por escrito las condiciones de trabajo básicas en un plazo de cinco días desde el inicio del trabajo (artículo 7).

Cuadro 2.1. Contratos de cero horas en Europa⁴⁰¹

Permitidos	Permitidos, muy regulados	Generalmente no se permiten	No usados/ poco frecuentes
Chipre Finlandia Irlanda Malta Noruega Reino Unido Suecia	Alemania Eslovaquia Italia Países Bajos	Austria Bélgica República Checa Estonia Francia Lituania Luxemburgo	Bulgaria Croacia Eslovenia España Dinamarca Hungría Polonia Rumania

Fuente: A. Adams y J. Prassl, cuadro 1.

c) Relaciones de trabajo entre varias partes

293. Los acuerdos entre varias partes son el único tipo de acuerdo laboral al que se hace referencia explícita en la Recomendación (párrafo 4, c)), como ejemplo de un acuerdo distinto de la relación de trabajo estándar a tiempo completo con un solo empleador.

⁴⁰⁰ G. Anderson, D. Brodie y J. Riley: *The common law employment relationship: A comparative study*, 2017, op. cit., pág. 55. *Airfix Footwear Ltd* contra *Cope* [1978] ICR, 1210, 1214.

⁴⁰¹ A. Adams y J. Prassl: *Zero-hours work in the United Kingdom*, serie condiciones de trabajo y empleo núm. 101, OIT, Ginebra, 2018, pág. 6.

Australia – La Ley de Relaciones Laborales de 2016, artículo 398, dispone lo siguiente: «Se entiende por agente de empleo privado la persona que, en el desarrollo de sus actividades y con fines lucrativos:

- a) se ofrece a encontrar:
 - i) trabajo ocasional, a tiempo parcial, temporal, permanente o en régimen de subcontratación para una persona; o
 - ii) a un trabajador ocasional, a tiempo parcial, temporal, permanente o en régimen de subcontratación para una persona; o
- b) negocia las condiciones de un contrato de trabajo para un o una modelo o artista intérprete o ejecutante; o
- c) administra un contrato en representación de un o una modelo o artista intérprete o ejecutante y acuerda los pagos allí establecidos; o
- d) asesora a un o una modelo o artista intérprete o ejecutante sobre su carrera.

i) Trabajo a través de agencias de trabajo temporal

294. En el trabajo a través de agencias de trabajo temporal, los trabajadores son contratados por una entidad, la empresa de trabajo temporal o empresa de empleo (ETT), con el fin de que trabajen para un tercero (una persona o una empresa) bajo su control y supervisión⁴⁰². En algunos países, el trabajo a través de agencias de trabajo temporal se denomina «cesión temporal de trabajadores»⁴⁰³, «intermediación laboral»⁴⁰⁴ o «alquiler de mano de obra»⁴⁰⁵.

295. El Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), y su correspondiente Recomendación, 1997 (núm. 188), contienen definiciones de los acuerdos de trabajo entre varias partes. En el artículo 1 del Convenio núm. 181 se define a las agencias de empleo privadas como las que prestan: a) servicios destinados a vincular ofertas y demandas de empleo, sin que la agencia de empleo privada pase a ser parte en las relaciones laborales que pudieran derivarse; o b) servicios consistentes en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona, física o jurídica (en adelante «empresa usuaria»), que determine sus tareas y supervise su ejecución.

Croacia – El capítulo 6 de la Ley del Trabajo establece que el término «agencia de empleo temporal» designa a un empleador que, sobre la base de un contrato de asignación de trabajadores, asigna trabajadores a otro empleador para que trabajen en sus instalaciones temporalmente.

296. Por lo tanto, las agencias de empleo privadas pueden vincular a trabajadores con puestos de trabajo, actuando como intermediarios laborales, sin ser parte en la relación de trabajo⁴⁰⁶. Cuando así lo permita la legislación nacional, también podrán contratar a trabajadores para ponerlos a disposición de un individuo o empresa. En tales casos, la agencia de empleo privada asume el papel de empleador. La agencia contrata y emplea a trabajadores, que trabajan para una empresa usuaria bajo su supervisión y control. En este segundo modelo, las

⁴⁰² OIT: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, 2016, *op. cit.*, pág. 30.

⁴⁰³ Por ejemplo, en países asiáticos, como *China*, *República de Corea* y *Japón*.

⁴⁰⁴ Por ejemplo, en *Sudáfrica*.

⁴⁰⁵ Por ejemplo, en *Namibia*.

⁴⁰⁶ Para obtener una descripción del papel desempeñado por las agencias de empleo privadas como intermediarias laborales, véase OIT: *Instrumentos relativos al empleo, Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 99.ª reunión, Ginebra, 2010 (en adelante, el «Estudio General de 2010»), párrs. 300-302. Véase también el cap. IV sobre el trabajo a domicilio.



relaciones suelen regirse por dos tipos de contratos: un contrato de trabajo entre la agencia de trabajo temporal y el trabajador, y otro tipo de contrato (civil o mercantil) entre la agencia y la empresa usuaria.

La CGTP-IN de *Portugal* indica que los contratos de trabajo de duración determinada y temporales se utilizan habitualmente para cubrir puestos de trabajo permanentes en lugar de para satisfacer las necesidades temporales de las empresas.

297. La Comisión observó en su Estudio General de 2010 que hay agencias de trabajo temporal en casi todos los países en que se permite el establecimiento de éstas⁴⁰⁷.

298. Si bien es posible que no exista una relación de trabajo directa entre los trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal y los usuarios, éstos, no obstante, tienen ciertas responsabilidades hacia la empresa de trabajo temporal en virtud de la legislación de varios países, en particular con respecto a la seguridad y salud en el trabajo, y en algunos casos existe una responsabilidad conjunta y solidaria o una responsabilidad subsidiaria entre la empresa de trabajo temporal y el usuario. La legislación de muchos países prevé esa responsabilidad conjunta o subsidiaria con el fin de garantizar una mayor protección a los trabajadores de las agencias de trabajo temporal, en reconocimiento de las dificultades con que pueden tropezar a la hora de distinguir a su verdadero empleador y lograr la protección de sus derechos laborales⁴⁰⁸. Por lo tanto, los tribunales de muchos países aplican una serie de factores para determinar la asignación de responsabilidades entre las agencias de trabajo temporal y los usuarios, cuando ésta no está prevista en la ley⁴⁰⁹. En el caso del trabajo a través de agencias de trabajo temporal, el Convenio núm. 181, ofrece orientaciones sobre la atribución de responsabilidades con respecto a los derechos de los trabajadores de conformidad con el párrafo 4, c) y d), de la Recomendación núm. 198⁴¹⁰.

Nueva Zelandia – En febrero de 2018 se presentó ante el Parlamento un proyecto de ley de enmienda a la Ley de Relaciones Laborales (Empleo Triangular), que está siendo examinado por el Comité Selecto. El proyecto de ley tiene por objeto garantizar que los trabajadores empleados por un empleador, pero que trabajan bajo el control y la dirección de otra empresa u organización, no se vean privados de ciertos derechos.

299. En el párrafo 23 de la Recomendación se establece explícitamente que la Recomendación núm. 198 no supone una revisión de la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 188), y que no puede revisar el Convenio núm. 181, reconociendo la estrecha relación que existe con las cuestiones tratadas en ambos instrumentos.

⁴⁰⁷ *Ibid.*, párr. 305.

⁴⁰⁸ Véase, por ejemplo, *Chile* (Código del Trabajo, art. 183 D), *Costa Rica* (Código del Trabajo, art. 399), *España*, *Grecia* (ley núm. 4554/2018), *Hungría* (Código del Trabajo 221), *Perú* (Ley General del Trabajo, art. 78).

⁴⁰⁹ Véase, por ejemplo, *Filipinas*, *pentagon international shipping services, inc.*, contra la Corte de Apelaciones, Filomeno contra Madrio, Luisito G. Rubiano, jda, Inter-phil. Corporación de Servicios Marítimos (G.R. 169158, julio de 2015). En el caso de la subcontratación, véase *Colombia*, sentencia del Tribunal Constitucional, sentencia T-889/14 y sentencia del Tribunal Supremo de España, Sala de lo social núm. 4, decisión núm. 978/2017, 5 de diciembre de 2017. Véase también *India*, Balwant Rai Saluja and Anr c. Air India Ltd. Civil appeal 10264-10266/2013.

⁴¹⁰ El Convenio núm. 181 establece en su art. 12 el requisito de que los Estados que lo ratifiquen deberán «determinar y atribuir, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, las responsabilidades respectivas de las agencias de empleo privadas [...] y de las empresas usuarias, en relación con: a) la negociación colectiva; b) el salario mínimo; c) el tiempo de trabajo y las demás condiciones de trabajo; d) las prestaciones de seguridad social obligatorias; e) el acceso a la formación; f) la protección en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo; g) la indemnización en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional; h) la indemnización en caso de insolvencia y la protección de los créditos laborales; i) la protección y las prestaciones de maternidad y la protección y prestaciones parentales».



ii) Subcontratación

300. En el caso de la subcontratación, el subcontratista no provee de trabajadores (como lo hace una agencia de trabajo temporal) sino que ejecuta el trabajo, es decir, provee de bienes o servicios. Los subcontratistas normalmente gestionan su propia mano de obra, incluso si ésta trabaja en las instalaciones del empleador principal. Sin embargo, la línea divisoria entre los dos tipos de trabajo es a menudo difusa. Muchas jurisdicciones establecen una clara distinción entre el empleo a través de agencias de trabajo temporal y la subcontratación. Las agencias de trabajo temporal suelen estar sujetas a licencias y, si tienen licencia, puede que estén autorizadas a ceder a mano de obra, mientras que los subcontratistas actúan como proveedores de servicios. Algunos sindicatos se refieren a un aumento considerable del recurso a la subcontratación⁴¹¹.

Filipinas – La orden núm. 174 de 2017 del Departamento de Trabajo y Empleo, artículo 8, permite el trabajo en régimen de contratación y subcontratación cuando:

- a) el contratista o subcontratista participa en una actividad distinta e independiente y se compromete a realizar el trabajo o a trabajar bajo su propia responsabilidad, según su propio sistema y método;
- b) el contratista o subcontratista tiene un capital sustancial para llevar a cabo el trabajo subcontratado por el comitente por su cuenta y según su sistema y método, e invierte en forma de herramientas, equipo, maquinaria y supervisión;
- c) al realizar el trabajo subcontratado, el contratista o subcontratista no está sujeto al control o la dirección del comitente en ningún asunto relacionado con la ejecución del trabajo, excepto en lo que respecta al resultado del mismo, y
- d) el contrato de servicios garantiza el cumplimiento de todos los derechos y prestaciones de todos los trabajadores del contratista o subcontratista de conformidad con las leyes laborales.

iii) Desafíos para los trabajadores que están vinculados por acuerdos multipartitos

301. La externalización se ha convertido en una práctica muy extendida en el mercado de trabajo a la que se recurre, no sólo para realizar actividades accesorias, sino también para llevar a cabo las «actividades principales» de las empresas. Ésta es, por ejemplo, una de las principales características de las cadenas de suministro nacionales y mundiales, en las que la producción se divide en varias etapas. A escala nacional, se han adoptado disposiciones que asignan derechos y responsabilidades. En muchos países, existen disposiciones específicas para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato⁴¹², aclarar las funciones y responsabilidades o establecer límites al uso de la subcontratación.

Argentina – La Ley núm. 20774 de Contrato de Trabajo, artículo 136, establece que los trabajadores contratados por contratistas o intermediarios tendrán derecho a exigir al empleador principal solidario, para los cuales dichos contratistas o intermediarios presten servicios o ejecuten obras, que retengan, de lo que deben percibir éstos, y les hagan pago del importe de lo adeudado en concepto de remuneraciones u otros derechos apreciables en dinero provenientes de la relación laboral.

⁴¹¹ Por ejemplo, la CGT RA de la *Argentina*.

⁴¹² Véase, a este respecto, el cap. VI.

Nicaragua – El Código del Trabajo, en su artículo 9, dispone que: «Tienen el carácter de empleadores los contratistas, subcontratistas y demás empresas que contratan a trabajadores para la ejecución de trabajos en beneficio de terceros, con capital, patrimonio, equipos, dirección u otros elementos propios».

302. Algunos países han adoptado disposiciones específicas que prohíben el uso de subcontratistas para sustituir a los trabajadores permanentes a tiempo completo.

Filipinas – La orden núm. 174 de 2017 del Departamento de Trabajo y Empleo, artículo 5, se dispone que las normas se aplicarán a todas las partes de un acuerdo cuando exista una relación empleador-asalariado. Asimismo, prohíbe la subcontratación únicamente de trabajadores en virtud de un acuerdo en el que el contratista o subcontratista no haya invertido en forma de herramientas, equipo, maquinaria o locales de trabajo, y los trabajadores del contratista o subcontratista a los que se haya contratado y colocado realicen actividades que estén directamente relacionadas con la actividad principal del comitente, o en el que el contratista o subcontratista no ejerza el derecho a controlar la ejecución del trabajo del trabajador.

303. Algunos países consideran incluso que la subcontratación es una forma de relación de trabajo encubierta.

República Bolivariana de Venezuela – La Ley Orgánica del Trabajo, en su artículo 47, dispone que: «se entiende por tercerización la simulación o fraude cometido por patronos o patronas en general, con el propósito de desvirtuar, desconocer u obstaculizar la aplicación de la legislación laboral...».

Asimismo, en el artículo 48 se dispone lo siguiente: «Queda prohibida la tercerización, por tanto, no se permitirá: 1) La contratación de entidad de trabajo para ejecutar obras, servicios o actividades que sean de carácter permanente dentro de las instalaciones de la entidad de trabajo contratante, relacionadas de manera directa con el proceso productivo de la contratante [...]. 2) La contratación de trabajadores o trabajadoras a través de intermediarios o intermediarias, para evadir las obligaciones derivadas de la relación laboral del contratante. 3) Las entidades de trabajo creadas por el patrono o patrona para evadir las obligaciones con los trabajadores y trabajadoras. 4) Los contratos o convenios fraudulentos destinados a simular la relación laboral, mediante la utilización de formas jurídicas propias del derecho civil o mercantil. 5) Cualquier otra forma de simulación o fraude laboral».

El Congreso Irlandés de Sindicatos expresa su preocupación por la práctica de algunos empleadores que deliberadamente clasifican erróneamente a los trabajadores como subcontratistas autónomos para evitar el pago de la seguridad social, así como por las tasas salariales establecidas. Además, los trabajadores empleados con tales contratos no disfrutan de las mismas protecciones que los trabajadores empleados directamente.

304. *A este respecto, la Comisión destaca la función primordial del principio de la primacía de los hechos para determinar la verdadera identidad del empleador en los casos de relaciones entre múltiples partes.*



d) Trabajo a domicilio y teletrabajo

305. Los mercados de trabajo y la relación entre el empleador y el trabajador se están redefiniendo en todo el mundo. A medida que surgen nuevos tipos de empleos ocasionales y acuerdos de empleo atípicos, en forma de contratos a corto plazo y de contratistas independientes, como los de la economía de plataformas, la ubicación del trabajo se está volviendo menos importante⁴¹³. La tecnología y los cambios en la organización del trabajo también han llevado a un número creciente de empresas que recurren al trabajo a domicilio y el teletrabajo.

2. Nuevas formas de organización del trabajo y otros acuerdos contractuales

a) Trabajo digital o en plataformas – características definitorias

306. Muchos de los elementos que caracterizan a otros tipos de relación de trabajo están presentes en el trabajo en plataformas digitales. El trabajo en plataformas es un buen ejemplo de cómo los problemas y la falta de claridad acerca de la relación de trabajo que pueden surgir en los acuerdos laborales más tradicionales, en particular en lo concerniente a las funciones y responsabilidades de las partes, se dan también en las nuevas formas de trabajo.

307. El trabajo en plataformas es una modalidad laboral en la que se utiliza una plataforma digital a través de la cual hay organizaciones o individuos que se ponen en contacto con un tercero (un individuo o una entidad) y lo contratan para que suministre un producto o preste un servicio a cambio de una remuneración. Se usan muchos términos diferentes para describir las actividades concertadas a través de plataformas; además de «trabajo en plataformas», se utilizan: «trabajo esporádico», «trabajo a pedido», «trabajo a pedido a través de aplicaciones», «trabajo digital», «economía de plataformas digitales», «externalización masiva» o «*crowd-sourcing*», «trabajo a destajo» y «consumo colaborativo»⁴¹⁴.

308. También debe tenerse en cuenta la dimensión de género del trabajo con plataformas. Se ha comprobado que quienes se dedican al trabajo en plataformas como fuente principal de ingresos son principalmente hombres, mientras que quienes utilizan el trabajo en plataformas como fuente secundaria de ingresos son principalmente mujeres⁴¹⁵.

309. Las plataformas digitales se pueden dividir en dos tipos básicos: las «plataformas en línea», en las cuales el trabajo se terceriza mediante convocatorias abiertas a una audiencia geográficamente dispersa; y las «aplicaciones (o apps) móviles con geolocalización», en las que el trabajo se asigna a individuos situados en zonas geográficas específicas⁴¹⁶. En el caso de las plataformas en línea, el trabajo pueden realizarlo de manera digital personas conectadas a la plataforma que se encuentren en diferentes lugares del mundo (*crowdwork*). De esta manera, se distribuyen por todo el mundo tareas específicas, a menudo repetitivas, entre un grupo de trabajadores flexible de tamaño indeterminado. Los que proporcionan las tareas, los que están de acuerdo en realizarlas y la plataforma se encuentran a menudo en tres países diferentes. Por consiguiente, en caso de litigio, surgen inevitablemente conflictos entre legislaciones⁴¹⁷.

310. En las plataformas basadas en la geolocalización o el trabajo a pedido, los trabajos se anuncian en línea, pero se realizan en una zona concreta. Por regla general, el pago del trabajo a pedido realizado a través de plataformas está centralizado. El trabajador, el cliente usuario y la plataforma se encuentran normalmente en la misma jurisdicción. La plataforma que hace

⁴¹³ R. Home: «Blockchain and the future of work», 2017, Medium.

⁴¹⁴ R. Florisson e I. Mandl: «Platform work: Types and implications for work and employment: Literature review», Eurofound, 2018, pág. 1.

⁴¹⁵ Véase a este respecto: A. Adams y J. Berg: «When Home Affects Pay: an analysis of the Gender Pay Gap among Crowdworkers», Oxford, 2017.

⁴¹⁶ J. Berg, M. Furrer, E. Harmon, U. Rani, y M. Six Silberman: *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*, OIT, Ginebra, 2018, pág. 4.

⁴¹⁷ Véase, al respecto, M. Cherry «Regulatory options for conflicts of law and jurisdictional issues in the on-demand economy, OIT: Conditions of Work and employment series, núm. 106, 2019, pág. 8 y siguientes; véase también: V. De Stefano y A. Aloisi: «European Legal framework for digital labour platforms», *op. cit.*, 2018.



de intermediaria normalmente asume mayores responsabilidades en cuanto a la selección, supervisión y disciplina de los trabajadores. Sin embargo, no existe un modelo uniforme para las plataformas y las diferencias entre ambos tipos de plataforma en ocasiones se difuminan. En algunas plataformas, la gestión de los trabajadores y la evaluación de su rendimiento se llevan a cabo mediante algoritmos que permiten a los clientes usuarios calificar a los trabajadores⁴¹⁸. Entre las características principales del trabajo en plataformas, se encuentran⁴¹⁹:

- ▶ se organiza trabajo remunerado a través de plataformas, que se suele pagar a destajo;
- ▶ hay tres partes involucradas: la plataforma, el cliente usuario y el trabajador;
- ▶ el trabajo implica la realización de tareas específicas;
- ▶ no hay garantía de que se trabaje un número mínimo de horas ni de que el empleo vaya a ser ininterrumpido;
- ▶ la intermediación y la gestión se llevan a cabo a través de la plataforma de Internet;
- ▶ es una forma de subcontratación;
- ▶ los trabajos se dividen en «tareas» que hay que realizar en un plazo determinado;
- ▶ se prestan servicios a pedido y los horarios de trabajo son irregulares o inexistentes;
- ▶ los trabajadores aportan parte o todo el equipo necesario, como el medio de transporte (bicicleta o coche), la computadora y la conexión a Internet, y
- ▶ los trabajadores no realizan la tarea en un lugar de trabajo específico.

311. El trabajo en plataformas es un fenómeno globalizado cuyo impacto varía de una región a otra.

b) Ventajas y desventajas del trabajo digital o de plataforma

312. Desde una perspectiva empresarial, el trabajo en plataformas permite a las empresas reducir significativamente los costos mediante la externalización de determinadas actividades (principales o accesorias)⁴²⁰. De este modo, el empleador puede adaptarse rápidamente a necesidades y demandas específicas, eligiendo entre un amplio grupo de trabajadores, sin tener que establecer una relación de trabajo a largo plazo con ninguno de ellos. Además, las plataformas digitales garantizan el acceso a trabajadores las 24 horas del día.

313. Desde el punto de vista de la política de empleo, el trabajo en plataformas puede constituir una fuente de empleo satisfactoria por varias razones. Puede facilitar el acceso al mercado laboral de grupos específicos, como los jóvenes, los trabajadores con responsabilidades familiares, los trabajadores con discapacidades u otros grupos que tienen dificultades para conseguir un empleo tradicional a tiempo completo. El trabajo en plataformas también puede beneficiar a los trabajadores que buscan flexibilidad en cuanto al tiempo, el lugar y el volumen de trabajo.

314. Sin embargo, muchos trabajadores se dedican al trabajo en plataformas por necesidad. Este trabajo se percibe a menudo como un trabajo sin porvenir, que no conduce a un empleo duradero. Muchos trabajadores de plataformas están sujetos a horarios de trabajo excesivamente largos en un ambiente altamente competitivo, lo cual ejerce una presión a la baja en los salarios. También hay un aumento de los problemas de seguridad y salud en el trabajo en algunos sectores, asociados en muchos casos a la falta de formación. Además, los trabajadores de plataformas a menudo pasan muchas horas no remuneradas buscando trabajo⁴²¹.

⁴¹⁸ Por ejemplo, el sistema de clasificación Uber: ¿Cómo se determina mi calificación? www.help.uber.com.

⁴¹⁹ R. Florisson e I. Mandl: «Platform work: Types and implications for work and employment: Literature review», 2018, *op. cit.*, pág. 1; y A. Stewart y J. Stanford: «Regulating work in the gig economy: What are the options?» en *Economic and Labour Relations Review*, vol. 28, núm. 3, 2017, págs. 420-437.

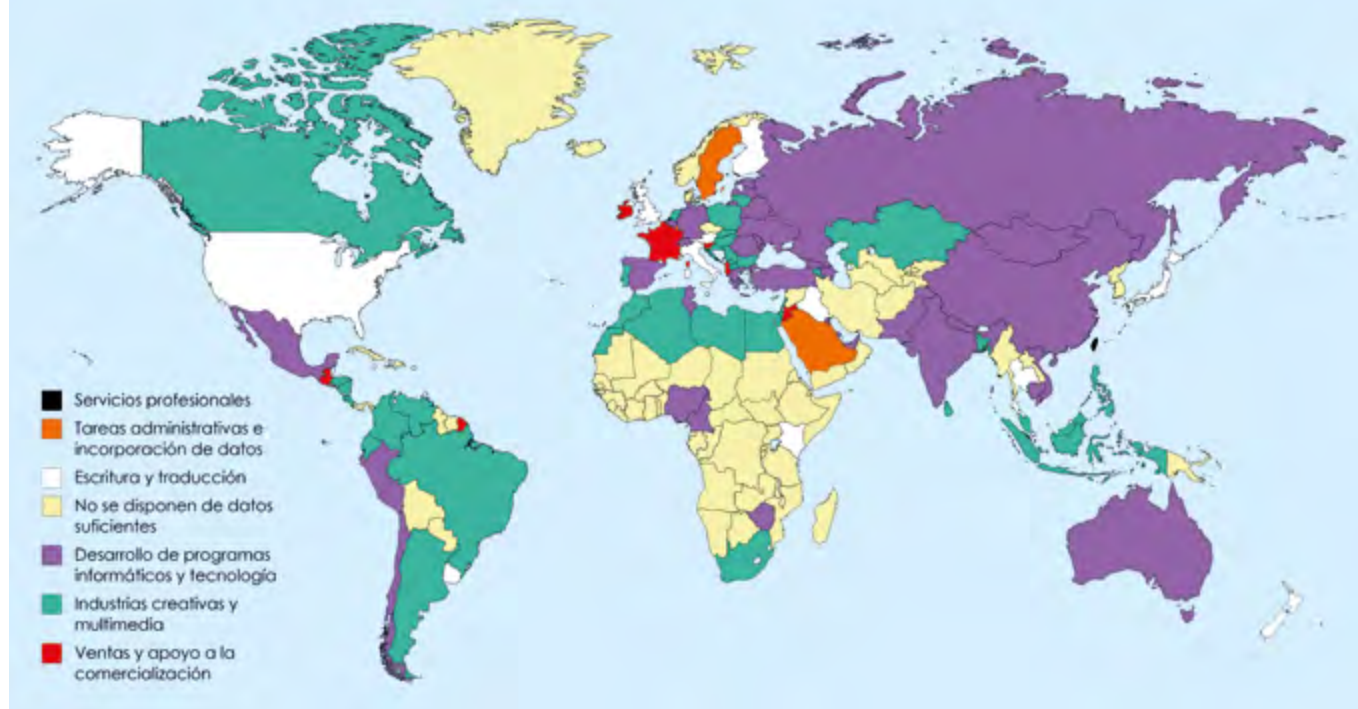
⁴²⁰ B. Waas, W. Liebman, A. Lyubarsky, y K. Katsutoshi: *Crowdwork: A comparative law perspective*, Bund-Verlag GmbH, Frankfurt, 2017, pág. 17.

⁴²¹ R. Florisson e I. Mandl: «Platform work: Types and implications for work and employment: Literature review», 2018, *op. cit.*, pág. 68.



Gráfico 2.7

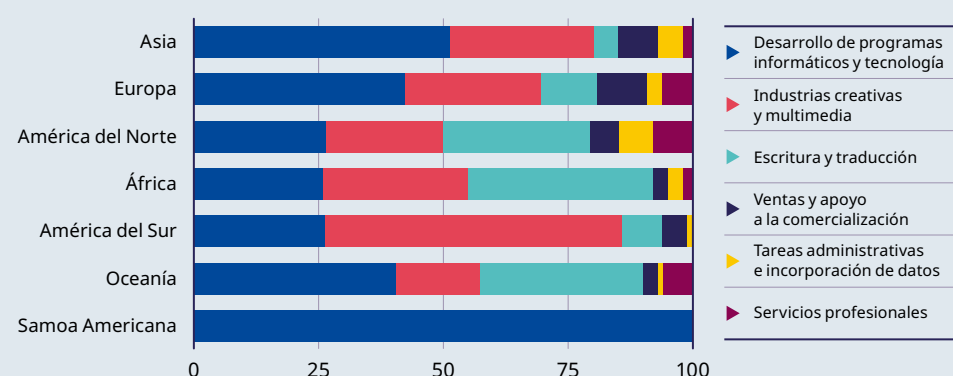
Principales ocupaciones por país



Fuente: Online Labour Index, 1.º-6 de julio de 2017.

Gráfico 2.8

Distribución de los trabajadores en cada región



Fuente: Online Labour Index.

El nivel de remuneración varía según el sector y el tipo de trabajo. Los trabajadores de plataformas también pueden estar sujetos a desventajas salariales, como las comisiones por cambio de divisa. Asimismo, debido a la naturaleza fragmentada de este trabajo, el aislamiento social y profesional de estos trabajadores crea barreras que les dificultan la incorporación a organizaciones que representen sus intereses.

315. Sin embargo, esto puede estar cambiando, ya que se han establecido algunos sindicatos de trabajadores digitales, y también se están desarrollando sistemas que permiten a los trabajadores evaluar a las plataformas. Asimismo, las nuevas tecnologías están ayudando a los trabajadores, en particular a los de las plataformas, a sindicalizarse⁴²².

Alemania – IG Metall está abierto a los miembros independientes desde el 1.º de enero de 2016, y se centra en los trabajadores de plataformas y *crowdworkers*. A partir de abril de 2017, los miembros independientes de IG Metall tienen la posibilidad de suscribir un seguro para costas procesales de hasta 100 000 euros en caso de litigios con clientes.

Argentina – La Asociación de Personal de Plataformas (AppSindical) es un sindicato de primer nivel cuyo registro está pendiente ante la Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales.

Estados Unidos – En 2015, el Estado de Washington aprobó una ordenanza que permitía a los conductores que trabajaban para compañías como Lyft y Uber sindicalizarse. En Chamber of Commerce c/ Seattle, los demandantes argumentaron que la ordenanza fue sustituida por la Ley Federal Antimonopolio y la NLRA. El tribunal de distrito concedió la moción de desestimación de la ciudad, sosteniendo que la doctrina de inmunidad de acción estatal eximía a la ordenanza del derecho de preferencia por la Ley Federal Antimonopolio. Los demandantes apelaron, y el 11 de mayo de 2018, el noveno circuito revirtió y devolvió las demandas antimonopolio federales al tribunal de distrito para que siguieran adelante con el proceso. El fallo siguió a la presentación de un escrito de amicus por parte de la Comisión Federal de Comercio y el Departamento de Justicia que argumentaba que la ordenanza violaría la ley federal contra la fijación de precios. Además, un tribunal de California determinó que el servicio de pedido de alimentos Grubhub clasificó correctamente a un conductor de reparto como contratista independiente. Dado que la ley federal no otorga a los contratistas independientes el derecho de sindicalizarse, estos casos tienen implicaciones importantes para la capacidad de estos trabajadores de sindicalizarse.

Italia – La «Carta de los derechos fundamentales relativos al trabajo digital en el contexto urbano» fue firmada en mayo de 2018 por el alcalde de Bolonia y el Consejero de Trabajo, el sindicato Riders Union Bologna, la CGIL, la CISL y la UIL, y las marcas «Sgnam» y «Mymenu» de la nueva empresa Meal SRL.

Reino Unido – La Sección de Logística y Mensajería de los Trabajadores Independientes de Gran Bretaña, con sede en Londres, está realizando una labor pionera en la defensa de los derechos de los trabajadores de la industria británica de la mensajería y la logística, incluidos los trabajadores independientes de las principales empresas de mensajería y de reparto de comida, como Deliveroo y UberEats.

⁴²² H. Johnston y C. Land-Kazlauskas: *Representación, voz y negociación colectiva en la economía del trabajo esporádico y por encargo*, OIT, serie condiciones de trabajo y empleo núm. 94, 2019, y L. Stiffler: *Can technology fuel the next labor movement? Union leaders pursue new innovations to empower workers*, GeekWire, julio de 2016.

c) Determinación de la situación laboral en las plataformas digitales

316. Uno de los retos principales que plantea el trabajo en plataformas es la determinación de la situación laboral de las personas que trabajan de esta manera. Si bien, en la mayoría de los casos, los trabajadores firman contratos como si fueran contratistas independientes, el examen de las condiciones en las que se asigna trabajo permite detectar ciertos indicios de la existencia de una relación de trabajo.

La FNV y la CNV de los *Países Bajos* y la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT-Chile) indican que el trabajo de plataforma no está regulado a nivel nacional. El estatus o situación contractual de los trabajadores y los empleadores no está claro. El Consejo Socioeconómico está estudiando actualmente la cuestión. Como afirma la CTA Autónoma de la *Argentina*, estos trabajadores suelen ser clasificados como trabajadores por cuenta propia.

317. Por ejemplo, aunque el trabajador soporte la mayor parte del riesgo, la plataforma ejerce cierto grado de supervisión y control, determinando exactamente cuándo, cómo y dónde debe realizarse el trabajo⁴²³. Además, la utilización de sistemas de calificación o de mecanismos de revisión automática para supervisar y evaluar el rendimiento laboral está en contradicción con la presunta condición de independiente de los trabajadores de plataformas⁴²⁴.

318. La naturaleza de la plataforma varía de un caso a otro. El trabajo en plataformas en algunas ocasiones es una forma de trabajo temporal que podría equipararse al trabajo ocasional o a los contratos de cero horas⁴²⁵. También puede considerarse como una relación de trabajo triangular o multipartita. La relación entre el trabajador y el intermediario, la plataforma, se rige por un contrato cuya naturaleza es bastante difícil de determinar.

319. Algunas medidas interesantes se han adoptado en las distintas regiones para abordar el trabajo en plataformas digitales.

⁴²³ Aunque esto ha sido negado en algunas decisiones españolas, las cuales ya fueron examinadas bajo la presunción legal de la existencia de una relación laboral en este capítulo.

⁴²⁴ V. De Stefano: «Labour is not a technology: Reasserting the Declaration of Philadelphia in times of platform-work and gig-economy», IUSLabor núm. 2/2017, pág. 6.

⁴²⁵ *Ibid.*, pág. 8.



Alemania – Ocho plataformas europeas de *crowdsourcing*, la Asociación Alemana de *Crowdsourcing* (Deutscher Crowdsourcing Verband) y la Unión Industrial de Trabajadores del Metal (IG Metall) anunciaron recientemente la creación de una Oficina de Mediación conjunta. Dicha Oficina se encargará de resolver los conflictos entre los trabajadores, los clientes y las plataformas de *crowdsourcing* y de supervisar la aplicación del «Código de Conducta en materia de *crowdsourcing*» adoptado por las plataformas. Las plataformas alemanas de *crowdsourcing* Testbirds, clickworker, Streetspotr, Crowd Guru, Appjobber, content.de y Shoptscout, y la plataforma británica Bugfinders firmaron este Código de Conducta. En total, las ocho plataformas contabilizaron aproximadamente 2 millones de registros de trabajadores. Las plataformas en línea se comprometen voluntariamente a respetar unas normas mínimas en cuanto a las condiciones de trabajo y las relaciones entre trabajadores, clientes y plataformas. El objetivo del Código de Conducta es recopilar las normas existentes en Alemania con respecto al trato justo con los *crowdworkers* y asegurar que estas normas se mantengan a medida que crezca este mercado.

La junta directiva de la Oficina de Mediación representa a las plataformas y a los trabajadores por igual y sus miembros son voluntarios⁴²⁶.

320. Existen algunos ejemplos de disposiciones legales que regulan específicamente el trabajo en plataformas y, en particular, la situación laboral de los trabajadores de plataformas. De hecho, en algunos casos, parece ser que la razón de ser del desarrollo de las plataformas digitales de trabajo es precisamente eludir la regulación⁴²⁷.

321. Algunos países han adoptado recientemente medidas para mejorar el control de las plataformas y aportar mayor claridad en materia de fiscalidad.

Bélgica – La Ley «De Croo» exige que las plataformas cuenten con la aprobación de la autoridad federal para ser reconocidas como plataformas de economía colaborativa. Por debajo del umbral de 5 100 euros, los ingresos están sujetos a un tipo impositivo efectivo del 10 por ciento y no se aplica la legislación social.

La CSC, la FGTV y la CGSLB se refieren a la adopción de una categoría específica de trabajadores («*statut semi-agoral*»), que se encuentra a medio camino entre la relación de trabajo y el trabajo voluntario. Según los sindicatos, esta configuración jurídica es aplicable al trabajo en plataformas. Esta figura ha sido objeto de amplias críticas porque, en principio, estos trabajadores no gozan del derecho de negociación colectiva.

⁴²⁶ La Oficina de Mediación presentó en enero de 2019 su informe de actividades de 2017-2018. En 2017 (noviembre-diciembre), se presentaron siete casos ante la Oficina. En cinco de estos casos, la mediación del grupo de expertos de la Oficina dio lugar a soluciones consensuadas. En los dos casos restantes, el querellante no siguió adelante con el proceso. En 2018, se presentaron 23 casos ante esta Oficina. En 15 de los 23 casos, la mediación del grupo de expertos de la Oficina dio lugar a soluciones consensuadas. En tres de los 23 casos, el grupo de la Oficina emitió una decisión. Hay tres de los 23 casos que siguen en proceso de mediación. La Oficina actúa como mediadora en los conflictos que puedan surgir entre intereses potencialmente opuestos en el desempeño del trabajo concertado a través de plataformas de *crowdsourcing/crowdworking*. Esta Oficina trata de encontrar soluciones consensuadas que acepten todas las partes. Esta entidad interviene en casos individuales en los que las cantidades objeto de litigio son a menudo relativamente pequeñas, así como en reclamaciones de carácter «fundamental», por ejemplo en relación con los procesos de trabajo de una plataforma o con problemas técnicos. En estos casos, la Oficina de Mediación intenta dar con soluciones que respondan a los intereses tanto de los trabajadores como de las plataformas. Así, en varios casos la Oficina recomendó a una plataforma que estableciera una junta asesora a la que los trabajadores pudieran formular sugerencias sobre los procesos de trabajo y la funcionalidad de la plataforma.

⁴²⁷ A. Stewart y J. Stanford: «Regulating work in the gig economy: What are the options?», 2017, *op. cit.*



Portugal – La ley núm. 45/2018 relativa a las condiciones de empleo en las plataformas del sector del transporte, dispone que: los conductores deben estar vinculados por una relación de trabajo con la plataforma; las plataformas se consideran operadores de transporte, no servicios de intermediación; los conductores deben obtener un certificado especial; y se retiene un impuesto del 5 por ciento sobre los beneficios netos de las plataformas para cubrir los gastos administrativos.

322. Algunos países han modificado su legislación para aumentar el nivel de protección que se otorga a los trabajadores de plataformas.

Francia – La Ley del Trabajo de 2016 añadió disposiciones relativas a la responsabilidad social de las empresas que son plataformas. Las disposiciones se aplican a los trabajadores «independientes» que prestan servicios a través de una plataforma y están relacionadas con la seguridad social y al acceso a la formación. Si la plataforma contrata a trabajadores para que presten un servicio, también debe asumir obligaciones en lo relativo a la responsabilidad laboral y a la formación profesional⁴²⁸.

323. En otros países, la legislación se encuentra en fase de proyecto⁴²⁹. Algunas disposiciones llegan incluso a sugerir la creación de una categoría específica de trabajadores, mientras que en otros países se están examinando las reglamentaciones existentes para determinar su aplicabilidad a los trabajadores de plataformas.

324. El vacío legal en algunos casos, y la falta de claridad en otros, han dado lugar a un número creciente de sentencias judiciales sobre la situación laboral de los trabajadores de plataformas. Los fallos judiciales emitidos hasta la fecha se basan principalmente en los elementos y criterios descritos en el presente Estudio General para determinar la situación laboral de los trabajadores, entre ellos⁴³⁰:

- ▶ el trabajador debe estar obligado, como mínimo, a realizar el trabajo cuando así lo exija el empleador⁴³¹;
- ▶ el querellante trabajó en la empresa del querellado como parte de dicha empresa⁴³²;
- ▶ la empresa «ejercía poder y control sobre la forma en que se prestaban los servicios, en particular aceptando o rechazando solicitudes. El respeto de estos requisitos era esencial para que el trabajador recibiera buenas calificaciones y siguiera siendo un 'colaborador' de la empresa y estando autorizado a acceder a la plataforma»⁴³³;
- ▶ el cliente y la ruta de entrega se asignan al conductor mediante un algoritmo⁴³⁴;
- ▶ el contrato es redactado íntegramente y unilateralmente por la empresa y no es negociable, lo que demuestra la existencia de una relación de autoridad y subordinación entre la empresa y el trabajador. El sistema digital también impone el horario del trabajador⁴³⁵, y

⁴²⁸ *Francia* (Código del Trabajo, arts. L7341-1 y L7342-1 y 2).

⁴²⁹ Por ejemplo, *Chile* (proyecto de ley sobre modernización laboral para la conciliación, familia e inclusión, art. 8 bis, plataformas digitales).

⁴³⁰ Para consultar una descripción de las decisiones judiciales más pertinentes, véanse: M. L. Rodríguez Fernández: *Plataformas digitales y mercado de trabajo*, Informes y Estudios de Empleo núm. 56, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Madrid, 2019, e I. Beltrán de Heredia Ruiz: «Una mirada crítica a las relaciones de trabajo», Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

⁴³¹ *Australia*, Oficina del Trabajo Justo, decisión de 7 de junio de 2019 relativa a UBER.

⁴³² *Australia*, Joshua Klooger contra Foodora Australia Pty Ltd, 16 de noviembre de 2018.

⁴³³ *Brasil*, 33.^a Vara do Trabalho de Belo Horizonte-MG, 13 de febrero de 2017, *Rodrigo L. Silva Ferreira* contra Uber. Asimismo, *España*, STSJ de Gijón (Sala de lo Social, sección 1), sentencia núm. 61/2019, procedimiento núm. 724/2018.

⁴³⁴ *Francia*, Tribunal de Apelación de París, Sala Segunda, 10 de enero de 2019, S núm. RG 18/08357 – núm. Portalis, 35L7-V-B7C-B6AZK.

⁴³⁵ *Países Bajos*, FNV contra Deliveroo, 15 de enero de 2019.



- ▶ la característica dominante del contrato del trabajador con la empresa es la obligación de realizar el trabajo personalmente. La posibilidad de nombrar a un sustituto está limitada por el hecho de que el sustituto debe proceder de la bolsa de trabajadores de la misma empresa⁴³⁶.

325. Otras jurisdicciones han considerado a los trabajadores de plataformas como contratistas independientes sobre la base de criterios tales como:

- ▶ el derecho a rechazar solicitudes implica que los trabajadores tienen la «libertad de ganar dinero en otros lugares como contratistas independientes buscando sus propias oportunidades empresariales con fines lucrativos»⁴³⁷, y
- ▶ los denominados criterios ABC para diferenciar a los trabajadores independientes de los asalariados, según los cuales un trabajador es considerado un contratista independiente cuando: a) el trabajador no está sometido al control ni a la dirección de la empresa en lo que respecta a la ejecución del trabajo, tanto en virtud del contrato de ejecución del mismo como *de facto*; b) el trabajador realiza un trabajo que no forma parte de la actividad comercial habitual de la entidad contratante, y c) el trabajador ejerce habitualmente una actividad comercial o empresarial, o una ocupación, independiente y establecida, de la misma naturaleza que el trabajo realizado para la entidad contratante⁴³⁸.

326. *La Comisión toma nota de la gran diversidad de criterios utilizados para determinar la situación de los trabajadores de plataformas, así como de los diversos resultados. Considera que esta nueva forma de trabajo requiere un examen exhaustivo de las condiciones reales de estos trabajadores, lo que no siempre resulta evidente.*

327. *La Comisión opina que la característica común de la utilización de medios tecnológicos para distribuir tareas entre un grupo de trabajadores indeterminado no puede justificar que estas actividades se consideren formas de trabajo que están al margen del resto del mercado laboral⁴³⁹. En cualquier caso, la Comisión recuerda que toda la gama de principios y derechos fundamentales en el trabajo son aplicables a los trabajadores de plataformas del mismo modo que a todos los demás trabajadores, independientemente de cuál sea su situación laboral.*

d) Cadenas de suministro

328. Las cadenas de suministro pueden ser consideradas como un ejemplo extremo de la extensión de las relaciones de trabajo multipartitas. Son estructuras organizativas complejas, variadas, fragmentadas, dinámicas y evolutivas, que a veces implican la organización transfronteriza de las actividades necesarias para producir bienes o servicios y llevarlos hasta los consumidores, sirviéndose de distintos insumos en las diversas fases de desarrollo, producción y entrega. De hecho, las cadenas mundiales de suministro dependen de la inversión extranjera directa efectuada por las empresas multinacionales, que participan tanto a través de filiales que les pertenecen en su totalidad como en empresas mixtas en las que la multinacional tiene la responsabilidad directa de la relación de trabajo. También incluyen el modelo cada vez más predominante de abastecimiento internacional, en cuyo marco las obligaciones de las empresas principales se fijan en los acuerdos contractuales (o, a veces, tácitos) que suscriben con los proveedores y con las empresas subcontratadas para el suministro de bienes, insumos y servicios específicos⁴⁴⁰. El incremento de las actividades de subcontratación internacional a través de las cadenas mundiales de suministro ha tenido repercusiones importantes para el empleo y la gobernanza. La Comisión toma nota de que, mientras que las filiales que pertenecen totalmente a una empresa multinacional tienen la

⁴³⁶ Reino Unido, Tribunal Supremo, 13 de junio de 2018, *Pimlico Plumbers Ltd & Anor contra Smith*.

⁴³⁷ Estados Unidos, Tribunal de Distrito, Pensilvania, *Ali Razak, Kenan Sabani y Khaldoun Cherdoud contra UBER Technologies, INC.*, y Gegan, LLC, procedimiento núm. 2:16-cv-00573-MMB documento núm. 124, abril de 2018.

⁴³⁸ Estados Unidos, Corte Suprema de California, *Dynamex operations West, Inc contra Charles Lee y otros*, abril de 2018. En este caso, la Corte dictaminó que se considerará a los trabajadores como empleadores dependientes a menos que se reúnan los criterios ABC.

⁴³⁹ Véase, en este sentido, por ejemplo, I. Beltrán de Heredia Ruiz: «Work in the Platform economy: arguments for an employment relationship», Barcelona, 2019, Huygens Editorial, pág. 11 y siguientes.

⁴⁴⁰ OIT: *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, CIT, 105.ª reunión, Ginebra, 2016, párrs. 4 y 5.



responsabilidad directa de su personal, en las cadenas mundiales de suministro que están coordinadas por una empresa principal y cuya producción se externaliza y subcontrata a unidades que no son de su propiedad, el comprador no es el empleador legal y por lo tanto no asume ninguna responsabilidad formal con respecto a las relaciones de trabajo en la empresa proveedora o en otras empresas subcontratadas, a pesar de la gran incidencia – ya sea positiva o negativa – que la empresa principal tiene en las condiciones de trabajo en estas empresas. La Comisión subraya que esto explica las dificultades con que tropieza la promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro⁴⁴¹.

329. Las cadenas de suministro crean oportunidades para que se establezcan relaciones de empleo formales respetuosas con las normas internacionales del trabajo. Esto puede hacerse a través de mecanismos de conducta empresarial responsable o mediante códigos de conducta menos estrictos para las empresas multinacionales⁴⁴². La flexibilidad de la mano de obra también puede incrementarse mediante el recurso a intermediarios del mercado de trabajo, tales como contratistas de mano de obra o agencias de empleo. Dicha práctica está asociada al concepto de relación de trabajo multipartita, en virtud del cual el empleador legal es independiente de la entidad para la que se efectúa el trabajo. Si bien el recurso a distintos tipos de relaciones de trabajo y acuerdos contractuales ha contribuido a incrementar los niveles de participación en el mercado de trabajo, resulta evidente que los trabajadores afectados suelen estar más desprotegidos *de jure* y *de facto*. La utilización de formas diferentes de relaciones de trabajo plantea serios problemas en las esferas normativa, de la aplicación y del cumplimiento. Los empleadores pueden optar por contravenir las disposiciones protectoras de la legislación laboral debido al carácter errátil de su volumen de pedidos. La inspección del trabajo puede tener dificultades para hacer cumplir la ley, especialmente en lo que atañe a las tareas subcontratadas a trabajadores a domicilio, a la labor de los contratistas de mano de obra informales y al arduo contexto del trabajo rural o el trabajo transfronterizo. Además, es posible que estos trabajadores encuentren obstáculos a la hora de afiliarse a un sindicato o de lograr la protección de un convenio colectivo⁴⁴³.

330. En la discusión general de la CIT sobre las cadenas mundiales de suministro que tuvo lugar en 2016, se señaló que existen claros déficits en materia de gobernanza que es preciso subsanar⁴⁴⁴, y se reconoció que la utilización de formas atípicas de empleo y de intermediarios es habitual en esta forma de organización del trabajo.

331. En las conclusiones de la discusión se establece que los gobiernos deberían «[e]nunciar claramente que se espera de todas las empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción que respeten en todas sus actividades los derechos humanos, y los principios y derechos fundamentales en el trabajo de todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, los trabajadores a domicilio, los trabajadores que desempeñan formas atípicas de empleo [otras modalidades de acuerdos contractuales] y los trabajadores de» las zonas francas de importación, y «[a]plicar medidas que mejoren las condiciones de trabajo de todos los trabajadores, inclusive en las cadenas mundiales de suministro, en las esferas de los salarios, los horarios de trabajo y la seguridad y salud en el trabajo, y asegurar que las formas atípicas de empleo se ajusten a las legítimas necesidades de los trabajadores y los empleadores y no se utilicen para menoscabar los derechos laborales ni el trabajo decente. Esas medidas deberían ir a la par con el aumento de la productividad»⁴⁴⁵.

El NZCTU de *Nueva Zelandia* instó al Gobierno a considerar el monitoreo y la regulación de las normas de empleo dentro de las cadenas de suministro internacionales.

⁴⁴¹ *Ibid.*, párr. 24.

⁴⁴² Véase en este sentido el cap. VIII.

⁴⁴³ *Ibid.*, párrs. 67 y 68. Véanse también los caps. III y IV.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, párr. 132.

⁴⁴⁵ OIT: Conclusiones sobre el trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, CIT, 105.ª reunión, Ginebra, 2016, párr. 16.



▶ VI. Establecimiento de un mecanismo apropiado para seguir la evolución del mercado de trabajo

332. La tercera parte de la Recomendación núm. 198 se centra en el establecimiento de un mecanismo para seguir la evolución del mercado de trabajo. La política nacional debería incluir un mecanismo apropiado, o valerse de uno existente, para seguir la evolución del mercado de trabajo y de la organización del trabajo, y ofrecer asesoramiento para la adopción y aplicación de medidas relativas a la relación de trabajo (párrafo 19). A través de este mecanismo se deberían sugerir medidas para afinar las disposiciones legales pertinentes o su aplicación, así como iniciativas económicas y sociales para corregir las tendencias infructuosas, como iniciativas para garantizar que se recopilen las estadísticas necesarias de forma regular y sistemática⁴⁴⁶. El diálogo social es crucial a este respecto, por lo que las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores deberían estar representadas en el mecanismo y deberían ser consultadas periódicamente (párrafo 20). Con este fin, se debería recopilar información y datos estadísticos, y realizar estudios sobre los cambios registrados en la estructura y las modalidades de trabajo (párrafo 21).

333. La Recomendación no contiene indicaciones precisas sobre la índole y el alcance del mecanismo, que deberían definirse en el ámbito nacional. En cualquier caso, deberá corresponder a las posibilidades y condiciones específicas de cada país, y podrá ser un mecanismo nuevo o uno ya existente⁴⁴⁷.

334. *La Comisión sugiere que se considere la posibilidad de que el mecanismo de examen y seguimiento de la evolución del mercado laboral en lo que respecta a la «relación de trabajo» se integre en los exámenes más amplios de las políticas de empleo, en el marco del Convenio núm. 122. Estos exámenes tienen por objeto garantizar la aplicación efectiva de la política nacional de empleo para promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido. La falta de claridad y el encubrimiento de las relaciones de trabajo repercuten en la calidad y cantidad de trabajo, los impuestos recaudados y los sistemas de seguridad social, así como en las políticas económicas y sociales en su conjunto.*

335. Varios países indican que actualmente están examinando la evolución del mercado de trabajo para evaluar si la legislación vigente sigue siendo apropiada y reflexionar sobre la mejor manera de regular las nuevas formas de trabajo y la organización de éste. En algunos casos, el seguimiento se realiza en las instituciones existentes⁴⁴⁸. Otros gobiernos señalan que, en el contexto de las instituciones de diálogo social, se celebran consultas sobre la legislación en vigor y su adecuación para responder a las necesidades y la evolución del mercado laboral⁴⁴⁹. Algunos sindicatos observan que esta política dirigida al examen no ha sido adoptada⁴⁵⁰.

336. Otros gobiernos indican que están creando instituciones específicas encargadas de realizar un seguimiento del mercado de trabajo y determinar las tendencias futuras. La cuestión del futuro del trabajo y el impacto de las nuevas tecnologías y las nuevas formas de trabajo en el mercado laboral han desencadenado procesos de profunda reflexión en países de todo el mundo. Estos procesos se están llevando a cabo en el marco de mecanismos ya existentes o de nuevas comisiones *ad hoc*⁴⁵¹.

⁴⁴⁶ Véase Casale: «The employment relationship: A general introduction», 2011, *op. cit.*, pág. 30.

⁴⁴⁷ OIT: *La relación de trabajo*, Informe V (2A), 2006, *op. cit.*, pág. 204.

⁴⁴⁸ Por ejemplo, *Afganistán* (Consejo Superior del Trabajo), *Benín* (Consejo Nacional de Asesoramiento Laboral), *Canadá* (Asociación Canadiense de Administradores de Legislación Laboral), *Chile* (Observatorio Laboral) y *Suecia* (Organismo Sueco de Expertos sobre el Entorno Laboral, al que se ha encomendado la compilación de investigaciones y la realización de exámenes exhaustivos de los conocimientos sobre la vida laboral futura).

⁴⁴⁹ Por ejemplo, *Argelia*, *China* y *Omán*.

⁴⁵⁰ Por ejemplo, la CGT RA de la *Argentina*.

⁴⁵¹ Por ejemplo, *Brasil* (Comité de Investigación Avanzada sobre el Futuro del Trabajo) y *Suecia*.



Dinamarca – El Gobierno, los interlocutores sociales y los representantes de los jóvenes han creado el «Consejo sobre Perturbaciones» para examinar formas más flexibles de trabajo, y revisar las prestaciones de la seguridad social para los trabajadores independientes y temporales⁴⁵².

337. En algunos países se han encargado estudios específicos sobre el futuro del trabajo y las nuevas formas de trabajo⁴⁵³.

Business New Zealand considera que, si bien el seguimiento de la evolución del mercado de trabajo tiene sus ventajas, no está claro si el compromiso con los interlocutores sociales en esta cuestión abordará sus rigideces.

El NZCTU de *Nueva Zelandia* indica que no tiene conocimiento de ningún mecanismo formal para supervisar la evolución del mercado laboral en relación con la relación laboral.

338. En el párrafo 22 de la Recomendación se insta a que se establezcan mecanismos nacionales específicos para asegurar que pueda determinarse eficazmente la existencia de relaciones de trabajo en el marco de la prestación de servicios transnacionales, y que con este fin se desarrollen contactos sistemáticos con otros Estados. Así, esta disposición es especialmente pertinente para el trabajo digital sin fronteras. Si bien muchos gobiernos señalan que no existen medidas específicas a este respecto, otros han proporcionado información sobre medidas antidumping o controles del empleo ilegal de trabajadores transfronterizos⁴⁵⁴. Algunos hacen alusión a sus políticas de migración⁴⁵⁵.

339. La Comisión aborda la función general de la ley y las decisiones judiciales con respecto a la Recomendación núm. 198 en el capítulo VII.

⁴⁵² Véanse, a este respecto, Ministerio de Trabajo danés: *Prepared for the future of work: Follow-up on the Danish Disruption Council*, Copenhague, 2019, y T. L. Poulsen: «5 ways Denmark is preparing for the future of work», *Agenda Global*, 21 de noviembre de 2018.

⁴⁵³ Por ejemplo, en *Suiza*.

⁴⁵⁴ Por ejemplo, *Austria* (Ley contra el *Dumping* Salarial y Social, núm. 44/2016).

⁴⁵⁵ La Comisión se remite además a su Estudio General de 2016, párrs. 473-475.



VII. Conclusiones

340. Como lo demuestran los ejemplos mencionados en las secciones anteriores, los tribunales y otras formas de autoridad judicial desempeñan un papel decisivo en la determinación de la existencia de una relación de trabajo, en función de las circunstancias de cada caso. La ley siempre deja espacio para la interpretación y la aclaración.

341. Existe un debate cada vez más amplio sobre el hecho de que la relación de trabajo constituya el canal más eficaz para garantizar la protección laboral. Hay numerosas formas de protección sustantiva garantizadas para todos los trabajadores. Independientemente de dónde y para quién se trabaje, se están creando progresivamente muchas otras formas de protección más allá de la relación de trabajo. La Comisión destaca al mismo tiempo que la relación de trabajo puede adoptar diversas formas, desde una más formal y claramente establecida hasta una forma de autonomía más flexible, hay argumentos a favor de crear un concepto nuevo y más amplio que abarque la pluralidad de estos fenómenos.

342. La Comisión considera que aunque existen ciertas consideraciones que sugieren la necesidad de revisar la relación de trabajo para reconocer la evolución del mundo del trabajo y no se limite a los factores e indicios mencionados anteriormente, la Comisión observa que el examen de las últimas sentencias judiciales sobre el trabajo en plataformas y la situación de sus trabajadores muestra que los tribunales siguen basando sus decisiones en condiciones e indicadores como se examinó anteriormente.

343. La Comisión considera que la relación de trabajo es el mecanismo que ofrece claridad al mercado laboral en lo que respecta a la atribución de los derechos y las responsabilidades de los trabajadores, los empleadores y las terceras partes contratantes. A este respecto, el Comité destaca la importancia de adoptar medidas para eliminar eficazmente los incentivos para disimular la relación laboral. Además, el Comité subraya que la evolución de la relación laboral no debe dar lugar a una reducción del ámbito de aplicación del derecho laboral ni a una reducción de la protección laboral de los trabajadores.





Índice

▶ 3

Facilitar la transición de la economía informal a la economía formal





I. Introducción a la Recomendación núm. 204

344. La primera vez que se utilizó la expresión «sector informal» en la OIT fue en 1972, en el marco de una estrategia para aumentar el empleo productivo en Kenya⁴⁵⁶. La expresión tenía por objeto describir las actividades de aquellas personas que, aunque trabajen muy duro, son trabajadores pobres y no están reconocidas, registradas, protegidas o reguladas por las autoridades públicas. En 1991, la CIT debatió la Memoria del Director General *El dilema del sector no estructurado*⁴⁵⁷, cuyo objetivo era generar una discusión entre los mandantes sobre los problemas que conlleva la economía informal.

345. En 2002, la CIT celebró una discusión general basada en el informe *El trabajo decente y la economía informal*⁴⁵⁸. En sus conclusiones, la CIT estableció un nuevo marco de acción. Instó a los gobiernos a concebir y aplicar una serie de políticas y programas y a los interlocutores sociales a promover y ampliar la representación de los trabajadores en la economía informal. También instó a la OIT a emprender esfuerzos para atender mejor las necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal. Asimismo, puso de relieve la necesidad fundamental de adoptar una estrategia integrada y general, basada en los cuatro pilares del trabajo decente (la generación de empleo, los derechos, el diálogo social y la protección social) para lograr el objetivo de salir de la informalidad. Las conclusiones reflejan el consenso logrado en relación con varios elementos importantes, así como los componentes básicos que más adelante habrían de integrar el futuro instrumento de la OIT sobre informalidad. El consenso incluye el reconocimiento de la diversidad de situaciones que existen en la economía informal y el hecho de que los trabajadores y las unidades económicas implicadas experimentan inconvenientes y déficits de trabajo decente determinados, así como la necesidad de adoptar una amplia serie de medidas para abordar el trabajo decente y facilitar la transición a la formalidad⁴⁵⁹. La perspectiva de la reunión de la CIT de 2002 proporciona un marco integrado único a nivel mundial que reconoce y promueve el doble objetivo de preservar y ampliar el empleo, la generación de ingresos y el potencial de la economía informal para reducir la pobreza y ampliar al mismo tiempo la protección social para la gran mayoría de la población que trabaja en la economía informal.

346. En 2007, la OIT organizó el Coloquio interregional sobre la economía informal: Hacer posible la transición al sector formal. El objetivo general del Coloquio era intercambiar experiencias sobre los distintos modos de proceder para facilitar la transición a la formalidad y ayudar a los mandantes de la OIT a desarrollar conocimientos sobre cuestiones emergentes y enfoques innovadores para abordar la economía informal a través de los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente de la OIT⁴⁶⁰. Al mismo tiempo, el coloquio determinó brechas de conocimientos y de aplicación.

347. En marzo de 2013 el Consejo de Administración aceptó la propuesta de incluir en el orden del día de la CIT en 2014 el punto normativo «Facilitar la transición gradual de la economía informal a la economía formal» con miras a la adopción de una recomendación. En septiembre de 2013 se celebró la Reunión tripartita de expertos sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal como parte de la labor preparatoria de formulación del futuro instrumento⁴⁶¹.

⁴⁵⁶ OIT: *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*, Ginebra, 1972.

⁴⁵⁷ OIT: *El dilema del sector no estructurado*, Memoria del Director General (Parte I), CIT, 78.ª reunión, Ginebra, 1991.

⁴⁵⁸ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002.

⁴⁵⁹ OIT: Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, CIT, 90.ª reunión, Ginebra, 2002, en particular párrs. 20, 31, 36 y 37.

⁴⁶⁰ OIT: *Report of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization*, Ginebra, 27-29 de noviembre de 2007, pág. iii.

⁴⁶¹ OIT: Informe del Director General: Sexto informe complementario: Informe de la Reunión tripartita de expertos sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal, Consejo de Administración, 319.ª reunión, octubre de 2013, documento GB.319/INS/14/6.



348. Tras una primera discusión en 2014, en junio de 2015 se adoptó la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204). Si bien la informalidad ya se había abordado en otras normas internacionales del trabajo⁴⁶², la Recomendación núm. 204 es la primera norma dedicada específicamente al tema, sus distintos aspectos y los desafíos que plantea a la sociedad.

349. La resolución adoptada con la Recomendación invita a los gobiernos, a los empleadores y a los trabajadores a que, conjuntamente, den pleno efecto a la Recomendación núm. 204. Asimismo, invita al Consejo de Administración a pedir a los Estados Miembros que presenten memorias periódicas en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, en el marco de los actuales mecanismos de presentación de memorias, como los estudios generales, y que examinen los progresos realizados en la aplicación de la Recomendación⁴⁶³. La decisión del Consejo de Administración de incluir el examen de la Recomendación núm. 204 en el presente Estudio General lleva a efecto esta propuesta.

350. La Comisión toma nota asimismo de la estrategia de seguimiento adoptada por el Consejo de Administración en octubre de 2015 para el período 2016-2021 con objeto de dar cumplimiento a la resolución. La estrategia se articula en torno a cuatro componentes interrelacionados, a saber: una campaña de promoción, sensibilización y movilización; el fortalecimiento de la capacidad de los mandantes tripartitos; el desarrollo y la difusión de conocimientos, y la cooperación y las alianzas internacionales⁴⁶⁴. La informalidad y el fomento de la formalización se reflejan en la Agenda 2030, en particular en la meta 8.3: «Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, la iniciativa empresarial, la creatividad y la innovación, y propiciar la formalización y el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, inclusive a través de su acceso a servicios financieros»⁴⁶⁵.

⁴⁶² Véanse los siguientes instrumentos: Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169); Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142); Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195); Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150); Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88); Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181); Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187); Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198); 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); Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200); Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202); Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205); Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), y Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 206).

⁴⁶³ OIT: Resolución relativa a los esfuerzos para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, CIT, 104.ª reunión, Ginebra, 2015.

⁴⁶⁴ OIT: Formalización de la economía informal: Seguimiento de la resolución relativa a los esfuerzos para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, Consejo de Administración, 325.ª reunión, octubre-noviembre de 2015, documento GB.325/POL/1/2, párr. 14.

⁴⁶⁵ Según el último informe sobre los progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2019, «el empleo informal, que influye en los niveles adecuados de ingresos, la seguridad y salud ocupacional y las condiciones de trabajo, sigue extendido: en las tres cuartas partes de los países que cuentan con datos sobre el tema, más de la mitad de todas las personas empleadas en sectores no agrícolas tienen un empleo informal» UN. E/2019/68.





II. Motivos principales que justifican la transición de la economía informal a la economía formal y ámbito de aplicación

1. Ámbito de aplicación: Diferencias entre el sector informal, el empleo informal y la economía informal

351. El concepto de «empresas del sector informal» se definió en la 15.^a reunión de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) en 1993 sobre la base de los siguientes criterios: se trata de empresas privadas no constituidas en sociedad, por ejemplo las empresas pertenecientes a personas o los hogares que no están constituidos como entidades jurídicas separadas de sus propietarios, y sobre las que no se dispone de cuentas completas que permitan una separación financiera de las actividades de producción de la empresa de las demás actividades de su/s propietario/s⁴⁶⁶. En 2003, durante la 17.^a reunión de la CIET se adoptó la expresión «economía informal» en lugar de «sector informal» por considerarse más precisa para referirse al grupo cada vez más numeroso y más diverso de trabajadores y empresas, tanto rurales como urbanos, que operan en el ámbito informal⁴⁶⁷. Desde entonces, la OIT ha definido empleo en la economía informal incluyendo dos componentes: i) el empleo en el sector informal como se define en la 15.^a reunión de la CIET, y ii) otras formas de empleo informal (empleo informal fuera del sector informal)⁴⁶⁸. Estas resoluciones abarcan tanto las actividades agrícolas como las no agrícolas. Sin embargo, la resolución de 1993 establece en el párrafo 16 que, por razones prácticas, el alcance del sector informal puede limitarse a las empresas familiares dedicadas a actividades no agrícolas⁴⁶⁹. El párrafo 7 de las Directrices de 2003 sobre la definición estadística del empleo informal establece que los países que excluyan las actividades agrícolas del ámbito de sus estadísticas del sector informal deberían elaborar definiciones adecuadas de los empleos informales en la agricultura, especialmente con respecto a los empleos ocupados por trabajadores por cuenta propia, empleadores y miembros de cooperativas de productores⁴⁷⁰.

352. Por consiguiente, la «economía informal» es más amplia que el «sector informal» e incluye todos los componentes de la informalidad pertinentes, incluidas las relaciones de producción (sector informal) y las relaciones de trabajo (empleo informal). En consecuencia, abarca las situaciones de informalidad en todos los tipos de unidad económica, ya sean formales, informales u hogares.

⁴⁶⁶ Para más información sobre el empleo informal, véase R. Hussmanns: «[Statistical definition of informal employment: Guidelines endorsed by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians \(2003\)](#)», documento preparado para la 7.^a reunión del Grupo de Expertos sobre Estadísticas del Sector Informal (Grupo de Delhi) (Nueva Delhi, 2-4 de febrero de 2004), OIT, Ginebra.

⁴⁶⁷ OIT: Último informe de la 17.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, cap. 3, «Estadísticas del empleo», Ginebra, 2003.

⁴⁶⁸ Otro desafío es que los países utilizan diferentes criterios operativos para definir empleo informal y empleo en el sector informal, o si utilizan los mismos criterios pueden combinarlos de manera diferente. Esto tiene un impacto en los resultados de los datos y en las posibilidades de su comparación internacional. Además, muchos países que miden la informalidad en el empleo excluyen a la agricultura del ámbito de la informalidad porque los criterios establecidos en la definición actual no pueden aplicarse fácilmente a tales actividades. Véase a este respecto, Revisión de la decimoquinta resolución de la CIET sobre estadísticas de empleo en el sector informal y de las decimoséptima directrices de la CIET relativas a la definición estadística del empleo informal, ICLS/20/2018/Documento de sala 17, 20.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 10-19 de octubre de 2018.

⁴⁶⁹ OIT: Resolución de 1993 sobre las estadísticas en el sector informal, 15.^a Reunión del CIET (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087486.pdf).

⁴⁷⁰ OIT: 2003, Directriz relativa a una definición estadística de la expresión «ocupación informal».



a) *Ámbito de aplicación material: Economía informal*

Párrafo 2 de la Recomendación: Economía informal

A los efectos de la presente Recomendación, la expresión «economía informal»:

- a) hace referencia a todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que – en la legislación o en la práctica, están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto, y
- b) no abarca las actividades ilícitas, en particular, la prestación de servicios y la producción, venta, posesión o consumo de bienes prohibidos por la legislación, incluyendo la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes, la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, la trata de personas y el blanqueo de dinero, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes.

353. El párrafo 2 no incluye una definición, sino más bien una descripción de lo que abarca y lo que no abarca la expresión «economía informal» a los efectos de la Recomendación. También es un reconocimiento de la amplia diversidad de trabajadores, empresas y empresarios que participan en ella. El término «actividades» va más allá del empleo, y se refiere también a las empresas y a la producción. Así, por ejemplo, la informalidad incluye el incumplimiento parcial de la declaración de los salarios por el trabajo que desempeñan los trabajadores en el empleo formal.

354. El ámbito de aplicación material del concepto de economía informal, como se indica en el párrafo 2 de la Recomendación, repercute en la legislación del trabajo, la seguridad social, la imposición fiscal y el comercio, así como en su aplicación efectiva. En los acuerdos informales, no se declaran las actividades económicas y los empleados, ni se cumplen las obligaciones fiscales y de seguridad social, incluido el pago de impuestos sobre la producción y las ventas, y las cotizaciones a la seguridad social. Asimismo, las unidades económicas no están reconocidas, y por consiguiente no están protegidas, no pueden suscribir contratos para salvaguardar su propiedad intelectual y física. La relación de trabajo no está reconocida, por lo que los trabajadores no disfrutan de los derechos ni de las prestaciones que ella conlleva (en relación con los salarios, las horas de trabajo, las vacaciones, las pensiones, etc.).

355. El párrafo 2, b), proporciona una lista no exhaustiva de actividades ilícitas que no están cubiertas por la Recomendación, y especifica que dichas actividades no se contemplan en los tratados internacionales pertinentes. A este respecto no incluye referencia alguna a las actividades clasificadas como ilícitas con arreglo a la legislación nacional, habida cuenta de que, dadas las diferencias existentes de un país a otro, ello podría haber provocado la exclusión de la cobertura de la Recomendación de diversas categorías de trabajadores y empresas, dependiendo de las disposiciones legales específicas de los países.

i) *Definición de unidad económica*

356. El concepto de economía informal se refiere a «trabajadores» y a «unidades económicas». Además, según el párrafo 4, la Recomendación se aplica a todos los trabajadores y todas las unidades económicas de la economía informal. El párrafo 3 de la Recomendación indica que en las unidades económicas de la economía informal quedan comprendidas:

- a) las unidades que emplean mano de obra;
- b) las unidades que pertenecen a personas que trabajan por cuenta propia, ya sea en solitario o con la ayuda de trabajadores familiares auxiliares no remunerados, y
- c) las cooperativas y las unidades de la economía social y solidaria.



357. Durante las labores preparatorias, se adoptó la expresión amplia «unidades económicas» con objeto de incluir otros factores no cubiertos por la acepción convencional del término «empresas». Habitualmente incluye a las unidades de producción, como los hogares que emplean a trabajadores domésticos, que por lo general no se consideran empresas. También incluye actividades de producción realizadas en locales no identificables sin ubicación geográfica fija, como los «vendedores ambulantes»⁴⁷¹. Sin embargo, para dejar claro que las empresas también están incluidas, se añadió la frase «las unidades económicas incluyen las empresas, los empresarios y los hogares».

b) *Ámbito de aplicación personal: Definición de economía informal*

Párrafos 4 y 5 de la Recomendación

4. La presente Recomendación se aplica a todos los trabajadores y todas las unidades económicas de la economía informal, incluyendo las empresas, los empresarios y los hogares, y en particular a:

- a) quienes poseen y explotan unidades económicas en la economía informal, como:
 - i) los trabajadores por cuenta propia;
 - ii) los empleadores, y
 - iii) los miembros de cooperativas y de unidades de la economía social y solidaria;
- b) los trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en unidades económicas de la economía formal o de la economía informal;
- c) los trabajadores asalariados con empleos informales que trabajan en empresas formales o en unidades económicas de la economía informal, o bien para ellas, incluyendo, entre otros, a los que están en situación de subcontratación o que trabajan en cadenas de suministro, o en hogares como trabajadores domésticos remunerados, y
- d) los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas.

5. El trabajo informal puede observarse en todos los sectores de la economía, tanto en espacios públicos como en espacios privados.

358. Los párrafos 4 y 5 incluyen un ámbito de aplicación personal muy amplio que cubre a todos los trabajadores y todas las unidades económicas de la economía informal, incluidas las empresas, los empresarios y los hogares en todos los sectores de la economía, tanto en espacios públicos como en espacios privados⁴⁷². Sobre la base de las definiciones estadísticas de 1993 y 2003, el párrafo 4 enumera las categorías de trabajadores y unidades económicas a las que se aplica la Recomendación:

- *Los empleadores, los trabajadores por cuenta propia, y los miembros de cooperativas y de unidades de la economía social y solidaria (apartado a)), que se consideran como informales cuando sus unidades económicas pertenecen al sector informal*⁴⁷³.

⁴⁷¹ OIT: *Actas Provisionales* núm. 11 (Rev.), Informe de la Comisión sobre la Transición desde la Economía Informal, CIT, 103.ª reunión, Ginebra, 2014, párr. 137.

⁴⁷² Cabe señalarse que la versión original del texto introductorio del párrafo 4 (entonces párrafo 6) propuesto durante las labores de preparación decía lo siguiente: «A los efectos de la presente Recomendación, la expresión 'empleo informal' incluye:». Esta formulación reflejaba la definición estadística de «empleo informal». Pero el Grupo de los Trabajadores consideró que «empleo informal» no debería utilizarse en el texto introductorio, ya que las definiciones adoptadas a los efectos de la compilación de estadísticas no siempre son las apropiadas para el establecimiento de normas del trabajo. Por consiguiente, el encabezamiento del párr. 4 se cambió por el texto actual. El foco de atención se trasladó de una definición de «empleo informal» a una enumeración del ámbito de aplicación personal de la Recomendación. No obstante, los apartados se mantuvieron sin cambios. OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), CIT, 104.ª reunión, 2015, pág. 23

⁴⁷³ Sobre las diferencias entre sector informal y economía informal, véase OIT: Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, 15.ª reunión de la CIET, 1993.



- ▶ *Los trabajadores familiares auxiliares (apartado b)), que están empleados informalmente, por definición, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal⁴⁷⁴. Incluyen, por ejemplo, la ayuda familiar en el ámbito doméstico⁴⁷⁵.*
- ▶ *Los trabajadores asalariados con empleos informales que trabajan en empresas formales o en unidades económicas de la economía informal, o bien para ellas (apartado c)), se considera que están en el empleo informal según cuál sea su relación de trabajo. Pueden trabajar informalmente en empresas formales o para ellas (algunos de estos supuestos se denominan «trabajo no declarado» o economía sumergida o economía clandestina) o en unidades económicas informales. Para considerarse informal, la relación de trabajo no debe, ni en la legislación ni en la práctica, estar sujeta a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, incluir protección social o el derecho a determinadas prestaciones laborales (como preaviso al despido, indemnización por terminación de contrato, vacaciones anuales pagadas o licencia por enfermedad). Las razones subyacentes pueden ser la no declaración de sus empleos, su condición de empleos ocasionales o empleos de corta duración, empleos con horarios o salarios por debajo de un umbral establecido (por ejemplo para el pago de las contribuciones a la seguridad social) o la no aplicación de la legislación y los reglamentos a efectos estadísticos. La naturaleza formal o informal de un puesto detentado por un asalariado se determina a partir de criterios como el pago de contribuciones por el empleador (en nombre del asalariado) y el derecho a licencia por enfermedad o vacaciones anuales pagadas. El apartado c) se refiere explícitamente a trabajadores asalariados en situación de subcontratación o que trabajan en cadenas de suministro, o en hogares como trabajadores domésticos remunerados, como ejemplos claros de esta situación. La Comisión considera que los trabajadores a domicilio también podrían incluirse en esta categoría.*
- ▶ *Los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas (apartado d)). Este apartado se incluyó por sugerencia de algunos miembros gubernamentales que consideraban que un trabajador cuya relación de trabajo no estaba reconocida o regulada trabajaba, por definición, para la economía informal⁴⁷⁶. La Oficina propuso unir los apartados c) y d) porque los trabajadores que son parte en relaciones de trabajo no reconocidas y no reguladas suelen ser considerados como asalariados con un empleo informal⁴⁷⁷. Pero la propuesta no fue aceptada.*

359. Los apartados c) y d) están estrechamente relacionados con la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), y se refieren en realidad a relaciones de trabajo encubiertas o clasificadas erróneamente.

360. El párrafo 5 de la Recomendación especifica que el trabajo informal puede observarse en todos los sectores de la economía, tanto en espacios públicos como en espacios privados. El objetivo era que la Recomendación reconociese la diversidad de lugares de trabajo para los trabajadores en la economía informal, que incluyen por ejemplo pequeños talleres, hogares privados, mercados, la calle y otros espacios públicos⁴⁷⁸.

361. El trabajo en la economía informal suele estar mal remunerado, y a menudo es peligroso e inseguro. La iniciativa empresarial, que es fundamental para el desarrollo económico y social, con frecuencia se ve minada en la lucha por la supervivencia. Por consiguiente, participar en estrategias de desarrollo locales, nacionales, regionales e internacionales es fundamental para la creación de oportunidades de trabajo decente.

⁴⁷⁴ OIT: Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, 17.ª reunión de la CIET, Ginebra, 2003, párr. 3, 2), iii).

⁴⁷⁵ Véase cap. IV.

⁴⁷⁶ OIT: *Actas Provisionales* núm. 11 (Rev.), op. cit., 2014, párrs. 579-592.

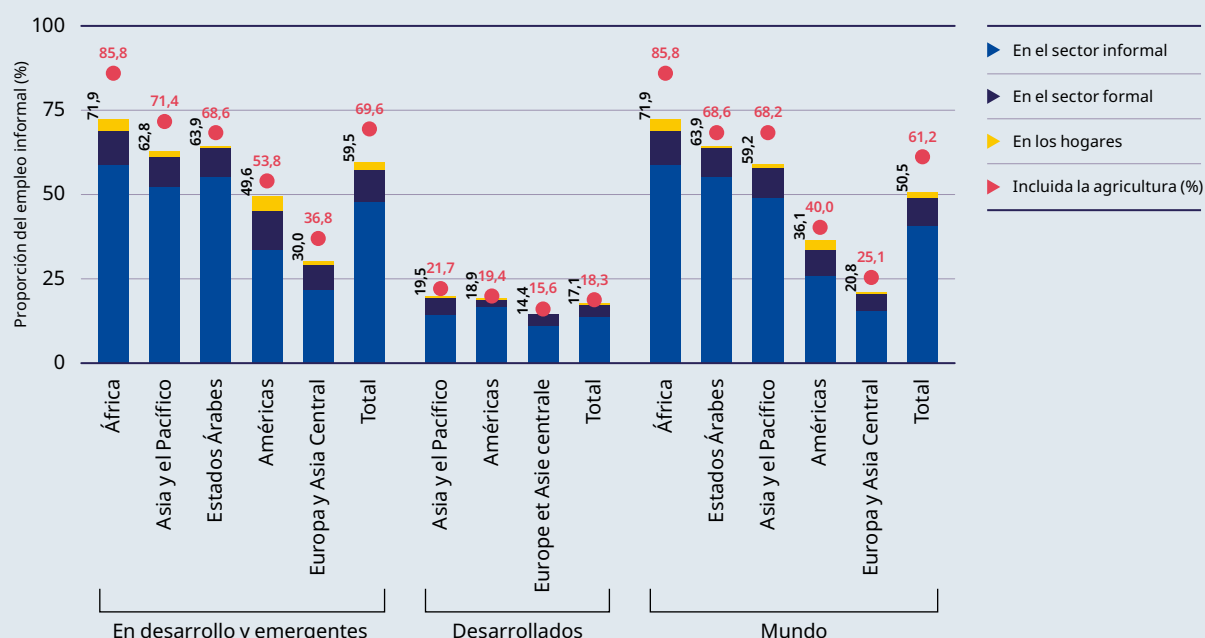
⁴⁷⁷ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), CIT, 104.ª reunión, 2015, pág. 8.

⁴⁷⁸ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (2), CIT, 103.ª reunión, 2014, pág. 50.



Gráfico 3.1

Alcance y composición del empleo informal por región en países en desarrollo, emergentes y desarrollados (porcentajes, 2016)



Fuente: cálculos de la OIT basados en el conjunto de microdatos de las encuestas de hogares

362. La Comisión toma nota de que, según las estadísticas de la OIT, dos mil millones de trabajadores, a saber, un 61,2 por ciento de la población ocupada a nivel mundial, participan en el empleo informal, un 52 por ciento en el sector informal, un 6,7 por ciento en el sector formal y un 2,5 por ciento en los hogares. La mitad de la población ocupada trabaja informalmente en actividades no agrícolas. En relación con las unidades económicas, se calcula que 8 de cada 10 forman parte del sector informal y dan cuenta del 52 por ciento del empleo en el mundo. Habitualmente, las empresas informales son pequeñas y familiares. El empleo informal existe en todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo socioeconómico, pero está más presente en los países en desarrollo. La proporción de empleo informal oscila entre el 18,3 por ciento en los países desarrollados y el 89,8 por ciento en los países en desarrollo, pasando por el 67,4 por ciento en los países emergentes (gráfico 3.1).

363. En África, la gran mayoría de los trabajadores (85,8 por ciento) depende de la economía informal. Le sigue la región de Asia y el Pacífico, con un promedio de 68,2 por ciento de empleo informal, aunque cabe señalar que en los países desarrollados de la región es del 21,7 por ciento y en los países en desarrollo y emergentes el valor se sitúa en un 71,4 por ciento. La tercera región más afectada por el empleo informal es la región de las Américas. Por último, una de cuatro personas empleadas en Europa y Asia Central lo están en el empleo informal.

364. En las *economías de ingreso bajo*, los trabajadores familiares auxiliares, inclusive en hogares agrícolas, y los trabajadores autónomos en la agricultura y el comercio ambulante integran la mayoría de la economía informal. Más del 90 por ciento del empleo informal se da en unidades sectoriales informales. En las *economías de ingreso medio*, una proporción considerable del empleo informal la constituye el empleo informal en las empresas formales y en los hogares. Este tipo de informalidad puede originarlo el incumplimiento (trabajador asalariado no registrado) o la existencia de formas de empleo que no están ni reguladas ni protegidas (en particular en el contexto de relaciones de trabajo triangulares).

365. En las *economías de ingreso alto* el trabajo autónomo representa una proporción mucho menor del total del empleo, pero incluye una proporción considerable de trabajo autónomo encubierto. Esto se refiere a aquellos empleados con trabajadores informales en o para empresas formales, los cuales no tienen derecho a prestaciones laborales o no están cubiertos por regímenes de seguridad social, así como los trabajadores parte de cuya actividad no se declara (pagos en negro) representan una parte importante del empleo informal. En algunos países, las formas atípicas o encubiertas de empleo (otros acuerdos contractuales diferentes de la relación de trabajo estándar) representan importantes fuentes de crecimiento en el empleo informal del sector formal.

366. Como ya se ha señalado en el capítulo I, todo Miembro que haya ratificado el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) 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. La Recomendación núm. 204 también insta a la formulación y aplicación de una política de estas características (párrafo 14).

367. Muchos países consideran que la cantidad y calidad del empleo es un elemento residual y no un factor necesario para el desarrollo económico⁴⁷⁹. Cuando las políticas de empleo no consiguen proporcionar los medios para la inclusión de todas aquellas personas que están disponibles para trabajar y buscan trabajo, los trabajadores se ven obligados a desempeñar actividades que les permitan sobrevivir, aunque no estén protegidas y sean, por lo general, menos productivas. Cuando se dan sobre todo altas tasas de desempleo, subempleo y pobreza, la economía informal tiene un importante potencial para crear trabajo y generar ingresos porque es relativamente fácil acceder a ella y los niveles de exigencia en materia de educación, calificaciones, tecnología y capital son muy bajos. Sin embargo, los empleos creados de este modo a menudo no reúnen los criterios del trabajo decente⁴⁸⁰ y escapan al control de las autoridades públicas pertinentes. De hecho, la economía informal puede atrapar a las personas y a las empresas en una espiral de baja productividad y pobreza.

368. La informalidad es un fenómeno que afecta a todos los países del mundo y que existe en una gran variedad de sectores, incluido el trabajo ocasional y precario en la economía formal⁴⁸¹.

2. Tratamiento de las causas subyacentes de la economía informal

369. Los cambios en el mundo del trabajo, incluidas las nuevas formas de trabajo y la organización del trabajo, han intensificado la informalización de la producción y las relaciones de trabajo⁴⁸². La economía informal evoluciona y sus características cambian a medida que el mundo evoluciona.

370. Los trabajadores en la economía informal revisten características muy distintas dependiendo de la unidad de producción en la que participen y de su situación en el empleo. Esta diversidad significa que los trabajadores y las empresas implicados se enfrentan a problemas de distinta índole que deben abordarse a través de políticas y medidas diversas. A pesar de estas diferencias, los trabajadores y los empresarios en la economía informal comparten una característica destacada: no están reconocidos ni protegidos por el marco jurídico y normativo, ni se benefician de su aplicación efectiva. Ello comporta un alto grado de vulnerabilidad. Se enfrentan a graves dificultades para organizarse efectivamente, y raramente están sindicalizados, por lo que no tienen voz para reclamar sus derechos. También tienen poco o ningún acceso (sólo informal) a los mercados o a posibilidades de financiación. Además, si bien no todos aquellos que participan en la economía informal son pobres, existe un fuerte

⁴⁷⁹ OIT: Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, Informe VI, 2002, *op. cit.*, párr. 14.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, párr. 6.

⁴⁸¹ Algunos gobiernos, como los de *Austria* y *Dinamarca*, indican en sus memorias que en sus países no tienen economía informal. No obstante, no proporcionan indicaciones acerca del trabajo no declarado, que constituye una práctica existente en Europa.

⁴⁸² OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, 2002, *op. cit.*, pág. 2.



solapamiento entre informalidad y pobreza. Carecen de seguridad del empleo, incluida la protección contra el despido arbitrario o la pérdida del empleo, seguridad de los ingresos, desarrollo de carrera, reconocimiento de las competencias y, lo que es más importante, se enfrentan a graves riesgos para la seguridad en el trabajo⁴⁸³.

371. Como todos los trabajadores deberían disfrutar de derechos en el trabajo, independientemente de dónde trabajen, es fundamental adoptar las medidas necesarias para abordar los aspectos negativos de la economía informal, así como sus causas subyacentes. Estos aspectos son polifacéticos e incluyen, entre otros, un marco jurídico e institucional que dificulta la transición a la formalidad; la inexistencia de políticas macroeconómicas y laborales adecuadas; la falta de instituciones relacionadas o no con el mercado que sean sólidas y efectivas; la ausencia de igualdad de oportunidades (debido, entre otras razones, a la falta de competencias); la discriminación persistente, y la falta de representación y de voz. Una gobernanza deficiente es pues una cuestión clave tras la informalidad⁴⁸⁴, pero existen muchos otros factores.

372. Es decisivo abordar estas causas subyacentes y estratificadas para asegurar una transición sostenible a la formalidad. Los aspectos negativos del trabajo en la economía informal superan con creces sus aspectos positivos. El empleo informal proporciona una oportunidad para asegurar las necesidades básicas de supervivencia de muchas personas y, en algunas circunstancias, ofrece oportunidades de empleos flexibles con ingresos relativamente altos. Al mismo tiempo, las personas que trabajan en el sector no estructurado no reciben ninguna cotización a la seguridad social de la relación laboral y a menudo están expuestas a déficits generalizados de trabajo decente, trabajando en empleos con salarios bajos y en condiciones de trabajo peligrosas. Para reducir la desigualdad, la pobreza y la vulnerabilidad, y crear condiciones habilitantes para la formalización, es necesario asociar el crecimiento económico a la creación de empleo formal, inducir un cambio de tendencia hacia mejores oportunidades de empleo en la economía formal y mejorar las condiciones de empleo en las actividades informales⁴⁸⁵.

373. Como se indica en el preámbulo de la Recomendación núm. 204, la transición debe fundamentarse en el reconocimiento de que la alta incidencia de la economía informal representa un importante obstáculo para los derechos de los trabajadores, con inclusión de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como para la protección social, las condiciones de trabajo decente, el desarrollo inclusivo y el Estado de derecho. Ello tiene consecuencias negativas para el desarrollo de empresas sostenibles, los ingresos públicos y el ámbito de actuación de los gobiernos, en particular por lo que se refiere a las políticas económicas, sociales y ambientales, así como para la solidez de las instituciones y la competencia leal en los mercados nacionales e internacionales. También afecta al nivel de vida de la población e impide que las familias y las unidades económicas mejoren su productividad y salgan de la pobreza⁴⁸⁶. Existe un consenso a nivel mundial de que no será posible lograr un desarrollo incluyente si no se hacen extensivos los derechos y oportunidades a los trabajadores de la economía informal⁴⁸⁷.

⁴⁸³ *Ibid.*, pág. 4.

⁴⁸⁴ *Ibid.*, pág. 7; y OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (2), 2104, *op. cit.*, pág. 8.

⁴⁸⁵ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), 2014, *op. cit.*, párr. 30.

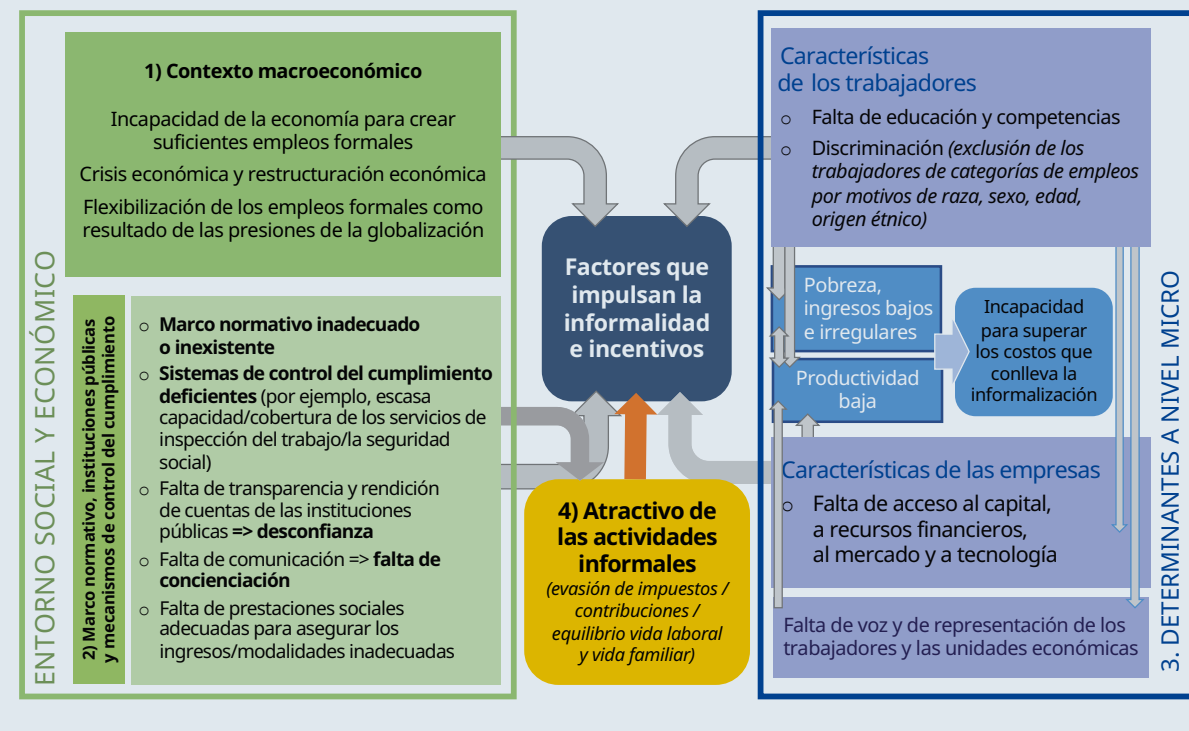
⁴⁸⁶ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, 2002, *op. cit.*, pág. 6; *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (2), 2014, *op. cit.*, pág. 13.

⁴⁸⁷ OIT: Orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, Consejo de Administración, 317.ª reunión, Ginebra, marzo de 2013, documento GB.317/INS/2 (Rev.), anexo I, párr. 14.



Gráfico 3.2

Principales factores que impulsan la informalidad



Fuente: F. Bonnet: *Methodological note on national diagnostic of information*, OIT, Ginebra, 2019.

374. Además, la economía informal y la economía formal operan en un complejo entorno de interrelaciones. Lo que ocurre en la economía informal repercute en la economía formal, y viceversa. Existe una relación de continuidad entre las economías formal e informal, en la que coexisten trabajadores y empresas y donde los déficits más graves de trabajo decente se sitúan en el extremo inferior. El sector informal no existe en forma separada del sector formal; más bien produce para él, comercia con él, distribuye y presta servicios al sector formal⁴⁸⁸. Los trabajadores y los productores de la economía informal están vinculados a la economía mundial de diversas formas (redes mundiales de producción, migración, ciclos económicos mundiales y variaciones de los precios mundiales de los productos básicos y los alimentos), lo cual repercute en el nivel de vulnerabilidad de las unidades económicas y los trabajadores de la economía informal; la actividad y las capacidades de los actores de la economía informal; las vías de transición a la formalidad, y la posibilidad de controlar y hacer cumplir efectivamente la reglamentación relativa a las empresas de ámbito mundial que operan en diferentes jurisdicciones. Las actividades de la economía informal, al igual que otras, se ven sumamente afectadas por los cambios en la demanda interna agregada, las reducciones en el flujo del crédito, la desaceleración del comercio internacional y otros aspectos de las crisis económicas⁴⁸⁹.

⁴⁸⁸ OIT: *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*, Ginebra, 2013, párr. 1.13.

⁴⁸⁹ OIT: *Transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), 2014, op. cit., párr. 24



III. Objetivos de la Recomendación

Párrafo 1 de la Recomendación

La presente Recomendación proporciona a los Miembros orientaciones para:

- a) facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas desde la economía informal a la economía formal, respetando los derechos fundamentales de los trabajadores y garantizando oportunidades de seguridad de los ingresos, medios de sustento y emprendimiento;
- b) promover la creación, preservación y carácter duradero de empresas y de empleos decentes en la economía formal, así como la coherencia de las políticas macroeconómicas, de empleo, de protección social y otras políticas sociales, y
- c) prevenir la informalización de los empleos de la economía formal.

1. Facilitar las transiciones protegiendo los derechos y los medios de vida

375. La utilización del término «transición» hace hincapié en el proceso de avanzar hacia el objetivo de la formalización para lograr el trabajo decente. La Comisión ya se ha referido a la incorporación gradual de los trabajadores y las unidades económicas a la economía formal como objetivo último, y solicita reiteradamente información sobre la tasa de informalidad a nivel nacional y las medidas adoptadas para facilitar la transición a la economía formal. Este proceso lleva tiempo y el objetivo debe alcanzarse mediante un desarrollo económico y social sostenido, resultado de medidas y políticas combinadas para lograr el pleno empleo y productivo y la reducción de la pobreza⁴⁹⁰.

CEACR – En sus comentarios relativos al Convenio sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122) en relación con *Fiji*, la Comisión tomó nota de que, desde su creación en 2015, el Plan de subsidios para micro y pequeñas empresas había ayudado en su transición a la economía formal a 6 622 empresarios de empresas cuyas actividades abarcaban de los cultivos comerciales a la ganadería aviar, pasando por la confección y la peluquería. Además, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo sigue proporcionando servicios de apoyo para el desarrollo a las empresas. El Centro Nacional de Pequeñas Empresas ofrece orientación y formación en los ámbitos de la gestión financiera y las prácticas empresariales. La mayoría de los beneficiarios de los subsidios son mujeres que crean empresas de confección, servicios de comedor, artesanía, ropa de segunda mano y agricultura⁴⁹¹.

376. En materia de informalidad, es común distinguir entre la que tiene origen laboral, y se refiere a las personas, de la que tiene origen empresarial, y que se refiere a las actividades productivas. La informalidad laboral se asocia a ocupaciones de baja productividad y a situaciones laborales en las cuales los trabajadores, de manera voluntaria o involuntaria, están despojados de derechos sociales, seguridad social y otras prestaciones legales. En cambio, la informalidad empresarial está relacionada con los procesos de registro y funcionamiento de los negocios desde el punto de vista productivo/comercial. Los dos tipos de informalidad se relacionan a través del mercado de trabajo⁴⁹².

377. Las condiciones para pasar de modalidades informales a modalidades formales, o para contratar formalmente a los trabajadores, deberían ser accesibles y resultar atractivas para

⁴⁹⁰ Estudio General de 2010, párr. 697. Véase también *República Dominicana* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2017.

⁴⁹¹ *Fiji* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

⁴⁹² J. M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana: *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos*, Lima, OIT, 2018, pág. 395.



los empleadores y para los trabajadores. Por consiguiente, los planteamientos adoptados en relación con la formalización deberían asegurar que se abordan las necesidades y preocupaciones respectivas; que los costos de transacción y los costos reales de la formalización son relativamente menores que los de la informalidad; que las ventajas de la formalidad son mayores que las de la informalidad, y que las instituciones, sistemas y procedimientos formales son dignos de confianza, transparentes y eficientes⁴⁹³. Los gobiernos deben esforzarse por demostrar, a través de políticas e incentivos, que la transición a la formalidad puede mejorar las condiciones de trabajo, al tiempo que ayuda a hacer prosperar los medios de vida y la iniciativa empresarial.

378. La Comisión recuerda la importancia de asegurar que las políticas de transición toman en consideración la diversidad de cada contexto y las distintas categorías de trabajadores y de empresas implicadas, protegiendo al mismo tiempo los medios de vida y las oportunidades de iniciativa empresarial, y ampliando la cobertura de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que se aplican a todos los trabajadores, independientemente de su relación de trabajo o situación en el empleo, incluidos los trabajadores y los empresarios en la economía informal⁴⁹⁴.

379. También se ha puesto de relieve la importancia de que las unidades económicas informales puedan subsistir, y que se les debería prestar asistencia para que puedan mejorar sus condiciones operativas y de trabajo, ya que la transición no puede llevarse a cabo de un día para otro⁴⁹⁵. En muchos casos, estas unidades económicas son el único medio de subsistencia disponible. Así pues, es necesaria cautela para asegurar que la transición no genera nuevos problemas socioeconómicos originados por la eliminación de empresas o el aumento del desempleo, que resulten en pérdida de ingresos para los trabajadores cuyo único medio de vida sea el empleo en la economía informal. A este respecto, la Recomendación reconoce la importancia que revisten el reconocimiento de la propiedad actual y los medios para formalizar los derechos de propiedad y el acceso a la tierra (párrafo 13).

CEACR – En sus comentarios sobre el Convenio núm. 122 relativos a *Filipinas*, la Comisión tomó nota de la memoria del Gobierno, según la cual había establecido un programa de trabajo sobre la iniciativa empresarial (*Unlad Kabuhayan Program Laban sa Kahirapan*) para ayudar a los trabajadores autónomos del sector informal marginados que deseaban ampliar o convertir sus pequeñas empresas de subsistencia en empresas viables y sostenibles⁴⁹⁶.

CEACR – En sus comentarios sobre el Convenio núm. 122 relativos a la *India*, la Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno según la cual el aumento de los ingresos salariales había tenido por consecuencia el fortalecimiento de los medios de vida y la base de recursos de los campesinos pobres en el país, ya que el 72 por ciento de los fondos consistieron en salarios pagados a los trabajadores. Además, el Ministerio de Desarrollo Rural había decidido reestructurar el actual programa Swarnjayanti Gram Swarojgar Yojana (SGSY) en la Misión Nacional de Sustento Rural (NRLM) con objeto de que alcanzase aplicación universal, un enfoque centrado, y se lograra erradicar la pobreza para 2014-2015. La idea constituía la piedra angular de la estrategia nacional de reducción de la pobreza⁴⁹⁷.

⁴⁹³ OIT: *Formalizing domestic work*, Ginebra, 2016, pág. 31.

⁴⁹⁴ Estudio General de 2010, *op. cit.*, párrs. 695-697.

⁴⁹⁵ OIT: *Síntesis de los diálogos nacionales sobre el futuro del trabajo*, Ginebra, 2017, pág. 35.

⁴⁹⁶ *Filipinas* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2009.

⁴⁹⁷ *India* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2012.



380. Unas políticas bien concebidas pueden facilitar las transiciones a la formalidad y promover actividades formales de tal modo que brinden a todos los trabajadores oportunidades nuevas para pasar a la economía formal. Muchos países también adoptan medidas para combatir el empleo ilegal penalizando la no declaración de los trabajadores. En algunos casos, los trabajos informales en o para empresas formales así como relaciones de trabajo no reconocidas obedecen al deseo de evitar trámites administrativos complejos y costosos, y en otros obedece a motivos culturales. Algunas medidas están centradas en la regularización de los trabajadores en situación vulnerable⁴⁹⁸.

381. La Comisión toma nota en particular de la amplia gama de políticas y medidas adoptadas para promover la transición a la formalidad.

Finlandia – El Plan de acción para luchar contra la economía sumergida y los delitos económicos para 2016-2020 incluye 20 proyectos (en varios ministerios). Las principales medidas figuran en la estrategia nacional para abordar la economía sumergida y los delitos económicos, y las de más impacto están incluidas en el Plan de acción.

Nueva Zelandia – Business NZ indica que el trabajo no declarado se observa principalmente a nivel individual. Se pide a los trabajadores, en su mayoría migrantes, que trabajen en condiciones menos ventajosas que las que dispone la legislación.

CEACR – En sus comentarios sobre el *Estado Plurinacional de Bolivia*, la Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno de que, con objeto de alentar la transición de la informalidad a la formalidad, se había fortalecido el registro obligatorio de empleadores y trabajadores por tamaño de empresa. La Comisión solicitó al Gobierno que comunicase información actualizada, desglosada por sexo y edad, sobre la tasa de informalidad en el país, y que proporcionase información detallada sobre las medidas adoptadas para facilitar la transición de los trabajadores de la economía informal a la economía formal⁴⁹⁹.

CEACR – En sus comentarios sobre *Costa Rica*, la Comisión tomó nota de que, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se proporcionan servicios financieros y de desarrollo empresarial a través de la red de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes). El Gobierno informa asimismo de la aplicación de medidas para promover la formalización de dichas empresas, entre otras, el programa denominado «Consultorio Empresarial Móvil», que capacita y acompaña a las empresas en su trámite de formalización y registro de pymes ante el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), mediante el cual se otorgan incentivos a las mismas, que incluyen la exoneración del impuesto a sociedades jurídicas, el acceso a fondos, la participación en encuentros empresariales y la preferencia en la adjudicación de licitaciones por parte de la administración pública⁵⁰⁰.

⁴⁹⁸ Para consultar ejemplos de legislación sobre esta cuestión, véase, OIT: *Transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (I), 2014, *op. cit.*, párrs. 98 y 99.

⁴⁹⁹ *Costa Rica* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2018.

⁵⁰⁰ *Costa Rica* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2018.



382. En relación con la protección social, algunos gobiernos se refieren en sus memorias a las medidas adoptadas para mejorar la cobertura a través de la regularización de la situación de los asalariados que no están registrados en el sistema de seguridad social⁵⁰¹. En otros casos, las medidas van dirigidas a ampliar el seguro social a los trabajadores autónomos, los trabajadores independientes y los empleadores⁵⁰².

2. Promover la creación, preservación y sostenibilidad de las empresas en la economía informal, los puestos de trabajo decentes y la coherencia política

383. Los gobiernos también deberían adoptar medidas para asegurar la creación, preservación y sostenibilidad de las empresas y los puestos de trabajo decentes en la economía formal. Esto guarda relación con dos elementos: el desarrollo de un entorno favorable para las empresas y la creación de puestos de trabajo decentes.

En sus Conclusiones relativas a la promoción de las empresas sostenibles, la CIT señala que un entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenibles incluye el diálogo social, el respeto de los derechos humanos y las normas internacionales del trabajo, una cultura empresarial, una política macroeconómica acertada y estable, un entorno jurídico y reglamentario propicio y un Estado de derecho, la garantía de los derechos de propiedad, y la infraestructura material. Una reglamentación mal concebida y la imposición de cargas burocráticas innecesarias a las empresas limitan la creación de nuevas empresas y las actividades empresariales en curso de las empresas existentes y conducen a la informalidad, la corrupción y costos derivados de la pérdida de eficiencia⁵⁰³.

384. No obstante, un entorno favorable a las empresas no suele bastar por sí mismo, ya que también hay que conceder prioridad a la creación de empleos decentes en la economía formal⁵⁰⁴. Este aspecto se examina más detalladamente en la sección V del capítulo 1. Para lograrlo, es necesario promover la coherencia de las políticas macroeconómicas, de empleo, de protección social y otras políticas sociales, que es el segundo objetivo de la Recomendación.

385. El artículo 1 del Convenio núm. 122 establece la formulación de una política activa destinada a situar el pleno empleo, productivo y libremente elegido en el centro de las políticas económicas y sociales. Esta coherencia de las políticas tiene por objeto asegurar que el crecimiento está vinculado adecuadamente a la generación de empleo productivo y sostenible. Al hacerlo, las políticas nacionales de empleo deberían incorporar un marco integrado de políticas que facilite la transición a la economía informal, como se señala en los párrafos 10, 14 y 15 de la Recomendación. La Recomendación núm. 204 reconoce que la informalidad obedece a múltiples causas y que es necesario aplicar diversas y múltiples estrategias para abordarla, desde distintos ámbitos de política e implicando instituciones y autoridades en estrategias coordinadas, coherentes e integradas.

3. Prevenir la informalización de los puestos de trabajo formales

386. El tercer objetivo de la Recomendación es proporcionar orientaciones para prevenir la informalización de los empleos de la economía formal. La Comisión considera que este aspecto es particularmente pertinente, ya que, en ocasiones, los cambios en la organización del trabajo y las nuevas formas de trabajo provocan una mayor flexibilidad en el mercado

⁵⁰¹ Por ejemplo, *Argelia* (Ley Complementaria de Finanzas (SFA), arts. 57 y 58) y *Ecuador*.

⁵⁰² Por ejemplo, *Argelia* (Ley Complementaria de Finanzas (SFA), arts. 60 y 61) y *Bahrein*. La Comisión recuerda que su último Estudio General se refiere a los instrumentos sobre la protección de la seguridad social, en particular sobre la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).

⁵⁰³ OIT: [Conclusiones relativas a la promoción de las empresas sostenibles](#), CIT, 96.ª reunión, Ginebra, 2007, párr. 11.

⁵⁰⁴ OIT: Informe de la Reunión tripartita de expertos sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal, 2013, documento GB.319/INS/14/6, *op. cit.*, párrs. 114-115.



de trabajo, la dilución de las funciones y las responsabilidades y el desdibujamiento de las líneas que separan a los trabajadores dependientes de los independientes. En muchos casos, todo ello conduce hacia la informalización o precarización del trabajo. Los trabajadores y las unidades económicas están cada vez más sujetos a modalidades de trabajo flexible, incluida la subcontratación y la externalización, en la periferia del núcleo empresarial o en el nivel inferior de la cadena de producción. Ello está provocando la reducción de la protección de los trabajadores y una falta de claridad en relación con la identidad de los trabajadores, que a menudo se ven empujados hacia la informalidad. Tareas que antes se llevaban a cabo en la empresa, ahora suelen realizarlas subcontratistas, que a veces son antiguos trabajadores que han pasado a ser trabajadores autónomos. Estas tareas se encuentran en los límites de la formalidad⁵⁰⁵, y pueden conllevar relaciones de trabajo encubiertas, como se señala en la Recomendación núm. 198.

387. El párrafo 1, c), debería leerse junto al párrafo 4, c) y d), de la Recomendación por lo que respecta al ámbito de aplicación personal. El apartado c) se refiere a los trabajadores con empleos informales en empresas formales, o en unidades económicas en la economía formal o informal, y el apartado d) se refiere a los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas (ver sección V.4, b), de este capítulo).

388. La Comisión observa que algunos gobiernos han proporcionado en sus memorias relativas al Convenio núm. 122 información sobre las medidas que han tomado, como la adopción de reglamentos para impedir el empleo informal⁵⁰⁶.

Argentina – Se creó en 2014 la Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular (UEFTI) en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con el objeto de analizar, investigar y evaluar situaciones de trabajo no registrado en sectores complejos de fiscalizar, así como todas las formas de subcontratación ilegal y fraude laboral y a la seguridad social⁵⁰⁷.

Honduras – En su memoria, el Gobierno se refiere a un proyecto de ley sobre la inclusión social de los trabajadores independientes y los trabajadores autónomos, sometido a las autoridades ejecutivas en 2017. Los objetivos del proyecto de ley incluyen la prevención de la informalización del empleo.

CEACR – En sus comentarios sobre *Bulgaria*, la Comisión tomó nota de la Estrategia Única del Gobierno para 2015-2017 dirigida a reducir los costos de cumplimiento, incluida la adopción de medidas para impedir el acceso a la economía sumergida y medidas para ayudar a las personas que trabajaban en la economía informal a iniciar su transición a la economía formal. El Gobierno añadió que estas medidas se combinaban con inspecciones en distintos ámbitos de la economía, con la ayuda de las organizaciones de empleadores, y con sanciones más duras en caso de que se detectasen violaciones⁵⁰⁸.

⁵⁰⁵ J. M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana: *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos*, 2018, *op. cit.*, pág. 172.

⁵⁰⁶ Por ejemplo, *Azerbaiyán* (orden presidencial núm. 3287 de 9 de octubre de 2017 por la que se aprueba el Plan de acción para eliminar el empleo informal).

⁵⁰⁷ [Ley núm. 26940 de 2014 sobre la Promoción del Trabajo Registrado y la Prevención del Fraude Laboral](#), art. 39.

⁵⁰⁸ *Bulgaria* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2018.



IV. Evaluación y diagnóstico⁵⁰⁹

Párrafos 6 y 8 de la Recomendación

6. Para poner en práctica las disposiciones de los párrafos 2 y 5, y dada la diversidad que reviste la economía informal en los Estados Miembros, la autoridad competente debería determinar la naturaleza y el alcance de la economía informal según se describe en la Recomendación, y su relación con la economía formal. Al hacerlo, debería recurrir a mecanismos tripartitos en los que participen plenamente las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, las cuales deberían incluir en sus filas, de acuerdo con la práctica nacional, a los representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y de las unidades económicas de la economía informal.

8. Los Miembros deberían llevar a cabo una evaluación y un diagnóstico apropiados de los factores, las características, las causas y las circunstancias de la informalidad en el contexto nacional para documentar la formulación y la aplicación de las leyes y los reglamentos, las políticas y otras medidas dirigidas a facilitar la transición a la economía formal.

389. La economía informal es heterogénea y puede adoptar muy distintas formas, según las características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas implicadas (como indica el párrafo 7, a), de la Recomendación)⁵¹⁰.

390. La diversidad de situaciones precisa de políticas específicas. Por consiguiente, es importante que las autoridades competentes analicen la diversidad, el tamaño y la envergadura de la economía informal, así como la relación entre la economía formal y la economía informal. Esta evaluación es decisiva y debería realizarse antes de la adopción, revisión y aplicación de las leyes y los reglamentos y otras medidas en aras de asegurar una cobertura y protección adecuadas de todas las categorías de trabajadores y de unidades económicas. La información de referencia sobre el tamaño y el aumento de la mano de obra, la educación y especialización de los que se incorporan al mercado laboral, las migraciones de las zonas rurales a las ciudades y el índice de urbanización reviste gran importancia⁵¹¹. La mejora de la calidad de los datos recopilados sobre la economía informal puede llevar a mejoras en la formulación de las políticas. No obstante, medir el alcance preciso de la economía informal no es fácil, ya que consiste en gran medida en actividades que no están registradas. Un ejercicio diagnóstico puede ayudar a obtener un amplio consenso en relación con la situación, especialmente si el proceso es transparente y participativo, y por consiguiente puede proporcionar una buena base para ponerse de acuerdo en las prioridades y las responsabilidades y para definir un plan de acción y un mapa de ruta. También proporciona un punto de partida para el control y la evaluación de las medidas de política y la tasa de formalización. Idealmente, debería llevarse a cabo durante las etapas iniciales del proceso de formalización. La Comisión señala que, a partir de su experiencia en el terreno, la OIT está preparando una nota metodológica en la que expone el alcance y la secuencia del diagnóstico, que debería adaptarse a las circunstancias de cada país. Al tiempo que destaca la importancia de adaptar el proceso de diagnóstico y de evaluación a la situación nacional, la Comisión considera de utilidad describir el proceso llevado a cabo por la OIT en el terreno, que podría servir de modelo y de inspiración para otros países. El modelo ha recibido la validación tripartita a nivel nacional en muchos países.

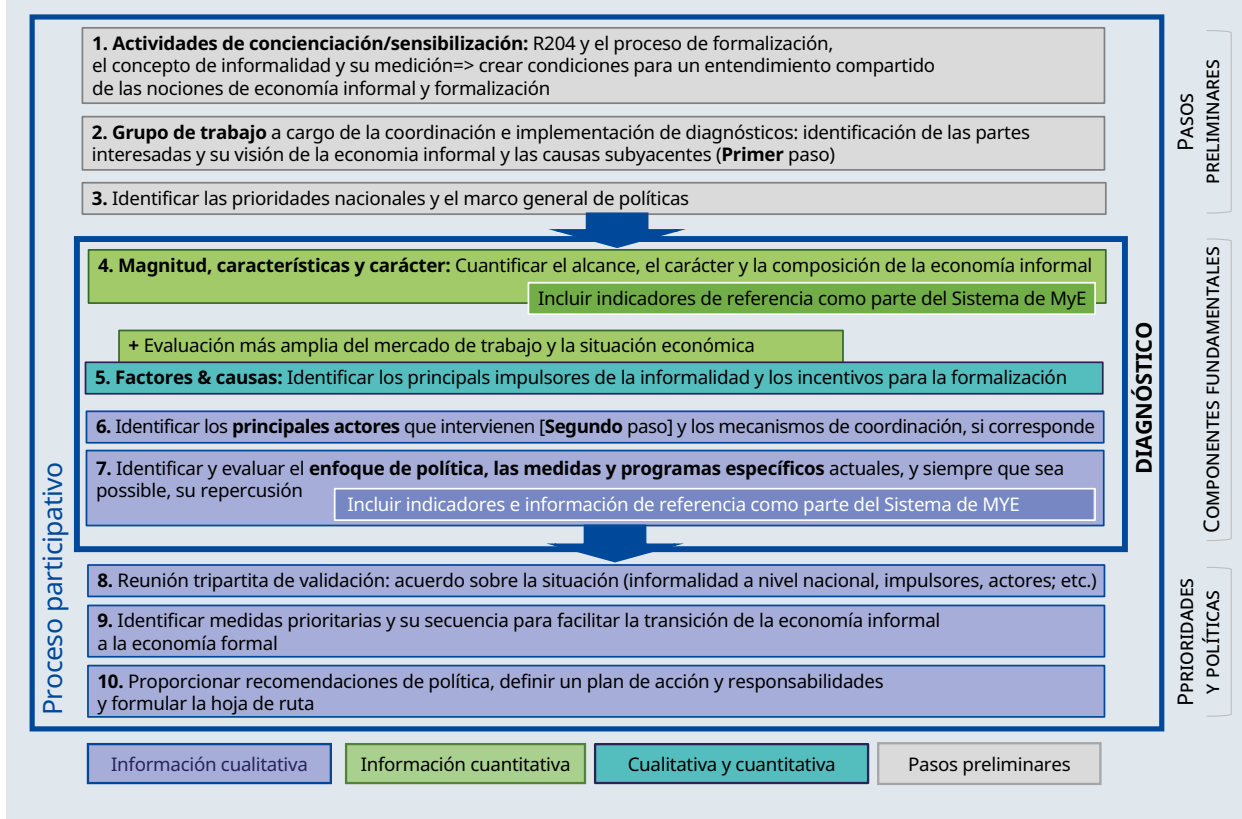
⁵⁰⁹ A este respecto, véase F. Bonnet: «Methodological note on national diagnostic of information», 2019, *op. cit.*

⁵¹⁰ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, 2002, *op. cit.*, pág. 2.

⁵¹¹ *Ibid.*, pág. 36.

Gráfico 3.3

Resumen de las principales etapas y posible secuencia del diagnóstico



Fuente: OIT: *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico* (tercera edición), OIT, Ginebra, 2018, gráfico 2.

391. La etapa preparatoria consiste de los pasos 1 a 3, y tiene por objeto reunir a las partes interesadas, identificar a los actores y entender la naturaleza de la informalidad a nivel nacional. Durante la misma se lleva a cabo una serie de actividades de sensibilización y concienciación y se designa a un grupo de trabajo con la responsabilidad de llevar a cabo el diagnóstico nacional con una función clave. También se definen las prioridades nacionales (que se establecen en el paso 7).

392. El núcleo del diagnóstico son los pasos 4 a 7. El alcance y la envergadura de esta etapa dependen del tipo de formalización escogida: nacional, sectorial o por grupo de trabajadores o unidad económica. Es importante obtener la aceptación de los actores implicados. Si no se determina un grupo o sector prioritario, puede llevarse a cabo un diagnóstico de la informalidad limitado (una evaluación cuantitativa de la naturaleza y el alcance de la informalidad). Si se determina un grupo o sector como prioridad, éste será objeto de un diagnóstico en profundidad:

- ▶ Establecimiento de un perfil de los trabajadores o de las unidades económicas (cuantitativo, sociodemográfico, composición del sector económico, incidencia de la informalidad en el grupo en particular, condiciones de trabajo y déficits de trabajo decente).
- ▶ Establecimiento de una base de referencia para la selección de un conjunto de indicadores que se valorarán periódicamente a fin de controlar y evaluar los avances (a este respecto, es importante examinar la capacidad nacional para elaborar estadísticas periódicamente y ponerse de acuerdo sobre lo que debería evaluarse y el conjunto de indicadores que deben seleccionarse).

- ▶ Determinación de los principales factores que impulsan informalidad (véase el gráfico 3.2.) que pueden guardar relación con la incapacidad para crear empleo decente, un marco normativo inadecuado o un cumplimiento deficiente, así como de las características de los trabajadores (educación, competencias). La experiencia muestra que si los distintos factores que impulsan la informalidad se abordan de manera integrada y coordinada, los resultados son mejores.
- ▶ Identificación de los actores y los mecanismos existentes de coordinación en vigor, que conllevan la determinación y la evaluación de las políticas, los actores y las responsabilidades, así como la coordinación entre ellos. Idealmente, esto debería llevarse a cabo con la participación de los representantes de la economía informal.
- ▶ Evaluación del nivel de integración de las medidas encaminadas a reducir los déficits de trabajo decente en los marcos nacionales de política estratégica. Ello conlleva la determinación del modo en que las políticas se traducen en programas y la valoración del equilibrio entre las medidas disuasorias y los incentivos, a partir de la recopilación de datos y de la realización de evaluaciones.

393. La etapa posterior al diagnóstico consiste de los pasos 8 a 10. Durante esta etapa, los mandantes revisan los resultados, los validan y deciden cuáles son las prioridades a partir de las cuales definir el plan de acción, a saber, cuál es el objetivo final. Puede organizarse una reunión para la validación tripartita con el objetivo de alcanzar un acuerdo sobre las prioridades y elaborar el plan de acción nacional, que incluya recomendaciones de políticas equilibradas (una combinación de incentivos y medidas de cumplimiento), funciones y responsabilidades. También puede contemplarse un proceso gradual de formalización, aunque conllevaría la delicada tarea de establecer prioridades entre los sectores o grupos específicos.

Ejemplos de diagnóstico a nivel nacional

La Comisión toma nota de que, con arreglo a la metodología adoptada por la OIT para la elaboración de diagnósticos nacionales, se están poniendo en práctica 25 procedimientos. Según corresponda, pueden centrarse en el conjunto de la economía o en sectores, unidades económicas o grupos de trabajadores específicos⁵¹². Varios países están realizando diagnósticos exhaustivos del conjunto de su economía informal, como el *Brasil*, *Nepal*, *Sudáfrica*, *Swazilandia* y *Viet Nam*. Otros países han adoptado un enfoque centrado en sectores específicos, como la construcción en *Côte d'Ivoire* y *Madagascar*, el sector comercial en *Burkina Faso* o el sector del espectáculo en relación con el VIH y el sida en *Camboya*. Por último, otros países se están centrando en cuestiones concretas, como el trabajo no declarado en *Grecia*; en grupos de trabajadores, como los trabajadores asalariados de las microempresas en el *Perú*; en unidades económicas concretas, como las micro y pequeñas empresas en el *Camerún*; o en esferas de políticas específicas, como la seguridad social en *Zambia*. También se está brindando apoyo en relación con las cuestiones sobre medición de los resultados en el Caribe, *India* y *Montenegro*. Se han elaborado o se están elaborando con el apoyo de la OIT varios planes de acción u hojas de ruta nacionales, como la Hoja de ruta para combatir el trabajo no declarado en *Grecia*, el plan general quinquenal para la provincia de Kwazulu-Natal en *Sudáfrica*, o la estrategia de transición a la economía formal en *Zimbabwe*. En América Latina y el Caribe, se están aplicando estrategias basadas en una pluralidad de intervenciones, por ejemplo, en la *Argentina* y el *Brasil*. Se estima que, durante el período 2016-2021, como mínimo diez países de distintas regiones promoverán la formulación y aplicación de marcos integrados de políticas.

⁵¹² OIT: «[Resultado 6: Formalización de la economía informal](#)», Consejo de Administración, 329.ª reunión, marzo de 2017, documento GB.329/POL/2, párr. 9.



394. La Comisión toma nota de que algunos gobiernos han proporcionado información en sus memorias sobre las medidas adoptadas para formular diagnósticos y evaluaciones sobre la incidencia de la informalidad a nivel nacional tanto en las zonas urbanas como en las rurales⁵¹³. Una memoria se refiere a la elaboración de indicadores que ayudarán a determinar cuáles son las futuras tendencias⁵¹⁴. Otras proporcionan información sobre las reuniones celebradas a nivel nacional para examinar y reflexionar sobre la economía informal que⁵¹⁵, como señalan algunos gobiernos, han brindado la oportunidad de informar acerca de la Recomendación⁵¹⁶.

V. Un marco coherente e integrado de políticas para facilitar la transición

395. El párrafo 10 de la Recomendación insta a la inclusión de un marco integrado de políticas en las estrategias o planes de desarrollo, así como en las estrategias de lucha contra la pobreza y los presupuestos, tomando en consideración el papel que desempeñan los diferentes niveles de gobierno. Debería asegurarse la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la cooperación entre los órganos y las autoridades competentes, tales como las autoridades tributarias, las instituciones de la seguridad social, las inspecciones del trabajo, las autoridades aduaneras, los organismos de migración y los servicios de empleo (párrafo 12). Para abordar la informalidad es precisa una evaluación de una combinación de factores de tipo macroeconómico e institucional⁵¹⁷.

396. La Recomendación tiene por finalidad proporcionar orientaciones sobre la amplia gama de políticas que resultan eficaces para facilitar la transición a la formalidad. El método propuesto consiste en abordar las causas subyacentes y no sólo los síntomas, a través de una estrategia global y diversificada⁵¹⁸. Se sustenta en la comprensión común de que la mejor manera de facilitar la transición a la economía formal es mediante una estrategia integrada, una coherencia entre las políticas, una coordinación institucional y el diálogo social. Las intervenciones son más eficaces si se combinan entre ellas y si tratan simultáneamente las diversas causas de la informalidad, lo que permite afrontar tanto su diversidad como su envergadura⁵¹⁹. Si bien es éste el objetivo general, ello no significa que todas las medidas deban adoptarse al mismo tiempo. El tratamiento de la informalidad es un proceso de larga duración que depende de sus características específicas y del nivel de consenso alcanzado. En algunos casos, puede decidirse empezar poco a poco, con una o dos políticas sencillas como modelo para las medidas que se adopten más adelante. Así, por ejemplo, algunos países

⁵¹³ Por ejemplo, *Armenia* (en el marco de su plan de acción nacional), *Argentina*, *Cabo Verde* (estudio realizado en 2015), *Gabón* (encuesta de todas las unidades empresariales del país), *Indonesia* (se han llevado a cabo varios estudios sobre los trabajadores en las micro y pequeñas empresas, los requisitos en el trabajo de los pescadores, la relación de trabajo y las empresas informales, así como sobre la protección de los trabajadores a domicilio) y *Seychelles* (está previsto realizar un estudio en 2019 con la asistencia del Banco Mundial).

⁵¹⁴ Memoria de *Tailandia*.

⁵¹⁵ Por ejemplo, *República Centroafricana*, *Colombia* y *República Dominicana*.

⁵¹⁶ Por ejemplo, *Benín*.

⁵¹⁷ J. M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana: *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos*, 2018, *op. cit.*, pág. 27.

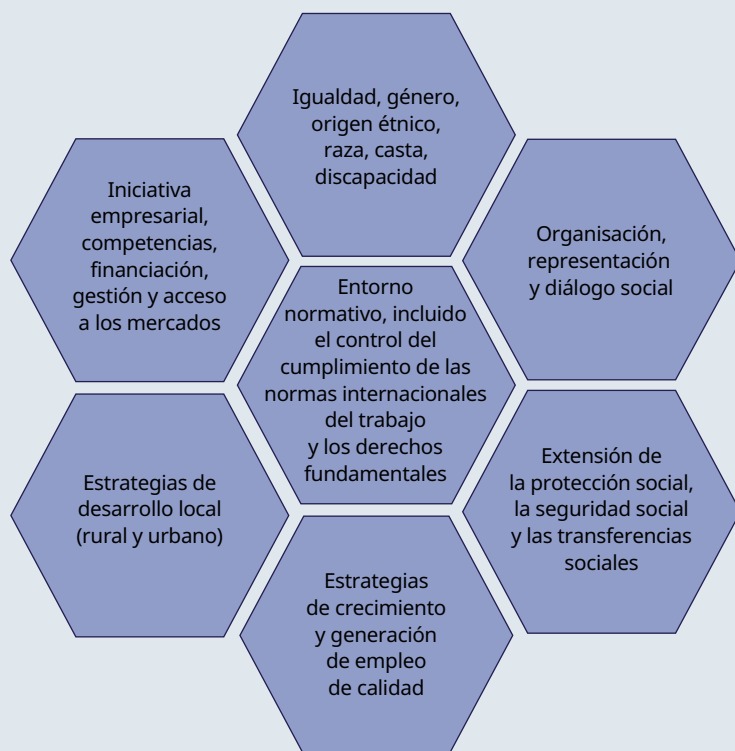
⁵¹⁸ OIT: *Actas Provisionales*, «Respuesta del Director General a la discusión de su Memoria», CIT, 78.ª reunión, Ginebra, 1991, págs. 27/7-27/8.

⁵¹⁹ OIT: «Resultado 6: Formalización de la economía informal», 2017, documento GB.329/POL/2, *op. cit.*, párr. 5.



Gráfico 3.4

Estrategia integrada para la transición a la formalidad



Fuente: OIT.

empiezan por abordar la informalidad en un sector específico (trabajo doméstico, trabajo a domicilio). En otros casos, el diálogo social y la participación de todas las partes interesadas hacen que sea posible adoptar un enfoque más integral en el tratamiento de la informalidad. En todo caso, el proceso lleva tiempo y, como se ha señalado antes, no existe una solución que funcione en todos los casos. El objetivo es lograr, con tiempo suficiente, un marco integrado que aborde los múltiples aspectos de la informalidad.

Afganistán – El Gobierno indica que, teniendo en cuenta la prevalencia del sector no estructurado y la magnitud de esta tarea, sólo es posible un enfoque gradual. Ya se han dado los primeros pasos, como el reglamento sobre las condiciones de trabajo de los asalariados jornaleros adoptado en 2018. Se prevén otras medidas a este respecto.

397. El párrafo 11 contiene una enumeración de ámbitos de política que son importantes para la transición de la economía informal a la economía formal. Estas políticas están basadas en las conclusiones de la CIT de 2002 y en los cuatro pilares del Programa del Trabajo Decente (creación de empleo, derechos en el trabajo, diálogo social y protección social). El objetivo es un marco integrado de políticas coherente que tome en consideración la amplia gama de modalidades de trabajo informal y sus dimensiones específicas, al tiempo que dirija la atención de las políticas globales hacia la calidad del empleo como factor impulsor de desarrollo económico⁵²⁰.

⁵²⁰ OIT: *Transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), 2014, op. cit., pág. 52.

398. La Comisión observa que, en sus memorias, muchos gobiernos señalan que han desarrollado un marco integrado de políticas para facilitar la transición a la economía formal⁵²¹. En algunos países se han adoptado medidas para abordar la informalidad en el marco de políticas nacionales más amplias⁵²². Muchas de las políticas nacionales de empleo enumeradas en el capítulo I se refieren explícitamente a medidas dirigidas a abordar la economía informal⁵²³. Algunas memorias hacen alusión a la adopción de políticas o medidas para facilitar una transición gradual o progresiva a la formalidad⁵²⁴.

399. Algunos gobiernos indican que están tomando medidas para abordar el trabajo no declarado⁵²⁵, y muchos se refieren a las medidas adoptadas para asegurar un registro adecuado de los trabajadores⁵²⁶. Otros aluden específicamente a medidas para lograr la transición a través del registro de categorías determinadas de trabajadores⁵²⁷. Otras memorias describen la simplificación de los procesos de registro para crear nuevas empresas (como las ventanillas únicas y el registro en línea)⁵²⁸.

1. Principios rectores

400. El párrafo 7, a) a l), de la Recomendación insta a tener en cuenta determinados principios rectores en una formulación de estrategias coherentes e integradas para facilitar la transición. En primer lugar, es fundamental reconocer la diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, así como la necesidad de abordar esa diversidad mediante enfoques específicos (párrafo 7, a)). Una estrategia coherente e integrada entre un amplio rango de áreas de políticas puede asegurar una transición gradual, aunque pueden aplicarse estrategias diversas y múltiples tomando en consideración los contextos y las preferencias nacionales (párrafo 7, b) a d)).

401. Las estrategias deben respetar los derechos humanos y los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Las normas internacionales del trabajo proporcionan orientaciones pertinentes en ámbitos de políticas específicos (párrafo 7, e) a g)), incluida la igualdad de género (párrafo 7, h)), y la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia, incluida la violencia de género (párrafo 11, f))⁵²⁹. La vulnerabilidad particular de determinadas categorías de trabajadores ante los déficits más graves de trabajo decente se reconoce en el párrafo 7, i) de la Recomendación como un elemento al que debe prestarse especial atención, habida cuenta de que, en muchos casos, la economía informal es el último recurso para estos

⁵²¹ Por ejemplo, *Afganistán, Argelia, Argentina, Armenia, Australia, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Benin, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Chipre, Colombia, Costa Rica, Croacia, República Democrática del Congo, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eritrea, Filipinas, Finlandia, Gabón, Georgia, Ghana, Grecia, Indonesia, Letonia, Libia, Namibia, Polonia, Reino Unido, Senegal, Seychelles, Sudán, Tailandia y Turquía*.

⁵²² Por ejemplo, *Afganistán* (Marco nacional de Afganistán para la paz y el desarrollo), *Armenia* (decreto gubernamental núm. 442-N de 2014 por el que se establece una estrategia de desarrollo a largo plazo), *Bosnia y Herzegovina* (Programa de reforma de la Federación de Bosnia y Herzegovina), *Burkina Faso* (objetivo 2 de la política sectorial sobre trabajo, empleo y protección social), *Camboya* (objetivo 1.3 de la política nacional de empleo para 2015-2025); *Colombia* (decreto núm. 567 de 2014 por el cual se estructura la Red Nacional de Formalización Laboral, basado en el Plan Nacional de Desarrollo), *República Democrática del Congo* (política nacional de empleo, punto núm. 7.4), *República Dominicana* (Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, tercer eje estratégico), *Ecuador* (Plan nacional de desarrollo para 2017-2021) y *El Salvador* (Política nacional de empleo decente, objetivo específico 4).

⁵²³ *Albania, Barbados, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Comoras, República Dominicana, El Salvador, Etiopía, Fiji, Filipinas, Ghana, Guatemala, Honduras, Kenya, Mauricio, Marruecos, República de Moldova, Namibia, Nepal, Nigeria, Paraguay, Rwanda, Serbia, Seychelles, Sri Lanka, República Unida de Tanzania, Timor-Leste y Uganda*.

⁵²⁴ Por ejemplo, *Afganistán, Bangladesh, Colombia y Egipto*.

⁵²⁵ Por ejemplo, *Armenia, Estonia, Finlandia, Letonia, Polonia y Reino Unido*.

⁵²⁶ Por ejemplo, *Estonia*.

⁵²⁷ Por ejemplo, *Bahrein* (registro de los trabajadores a domicilio) y *Chile* (teletrabajo, un 50 por ciento de los teletrabajadores participan en la economía informal).

⁵²⁸ Por ejemplo, *Armenia*.

⁵²⁹ El reciente Convenio núm. 190 y la Recomendación núm. 206, 2019, se aplican a la economía informal.



trabajadores. Esta disposición contiene una lista no exhaustiva que incluye a las mujeres, los jóvenes, los migrantes, las personas mayores, los pueblos indígenas, las personas que viven con el VIH o que están afectadas por el VIH o el sida, las personas con discapacidad, los trabajadores domésticos y los agricultores de subsistencia.

402. Con arreglo a la Recomendación, las medidas previstas para facilitar la transición a la economía formal deberían tener en cuenta la preservación y el aumento del potencial empresarial, la creatividad, el dinamismo, las competencias laborales y la capacidad de innovación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal. Debería adoptarse un enfoque equilibrado que combine incentivos y medidas de cumplimiento de la legislación, como medidas de prevención y penalización en caso de evitar o abandonar deliberadamente la economía formal con el fin de evadir el pago de impuestos y el cumplimiento de la legislación social y laboral (párrafo 7, j) a l)).

2. Igualdad de género e informalidad

403. Dada la fuerte segmentación de género que existe en la economía informal, es importante incorporar la igualdad de género en el marco integrado de políticas (como se observa en los capítulos I y II). Las mujeres tienen dificultades para acceder al mercado de trabajo y permanecer en él, y también son mayoría en los empleos en los que la relación de trabajo está menos clara.

404. Los hombres siguen predominando en los empleos mejor remunerados. Sea cual sea el tipo de situación en el empleo, los ingresos de las mujeres son menores que los de los hombres, aunque la brecha se ha reducido un poco en los últimos decenios, debido en parte a la aprobación de leyes relativas a la igualdad entre los géneros. Además, en relación con la informalidad, se enfrentan a la doble penalización de participar en la economía informal y ser mujeres. Las mujeres también tienden a pasar menos horas en trabajos remunerados que los hombres, en parte debido a las horas que dedican al trabajo de cuidados no remunerado. Las responsabilidades que acarrea el trabajo de cuidados no remunerado arraigan la segmentación en el mercado de trabajo, ya que las mujeres se ven limitadas a trabajos por cuenta propia o a domicilio, aunque el número total de horas trabajadas sea mayor y los ingresos menores. Las mujeres también suelen verse circunscritas a actividades económicas «tradicionalmente femeninas», como el trabajo doméstico y el trabajo a domicilio, que suelen estar mal remuneradas y desarrollarse en la economía informal.

405. La formalización del empleo asalariado y el cumplimiento de los salarios mínimos pueden ser un medio efectivo de aumentar los salarios de las mujeres y reducir la brecha salarial de género en la mitad inferior de la distribución salarial. Además, el acceso a servicios de guardería y otros servicios de cuidados que sean económicamente asequibles promueven la igualdad de género y facilitan la transición a la formalidad (párrafo 21)⁵³⁰. Deberían adoptarse medidas para promover la iniciativa empresarial de las mujeres y superar las normas sociales que impiden que participen en el mercado de trabajo abierto. Las mujeres y los hombres deberían tener igualdad de acceso a la propiedad y la tierra, al desarrollo de competencias, incluida la creación de empresas, la financiación y los servicios de guardería, y tener la posibilidad de trabajar menos horas.

⁵³⁰ Véase también OIT: *A quantum leap for gender equality: For a better future of work for all*, Ginebra, 2019, pág. 44.



CEACR – En sus comentarios relativos a *Jamaica*, la Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno de que las mujeres seguían en posición de desventaja respecto de los hombres en el mercado laboral de Jamaica y que, como resultado, muchas habían vuelto a la economía informal para poder satisfacer sus necesidades financieras. El Gobierno añadió que en el caso de muchas mujeres del entorno rural era más probable encontrarlas en la economía informal, ya que se topaban con dificultades para obtener un trabajo formal en algunas zonas rurales, en particular si tenían pocas o ninguna cualificación académica o técnica⁵³¹.

406. El párrafo 11, f), de la Recomendación insta a los Miembros a promover la igualdad y la eliminación de todas las formas de discriminación y de violencia, incluida la violencia de género, en el lugar de trabajo.

3. Asegurar el crecimiento y el empleo

407. La actividad del sector informal impide la utilización más eficaz de los recursos y mejoras de la productividad, y por consiguiente provoca que la economía funcione por debajo de su potencial, lo cual tiene repercusiones negativas en los índices de crecimiento económico⁵³². Pero el crecimiento económico por sí mismo no puede reducir la informalidad. De hecho, los datos comparativos muestran que países con niveles similares de desarrollo registran niveles muy distintos de informalidad. En los casos de informalidad generalizada, los patrones de crecimiento no pueden crear suficientes empleos formales para absorber a todas aquellas personas que quieren trabajar⁵³³. Allí donde existe, la informalidad es un reflejo de que no se ha alcanzado el objetivo del empleo pleno, productivo y libremente elegido que reclama el Convenio núm. 122. De hecho, el Comité observa que, según los últimos estudios, la diferencia de productividad entre las empresas del sector no estructurado y las del sector estructurado es considerable, con un promedio del 75 por ciento en una muestra de 18 países emergentes y en desarrollo. La competencia de las empresas informales también parece pesar sobre la productividad de las empresas formales expuestas: la productividad de las empresas formales que compiten con las empresas informales es sólo tres cuartas partes de la de las empresas formales que no compiten con las empresas informales, después de controlar otras características de la empresa. Las mejoras en el clima empresarial y, en términos más generales, en el desarrollo económico, pueden mitigar algunos de estos efectos indirectos negativos sobre la productividad de las empresas informales a las formales⁵³⁴.

⁵³¹ *Jamaica* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017. De manera análoga, el Gobierno de *Turquía* reconoce en su memoria que en su país la tasa de empleo no registrado entre las mujeres es muy alta, por lo cual se ha previsto la adopción de medidas para recopilar datos sobre el tema y en relación con la migración rural y urbana de las mujeres.

⁵³² Véase OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, 2002, *op. cit.*, pág. 7.

⁵³³ OIT: *Informality and non-standard forms of employment*, documento preparado para la reunión del Grupo de Trabajo del G-20 sobre el Empleo, 20-22 de febrero de 2018, Buenos Aires, pág. 4.

⁵³⁴ M. Amin, F. Ohnsorge, y C. Okou: «Casitng a Shadouw, Productivity of Formal Firms and Informality», Policy Research Working Paper, 8945, World Bank Group, julio de 2019, pág. 20.



La OIE indica que la productividad también es importante para facilitar la transición a la economía formal. En este sentido, es necesario que ocurran cuatro eventos simultáneamente: 1) la productividad de las micro y pequeñas unidades económicas debe crecer constantemente; 2) los costosos procedimientos y formalidades burocráticos y administrativos deben reducirse al mínimo; 3) los incentivos fiscales o similares deben renovarse, y 4) se requiere una mejor asignación de los recursos públicos, en particular de los recursos destinados a fomentar el espíritu empresarial como opción profesional cuando existen escasas perspectivas de encontrar un empleo como empleado asalariado en la economía formal.

408. A tenor de lo dispuesto en el párrafo 11, *a*), el marco integrado de políticas al que insta la Recomendación debería promover estrategias de desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza y crecimiento inclusivo, así como la generación de empleos decentes en la economía formal. Para frenar la expansión de la informalidad es preciso situar el empleo decente productivo en el centro de la política económica y social, promoviendo marcos macroeconómicos favorables al empleo y proporcionando apoyo a los sectores productivos.

409. La capacidad económica de las empresas y los trabajadores es un factor clave de la informalidad, y la productividad es un indicador de esta capacidad. La falta de inversión, la tecnología obsoleta, las brechas de infraestructuras y los déficits de educación son algunos de los factores que contribuyen a la baja productividad. El objetivo es, sin duda, aumentar la productividad y mejorar la disponibilidad de empleo decente. La promoción de políticas sectoriales podría contribuir a liberar el máximo potencial de generación de empleo en los países (párrafo 11, *m*)⁵³⁵. Otros elementos que deben tomarse en consideración incluyen la sostenibilidad ambiental y la promoción del crecimiento en el sector verde, así como la destrucción y creación de empleo consiguientes.

410. El empleo pleno, decente, productivo y libremente elegido debería ser, como se indica en el párrafo 14 de la Recomendación, una meta central de la estrategia o plan nacional de desarrollo y crecimiento. La fijación de metas para la creación de empleo, o para la formalización, con compromisos cuantificables, como se señala en el capítulo I, puede servir para alcanzar este objetivo⁵³⁶.

La CGT-RA de *Argentina* señala que las pymes son las más afectadas por las políticas macroeconómicas de ajuste adoptadas más recientemente. Se refiere asimismo a la adopción de un programa dirigido a la recuperación económica de las empresas a través de exenciones fiscales, que incluye sanciones en caso de no registro de los trabajadores.

Elementos de un marco global de políticas de empleo

411. El párrafo 15 de la Recomendación insta a los Miembros a promover la puesta en práctica de un marco global de políticas de empleo que podría incluir los elementos siguientes: políticas macroeconómicas de fomento del empleo; políticas comerciales, industriales, tributarias, sectoriales y de infraestructura; políticas empresariales; políticas del mercado de trabajo; políticas de migración laboral; políticas de educación y de desarrollo de competencias laborales; medidas de activación que faciliten la transición de la escuela al trabajo y promuevan la transición del desempleo al empleo. Además, en función de las circunstancias de cada país, los Miembros deberían asegurar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la

⁵³⁵ OIT: *La economía informal y el trabajo decente: Una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*, Ginebra, 2003, cap. 3.1 «Patrones de crecimiento económico y la economía informal», pág. 14.

⁵³⁶ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), 2014, *op. cit.*, pág. 37.

cooperación entre los órganos y las autoridades competentes (párrafo 12). Esta enumeración, que no es en modo alguno exhaustiva, refleja la naturaleza polifacética de la informalidad, que va mucho más allá del mundo del trabajo. A este respecto, la Comisión toma nota de la gran cantidad de información que contienen las memorias de los países sobre la amplia gama de medidas adoptadas a nivel nacional. La Comisión toma nota en particular de las medidas para mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente los desempleados de larga duración y otros grupos de trabajadores que tienen más dificultades para acceder al mercado de trabajo⁵³⁷.

Armenia – El plan de acción nacional da prioridad a la mejora de la reglamentación de las relaciones legales y al desarrollo de la capacidad del Gobierno y los interlocutores sociales para facilitar la transición a la formalidad, a cuyos efectos el Gobierno seguirá adoptando medidas para reducir la economía informal, formular una política que facilite la transición al empleo formal, introducir cambios estructurales, mejorar la educación, ampliar el marco fiscal y promover el cumplimiento de las normas internacionales.

412. En sus memorias, algunos países se refieren a la necesidad de abordar la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas, que tiende a provocar un aumento de la economía informal en las zonas urbanas y a afectar negativamente al desarrollo rural⁵³⁸. Consideran asimismo que es necesario contar con más datos sobre este tema⁵³⁹.

413. Hay gobiernos que aluden a medidas para mejorar la productividad de la mano de obra a través de capacitación y para centrar la formación y el desarrollo de las competencias en sectores con niveles de productividad más altos⁵⁴⁰. El reconocimiento de las competencias y el aprendizaje previo se consideran fundamentales para asegurar la movilidad de la mano de obra⁵⁴¹. En sus memorias algunos países señalan que han puesto en marcha programas de formación y readaptación profesional para los titulados jóvenes, así como un fondo de formación para facilitar el cambio de carrera y la adquisición de nuevas competencias en los puestos de trabajo existentes y en los nuevos⁵⁴². También consideran necesario revisar los programas escolares. Algunas memorias se refieren a la asistencia proporcionada a los jóvenes para que puedan acceder al mercado de trabajo, inclusive a través de formación dual, formación profesional, asistencia durante la transición (formación introductoria y formación preprofesional) y orientación profesional⁵⁴³. Hay memorias que mencionan la aplicación de la Garantía Juvenil Europea⁵⁴⁴.

Estonia – El principal objetivo del Plan de desarrollo juvenil para 2014-2020 es proporcionar a los jóvenes una amplia variedad de oportunidades para su desarrollo y realización personal, para aprender y para trabajar, así como para asegurar que les va bien en el mercado de trabajo.

⁵³⁷ Por ejemplo, *Armenia* (decreto gubernamental núm. 797-N de 2018, cap. 9.2.1).

⁵³⁸ Por ejemplo, *Sudán*.

⁵³⁹ Por ejemplo, *Turquía*.

⁵⁴⁰ Por ejemplo, *Argentina, Armenia y Vanuatu*.

⁵⁴¹ Memoria del *Canadá*.

⁵⁴² Por ejemplo, *Cabo Verde y Chile*.

⁵⁴³ Por ejemplo, *Alemania, Hungría y Nueva Zelanda*.

⁵⁴⁴ Véase el cap. VI. Por ejemplo, *Bulgaria y Estonia*.



Nigeria – Es necesario establecer vínculos entre la formación en el empleo y la educación en el aula con objeto de proporcionar a las jóvenes oportunidades para adquirir el nivel de competencias necesario para acceder al mundo del trabajo. La Comisión Nacional de Universidades (NUC), el Fondo de Formación Industrial (ITF) y órganos normativos similares son los responsables de la aplicación de esta política.

414. Algunas memorias se refieren a medidas de activación específicas, como los intercambios de mano de obra o los mediadores para los jóvenes (para los trabajadores jóvenes que no están recibiendo formación, a fin de ponerlos en contacto con un empleador). En algunos países, se han adoptado medidas para la formalización de determinadas categorías de trabajadores, incluidos los trabajadores a domicilio⁵⁴⁵, o para abordar las necesidades de grupos particulares que son más vulnerables a la exclusión⁵⁴⁶. Otras memorias mencionan la necesidad de crear primeros empleos y una mejor política de incentivos⁵⁴⁷, así como de racionalizar la información sobre el mercado de trabajo con objeto de aumentar el empleo⁵⁴⁸.

Eslovaquia – Las medidas activas del mercado de trabajo están reguladas por la ley núm. 5/2004 relativa a los servicios de empleo, que aspira a aumentar el empleo, reducir las diferencias regionales, disminuir el desempleo de larga duración y el desempleo juvenil, y crear nuevos puestos de trabajo a través de diversos incentivos financieros para aplicar medidas dirigidas a varias categorías de trabajadores, como las personas que han finalizado la educación secundaria. El artículo 46 de la ley introduce una medida específica conocida como «Educación y formación para las necesidades del mercado de trabajo», que habilita a estas personas a recibir formación específica para mejorar su empleabilidad tomando en consideración y ampliando las competencias y las calificaciones adquiridas durante su educación. Se ha observado que los jóvenes que participan en la puesta en marcha de estas medidas tienen una probabilidad de un 72 por ciento mayor de encontrar un puesto de trabajo adecuado. También existen medidas activas del mercado de trabajo para mejorar la situación de las personas que buscan empleo y se encuentran en situación de desventaja, que incluyen incentivos financieros para que sus empleadores los mantengan en su puesto.

CEACR – En sus comentarios sobre *Costa Rica*, la Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno de que, a través de la aplicación del programa de promoción del empleo juvenil «Empléate» se habían puesto en marcha una serie de acciones con el objetivo de mejorar la atención integral brindada a los beneficiarios del programa, tales como: i) el establecimiento de un vínculo con el programa «Mi primer empleo», el cual promueve la creación de nuevas oportunidades laborales para mujeres, jóvenes y personas con discapacidad por medio de un incentivo económico que se otorga a aquellas empresas que contraten a dichos trabajadores; ii) el incremento del número de convenios celebrados con empresas que demanden trabajadores cuyo perfil ocupacional sea afín con la formación del programa «Empléate», y iii) la recopilación de información sobre las tendencias y necesidades del mercado del trabajo⁵⁴⁹.

⁵⁴⁵ Por ejemplo, *Bahrein*.

⁵⁴⁶ Por ejemplo, *Trinidad y Tabago*.

⁵⁴⁷ Por ejemplo, *Cabo Verde*.

⁵⁴⁸ Por ejemplo, *Camboya*.

⁵⁴⁹ *Costa Rica* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2018.

CEACR – En sus comentarios sobre *Hungría*, la Comisión tomó nota de que el Gobierno se refería a un número elevado de personas con niveles bajos de escolarización entre las personas que buscaban empleo y a la elevada proporción de personas que accedían por vez primera al mercado de trabajo, jóvenes y personas que llevaban desempleadas más de un año, señalando que los empleados de larga duración representaban más de una cuarta parte de las personas que buscaban empleo. Para mejorar la empleabilidad de estos grupos, el Gobierno ha adaptado parcialmente los programas activos del mercado de trabajo en vigor y elaborado proyectos nuevos. Además de los incentivos fiscales y otros subsidios para los empleadores, se han adoptado medidas en el marco de programas y proyectos generales dirigidas específicamente a las personas que buscan trabajo a fin de que resulte menos atractivo desde el punto de vista financiero permanecer desempleado, que proporcionan orientación y formación a medida basadas en un sistema nuevo de clasificación de los clientes (perfiles) puesto en marcha en 2016, que ofrece prestaciones de alojamiento para que los traslados resulten más tentadores⁵⁵⁰.

415. Algunos gobiernos informan de las medidas que han adoptado para promover la iniciativa empresarial, en particular para las mujeres y en los sectores que emplean mucha mano de obra⁵⁵¹. Respecto a la imposición fiscal, algunas memorias hacen alusión explícitamente a la necesidad de asegurar que el cumplimiento de las obligaciones fiscales vaya acompañado de una política fiscal eficaz⁵⁵².

Honduras – En abril de 2018, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) publicó el estudio «Mujeres en la gestión empresarial en Honduras» con el objetivo de: determinar y conocer mejor cuáles son los obstáculos que se interponen entre las mujeres y su progresión en el mundo empresarial y la gestión; establecer distintos medios para abordar los desafíos que plantea esta situación; compartir recomendaciones sobre cómo superar esos obstáculos, y determinar posibles estrategias para su presentación a los actores clave.

San Vicente y las Granadinas – El Gobierno tiene previsto desarrollar un programa de formación para los jóvenes que abandonan la escuela a través del Servicio de Empoderamiento de los Jóvenes (YES) con miras a instaurar una cultura de la iniciativa empresarial y una mejor actitud hacia el trabajo. La participación de las empresas del sector privado en el programa YES se promueve a través de incentivos fiscales.

416. La Comisión observa asimismo que, en el marco de la estrategia adoptada por el Consejo de Administración en 2015 para la aplicación de la Recomendación núm. 204, se ha prestado apoyo para incorporar y fortalecer los objetivos de la formalización y la creación de trabajo decente en las políticas nacionales de empleo, así como en otros marcos nacionales de políticas. Las medidas adoptadas incluyen inversiones con un alto coeficiente de empleo y programas públicos de empleo. En este contexto, la Comisión también toma nota del apoyo prestado por la OIT en *Burkina Faso*, *Côte d'Ivoire*, *República Democrática del Congo*, *Ghana*, *Madagascar*, *Nepal*, *Sudáfrica*, *Viet Nam* y *Zimbabue*⁵⁵³.

⁵⁵⁰ *Hungría* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

⁵⁵¹ Por ejemplo, *Camerún*.

⁵⁵² Por ejemplo, *Letonia*, en el marco del Plan de acción de las autoridades para luchar contra la economía sumergida en 2016-2020.

⁵⁵³ OIT: «Resultado 6: Formalización de la economía informal», 2017, documento GB.329/POL/2, *op. cit.*



4. Un marco legislativo y normativo apropiado

417. El párrafo 9 de la Recomendación insta a los Miembros a adoptar, revisar y hacer cumplir la legislación nacional u otras medidas a fin de asegurar una cobertura y una protección apropiadas de todas las categorías de trabajadores y unidades económicas. En un contexto jurídico, la informalidad suele entenderse como aquellas actividades que quedan, *de facto* o *de jure*, fuera del alcance de la ley⁵⁵⁴. Cuando así ocurre, se dice que los trabajadores y las unidades económicas no están ni registrados, ni reglamentados ni protegidos. Las razones pueden ser de diversa índole. En ocasiones, el alcance de la ley es limitado y excluye determinadas actividades o sectores de su aplicación. A veces, la ley no es clara o el sector aún no está reglamentado (como en el caso de las nuevas formas de trabajo o de organización del trabajo). En otros casos, no se trata de la adopción de las reglamentaciones adecuadas, sino de la gobernanza y la capacidad institucional para su aplicación (párrafo 23). En este contexto, es importante asegurar que las instituciones existentes del mercado de trabajo no generan costos excesivos o innecesarios de transacción y limitaciones a los actores económicos que les empujen hacia la informalización. De hecho, la reglamentación del trabajo debería ayudar a corregir las imperfecciones, así como la desigualdad inherente entre empleadores y trabajadores, promoviendo al mismo tiempo a las empresas y aportando claridad en relación con la situación en el empleo, los derechos y las responsabilidades.

418. La modernización y el fortalecimiento de los sistemas jurídicos nacionales, incluidos los mecanismos de control del cumplimiento⁵⁵⁵, y la ampliación de la cobertura de la seguridad social a todas las categorías de trabajadores, concretamente a las nuevas categorías de trabajadores⁵⁵⁶, son algunas de las cuestiones relacionadas con la reglamentación que se abordan en las memorias de los países.

419. Al mismo tiempo, el marco integrado de políticas al que insta la Recomendación también debería abordar el establecimiento de un marco legislativo y normativo apropiado que promueva y ponga en práctica los principios y derechos fundamentales en el trabajo y contribuya a el fomento de un entorno empresarial y de inversión propicio (párrafo 11, *b*) a *d*)). En sus memorias, los gobiernos se refieren, en términos generales, a la necesidad de establecer o de mejorar el marco legislativo⁵⁵⁷.

a) Garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y otras normas del trabajo

420. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo también son aplicables a los trabajadores de la economía informal, como se reconoce en el párrafo 16 de la Recomendación. La Comisión ya ha reflexionado acerca de los graves déficits de trabajo decente que afrontan los trabajadores en la economía informal, donde el trabajo forzoso, el trabajo infantil y la discriminación son habituales y existen importantes obstáculos relacionados con la libertad sindical y la negociación colectiva. Al mismo tiempo, es necesario ampliar las normas básicas mínimas sobre cuestiones sustantivas a los trabajadores de la economía informal. El anexo a la Recomendación contiene una lista de instrumentos de la OIT y las Naciones Unidas de interés para facilitar la transición a la economía formal. El cumplimiento de las normas del trabajo incide positivamente en los trabajadores en cuanto a sus relaciones de trabajo, su capacitación y los accidentes del trabajo. El párrafo 11, *r*), se refiere a la necesidad asegurar los ingresos, a través, por ejemplo, de la adopción de políticas de salario mínimo adecuadamente formuladas.

⁵⁵⁴ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), 2014, *op. cit.*, párr. 114 y siguientes.

⁵⁵⁵ Por ejemplo, *Bahrein, Chile y Finlandia*.

⁵⁵⁶ Por ejemplo, *Argelia*.

⁵⁵⁷ Por ejemplo, *Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina (Brcko District) y Cabo Verde*.



b) Relación de trabajo e informalidad

421. En los acuerdos informales, los trabajadores pueden tener trabajos informales (tales como trabajo no registrados o subregistrado, por ejemplo, cuando reciben parte de su sueldo de manera informal) (párrafo 4, c)). También pueden participar en relaciones de trabajo encubiertas o ambiguas, o en relaciones triangulares, en las que no está claro quién es el empleador. Pueden incluso participar en relaciones de trabajo no reconocidas y no reguladas (trabajadores de plataformas digitales, trabajadores domésticos, trabajadores a domicilio y trabajadores rurales) (párrafo 4, d)). La diversidad de situaciones que pueden darse en la economía informal exige soluciones legales diferenciadas.

422. Esta cuestión está relacionada estrechamente con el tema sobre el que versa la Recomendación núm. 198. El reconocimiento de la existencia de una relación de trabajo es pues decisivo para la formalización. A través de esta relación, los trabajadores y los empleadores acceden a la legislación prevista para proteger sus derechos respectivos⁵⁵⁸. Las deficiencias en los criterios legales para determinar la existencia de una relación de trabajo puede difuminar la distinción entre un trabajador dependiente y un trabajador independiente, y esta falta de claridad puede encontrarse en el origen de la informalidad⁵⁵⁹. Por esta razón, en algunos países la legislación impone la carga de la prueba al empleador para demostrar si el trabajador es o no un empleado⁵⁶⁰.

Canadá – La Ley de Aplicación Presupuestaria, 2018, núm. 2, enmendó el Código del Trabajo para abordar las relaciones de trabajo encubiertas y no declaradas: a) prohibiendo explícitamente a los empleadores del sector privado regulado a nivel federal tratar a sus trabajadores asalariados como si no fueran empleados suyos a fin de evitar sus obligaciones laborales (nuevo artículo 167.1 del Código, que aún no ha entrado en vigor), y b) situando la carga de la prueba en el empleador si éste afirma que una persona que ha presentado una demanda en su contra no es su empleado (nuevo artículo 167.2 del Código, que aún no ha entrado en vigor). Estas enmiendas servirán para disuadir a los empleadores de encubrir relaciones de trabajo y alentarán a los trabajadores a presentar una demanda si consideran que su empleador no refleja con exactitud su situación en el empleo.

423. A este respecto, el párrafo 4, d), de la Recomendación núm. 204 indica que se aplica a los trabajadores cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas. Para hacer frente a esta situación, el párrafo 26 se refiere a la necesidad de establecer mecanismos apropiados o la revisión de los mecanismos existentes, que permitan asegurar el cumplimiento de la legislación nacional, inclusive, entre otros aspectos, asegurando el reconocimiento y el cumplimiento de las relaciones de trabajo, con objeto de facilitar la transición a la economía formal.

424. También cabe recordar que la mayoría de los trabajadores en la economía informal son autónomos, trabajadores en sus propias empresas o trabajadores familiares auxiliares, que suelen quedar fuera de la relación de trabajo.

⁵⁵⁸ OIT: *Formalizing domestic work*, 2016, op. cit., pág. 14.

⁵⁵⁹ Por ejemplo, en *Austria*, la Ley del Empleo, que entró en vigor el 29 de junio de 2018, aporta aclaraciones sobre la lista de personas ocupadas; se añadió el art. 5 sobre empleo informal junto a una definición de la expresión «empleo informal». En *Finlandia*, la disposición relativa al alcance de la aplicación de la Ley de Contratos de Trabajo (cap. 1, art. 1) y la definición de contrato de trabajo que aparece son de obligado cumplimiento. Las partes de un contrato de trabajo (o las partes de un convenio colectivo) no pueden acordar legalmente que la Ley de Contratos de Trabajo no se aplique a una relación de trabajo que cumpla con todos los criterios para ser considerada como tal.

⁵⁶⁰ Véase el cap. II sobre las presunciones legales y la carga de la prueba.



c) Buena gobernanza

425. Durante las labores preparatorias, hubo un amplio consenso en torno al hecho de que la informalidad estaba estrechamente ligada a la mala gobernanza. A menudo, el crecimiento de la economía informal puede deberse a políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, equivocadas o mal aplicadas; a la falta de marcos jurídicos e institucionales apropiados; a la falta de buena gobernanza para la aplicación correcta y eficaz de las políticas y las leyes, y a la falta de confianza en las instituciones y los procedimientos administrativos. Hay tres tipos de marcos jurídicos e institucionales destacados, la legislación del trabajo, las reglamentaciones empresariales y el marco jurídico para garantizar los derechos de la propiedad, las propiedades y el capital financiero. Al mismo tiempo, de nada sirven normas y reglamentos adecuados sin instituciones fuertes y eficaces para aplicarlos. Es esencial, por consiguiente, aclarar el actual marco institucional y determinar por qué algunas actividades económicas o categorías de trabajadores no están cubiertas por sistemas formales, así como las reformas o los cambios que podrían revertir esta situación⁵⁶¹.

426. Para mejorar los derechos y la protección en la economía informal, los gobiernos necesitan una ingente inversión en estructuras de buena gobernanza (párrafo 23) que sirvan para garantizar la aplicación efectiva de los contratos, proteger los derechos de propiedad (incluido el acceso al crédito y a capital financiero), garantizar la seguridad personal y la estabilidad social, y reducir los riesgos medioambientales y de salud pública⁵⁶².

d) Mejora de la administración del trabajo y los servicios de inspección del trabajo y garantía del acceso a la justicia⁵⁶³

427. En la mayoría de los casos, el problema radica en la falta de leyes que son suficientemente claras así como en el limitado cumplimiento y de control del cumplimiento de la ley. El marco integrado de políticas debería incluir un sistema eficiente y eficaz de inspección del trabajo (párrafo 11, q)). En la mayoría de los países, el alcance de los servicios de inspección del trabajo está definido por la legislación general del trabajo y el factor determinante en la legislación suele ser la existencia de una relación de trabajo o de aprendizaje. En consecuencia, el párrafo 27 se refiere a la necesidad de dotarse de un sistema de inspección adecuado y apropiado, y de extender la cobertura de la inspección del trabajo a todos los lugares de trabajo y a todos los aspectos de la economía informal (laboral, social y fiscal).

428. Al mismo tiempo, los trabajadores de la economía informal deberían establecer procedimientos eficaces y accesibles para la presentación de reclamaciones y recursos (párrafo 29). El marco integrado de políticas también debería adoptar medidas apropiadas mediante una combinación de medidas de prevención y de aplicación de sanciones efectivas (párrafos 22 y 30).

429. La Comisión de Expertos ha instado a los gobiernos a considerar la extensión gradual del sistema de administración del trabajo para cubrir a los trabajadores que, de conformidad con la legislación, no son trabajadores asalariados.

CEACR – La Comisión ha tomado nota de que en la *República de Moldova* las empresas y los trabajadores que operan en la economía informal están incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación sobre inspección del trabajo y de la protección laboral y social de las personas que buscan empleo. En este contexto, el servicio de inspección del trabajo ha detectado empleo informal en empresas que operan en el sector formal y ha ayudado a legalizarlo⁵⁶⁴.

⁵⁶¹ OIT: *Transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), 2014, op. cit., párrs. 19 y 114.

⁵⁶² OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, 2002, op. cit., pág. 8. Véase también el cap. VII.

⁵⁶³ Véase también el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150).

⁵⁶⁴ *República de Moldova* – CEACR, Convenio núm. 150, solicitud directa, 2010.



5. Diálogo social

430. Todos los trabajadores, incluidos los que participan en la economía informal, deberían gozar de los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los convenios de la OIT pertinentes. A este respecto, el párrafo 11, e), de la Recomendación señala que el marco integrado de políticas debería incluir la organización y la representación de los empleadores y de los trabajadores para promover el diálogo social. Aunque en la economía informal los obstáculos al diálogo social son mayores, éste puede ser de gran utilidad para asegurar que las políticas abordan la informalidad más eficazmente y con mayor rapidez. Por esta razón, es decisivo crear un entorno favorable para que los empleadores y los trabajadores puedan ejercer el derecho de libertad de asociación y libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, y participar en el diálogo social en el marco de la transición a la economía formal (párrafos 31 a 35).

431. La diversidad de situaciones en la economía informal exige que los sindicatos y las organizaciones de empleadores desplieguen estrategias múltiples para llegar a todos los trabajadores y unidades económicas. Algunos sectores en los que prevalece la informalidad y dada las dificultades a las que tienen que hacer frente los trabajadores para sindicalizarse, ya cuentan con organizaciones estructuradas (sindicatos, cooperativas y otros tipos de representación) que representan los intereses de los trabajadores. Los sindicatos y las organizaciones de empleadores tienen varios modos de acceder a los trabajadores y a las empresas en la economía informal, como la formación sobre seguridad y salud en el trabajo (SST) y otros temas, o las alianzas con asociaciones de trabajadores de la economía informal. Además, el hecho de que los sindicatos estén presentes en los órganos mixtos y otras organizaciones colectivas les permite representar los intereses de los trabajadores en la economía informal. Trabajadores de la economía informal deben tener también la posibilidad de establecer sus propios sindicatos.

432. Las disposiciones de la Recomendación ponen de relieve la necesidad de que la totalidad del proceso se acompañe de un diálogo social fluido, basado en consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, así como con los representantes de los trabajadores y las unidades económicas en la economía informal. El párrafo 6 de la Recomendación añade que, en el proceso de determinación de la naturaleza y el alcance de la economía informal y su relación con la economía formal, la autoridad competente debería recurrir a mecanismos tripartitos en los que participen plenamente las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, las cuales deberían incluir en sus filas a los representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y de las unidades económicas de la economía informal.

433. Recordando la situación particularmente difícil y aislada de los trabajadores rurales, la gran mayoría de los cuales se encuentran en la economía informal, la Comisión, haciendo referencia a su Estudio General relativo a los instrumentos sobre el derecho de asociación y las organizaciones de trabajadores rurales, considera que los trabajadores rurales de la economía informal deberían disfrutar del derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes y a afiliarse a las mismas, y que deberían tenerse plenamente en cuenta las implicaciones jurídicas y prácticas de los trabajadores subcontratados, estacionales, temporales, migrantes y los que estén empleados en el sector informal, así como de los trabajadores de explotaciones agrícolas familiares y pequeñas empresas⁵⁶⁵.

434. La Comisión toma nota de las acciones emprendidas a nivel nacional para promover el diálogo social con miras a la adopción de medidas para la transición a la economía formal. En sus memorias, algunos países indican que la cuestión de la informalidad y el modo de

⁵⁶⁵ OIT: *Dar una voz a los trabajadores rurales, Estudio General sobre los instrumentos relativos al derecho de asociación y las organizaciones de trabajadores rurales*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 104.ª reunión, Ginebra, 2015.



abordarla está en la agenda de los órganos tripartitos de consulta a nivel nacional⁵⁶⁶. Algunas memorias se refieren a las consultas no regulares celebradas en el marco de las comisiones tripartitas⁵⁶⁷. En otros países, se han adoptado planes de acción específicos para abordar la informalidad con la colaboración de los interlocutores sociales, incluidos miembros de cooperativas y consejos especiales⁵⁶⁸. Hay países que han establecido foros de negociación para cada sector de la economía⁵⁶⁹. Algunos planes de formalización tratan el papel decisivo que desempeñan los interlocutores sociales en su aplicación efectiva⁵⁷⁰. En algunas memorias se hace referencia a consultas periódicas celebradas con los interlocutores sociales para evaluar la naturaleza y el alcance de la economía informal y los mecanismos de formalización, que ya han arrojado resultados positivos⁵⁷¹. Hay casos en los que, aunque los países no cuenten con mecanismos tripartitos estructurados para abordar la economía informal, se celebran consultas en relación con estudios de impacto⁵⁷². En otros países, se han constituido órganos consultivos sobre temas específicos, como la SST o la seguridad social, con miras a la extensión de los derechos correspondientes a los trabajadores de la economía informal⁵⁷³.

CEACR – En sus comentarios sobre la *República Islámica del Irán*, la Comisión tomó nota de que, como ejemplo de cooperación tripartita sobre cuestiones relacionadas con el empleo y el mercado de trabajo, el Gobierno se refirió a las consultas tripartitas celebradas en mayo de 2016 en Teherán durante Conferencia sobre la transición de la economía informal a la economía formal, en las cuales se debatieron desafíos y directrices sobre la cuestión con los mandantes tripartitos⁵⁷⁴.

435. No obstante, la Comisión toma nota de que las memorias de los países proporcionan muy poca información sobre la participación de los representantes de organizaciones de trabajadores y unidades económicas constituidas por afiliación en la economía informal.

6. Un entorno favorable para las empresas sostenibles y la inversión

436. Las empresas sostenibles son una fuente importante de crecimiento, creación de riqueza, innovación, empleo y trabajo decente, por lo que desempeñan un papel decisivo en la mejora de los niveles de vida y las condiciones sociales a lo largo del tiempo. Si bien las empresas de la economía informal contribuyen al crecimiento nacional, no lo hacen en la medida en que podrían dada su capacidad. El hecho de que se encuentren fuera del marco jurídico las excluye del apoyo y los servicios que permitirían que prosperasen y, por ende, mejorasen sus perspectivas de crecimiento y aumentasen su productividad. El marco integrado de políticas debería incluir el fomento de un entorno empresarial y de inversión propicio para el establecimiento de empresas y la creación de empleo decente (párrafo 11, c)⁵⁷⁵.

⁵⁶⁶ Por ejemplo, *Colombia, Egipto, El Salvador, Portugal, Rumania y Suriname*.

⁵⁶⁷ Por ejemplo, *Uruguay* (discusiones *ad hoc* en el Consejo de Salarios y la Comisión del Transporte).

⁵⁶⁸ Por ejemplo, *Azerbaiyán, Guatemala* (Subcomisión de Tránsito a la Formalidad), *Letonia* (Consejo para la Prevención de la Economía Sumergida) y *Namibia*.

⁵⁶⁹ Por ejemplo, *Perú* (se han constituido foros negociadores para restauración gastronómica, artistas, seguridad, pesca y jugadores de fútbol).

⁵⁷⁰ Por ejemplo, *Zimbabwe*.

⁵⁷¹ Por ejemplo, *Sudán* (consultas con los sindicatos de las pequeñas industrias y de artesanos).

⁵⁷² Por ejemplo, en *Alemania*, el Gobierno federal elabora cada cuatro años un informe sobre el impacto de la Ley de Prevención del Empleo Ilícito (SchwarzArbG). La memoria incluye declaraciones de los *Länder*, los departamentos gubernamentales pertinentes y las autoridades de cooperación previstas en el artículo 2, 2), de la SchwarzArbG, así como los comentarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

⁵⁷³ Por ejemplo, *Chile*.

⁵⁷⁴ *República Islámica del Irán* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

⁵⁷⁵ Véase también OIT: Conclusiones relativas a la promoción de las empresas sostenibles, 2007, *op. cit.*, párr. 5.



La OIE indica que la promoción del crecimiento sostenido de la productividad a través de una estrategia integrada destinada a alinear y coordinar las instituciones, el marco reglamentario y las políticas públicas y privadas para crear un entorno propicio, impulsando al mismo tiempo la eficiencia productiva a nivel de las empresas y buscando la complementariedad entre las acciones del gobierno y las de las empresas, es de suma importancia.

437. La simplificación de la reglamentación y los procedimientos, la reducción de los costos de registro y una fiscalidad justa pueden abrir vías hacia la economía formal (párrafo 25, a) y b))⁵⁷⁶. También es necesario un marco jurídico, judicial y financiero coherente que formalice los derechos de propiedad y el acceso a la tierra (párrafo 13)⁵⁷⁷. Unas medidas eficaces para promover el acceso a la contratación pública y mejorar el acceso a servicios financieros y de desarrollo empresarial, a los mercados, a la formación empresarial y al desarrollo de las competencias laborales, a infraestructuras y a la tecnología también son fundamentales para crear un entorno empresarial propicio y aumentar la productividad (párrafos 11, g) a l), y 25, c) a e))⁵⁷⁸. De igual modo, las políticas sectoriales pueden ayudar a abordar necesidades específicas de las empresas (párrafo 11, m))⁵⁷⁹. A este respecto, la Comisión toma nota de que las conclusiones de la reunión de 2015 de la CIT relativas a las pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo decente y productivo instan a la OIT a recopilar conocimientos más sólidos sobre enfoques que promuevan la formalización de las pyme y el cumplimiento de la legislación laboral y social⁵⁸⁰.

Cadenas de suministro e informalidad

438. El párrafo 4, c), de la Recomendación se refiere a los trabajadores asalariados con empleos informales en unidades económicas de la economía informal, en situación de subcontratación y en cadenas de suministro. Las cadenas mundiales de suministro pueden incluir a grandes empresas y también a empresas medianas y pequeñas, en distintos niveles, tanto en las economías formales como en las informales. En una cascada de relaciones de subcontratación, puede ocurrir que las empresas principales y sus proveedores directos traten de conseguir más concesiones en cuanto a los precios por parte de proveedores y subcontratistas en las cadenas de suministro que controlan. Para responder a la triple exigencia de asegurar bajos costos, una alta calidad y una entrega o prestación rápidas, los subcontratistas adoptan a menudo modelos de producción y de trabajo altamente flexibles, que a menudo incluyen la informalidad⁵⁸¹. Además, la intensa competencia de precios entre los proveedores potenciales crea una presión a la baja sobre los beneficios y los salarios, lo que puede influir negativamente en las condiciones de trabajo, sobre todo para las personas poco calificadas y los trabajadores de la economía informal⁵⁸². En ocasiones, los propios contratistas informales actúan con arreglo a un sistema en «cascada», que les permite emplear a trabajadores puestos a disposición por otros contratistas o intermediarios, o contratados a través de ellos. Los abusos laborales, incluido el trabajo forzoso, pueden tener lugar en alguno de los niveles las cadenas de suministro, a raíz de la falta de escrúpulos de ciertos contratistas que mantienen vínculos

⁵⁷⁶ OIT: Conclusiones sobre el trabajo decente y economía informal, 2002, *op. cit.*, párr. 27.

⁵⁷⁷ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, 2002, *op. cit.*, pág. 113.

⁵⁷⁸ Las conclusiones de la CIT de 2007 relativas a la promoción de las empresas sostenibles proporcionaron las bases para estas disposiciones.

⁵⁷⁹ Véase, por ejemplo, OIT: *Formalizing domestic work*, 2016, *op. cit.*

⁵⁸⁰ OIT: Conclusiones relativas a las pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo decente y productivo, CIT, 104.ª reunión, Ginebra, 2015, párr. 20.

⁵⁸¹ OIT: *El trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro*, Informe IV, CIT, 105.ª reunión, Ginebra, 2016, párr. 30.

⁵⁸² *Ibid.*, párr. 34.



con traficantes de personas. Estas circunstancias sientan una de las bases de la «esclavitud moderna» en la economía mundial⁵⁸³.

439. Numerosos trabajadores migrantes afrontan condiciones laborales adversas, sobre todo si se hallan en situación irregular y están empleados en la economía informal⁵⁸⁴. Asimismo, el problema del trabajo forzoso y el trabajo infantil persiste, sobre todo en los niveles de las cadenas de suministro relacionados con la economía informal⁵⁸⁵.

7. Extensión de la protección social

440. La falta de protección social es una característica clave de la economía informal. A pesar de su mayor exposición a los riesgos y a la inseguridad de los ingresos, la gran mayoría de los trabajadores en la economía informal no tiene cobertura de seguridad social. La falta de protección social también es un factor que contribuye en gran medida a la exclusión social y a la pobreza. Pero sus repercusiones también se dejan sentir en la economía formal, donde los trabajadores y las empresas cargan con el peso de financiar el sistema de seguridad social a través de impuestos o seguros sociales.

441. El proceso de transición conlleva la extensión progresiva a todos los trabajadores de la economía informal de la seguridad social (tomando en consideración su capacidad de cotización), la protección de la maternidad, las condiciones de trabajo decentes y el salario mínimo. A este respecto, el marco integrado de políticas debería prever la extensión de la cobertura de la seguridad social y el establecimiento de pisos de protección social (párrafo 11, *n*), cuando no existan, e incluir políticas eficaces en materia de SST (párrafo 11, *p*). El párrafo 17 añade que los Miembros deberían adoptar medidas inmediatas para subsanar las condiciones de trabajo inseguras e insalubres que a menudo caracterizan el trabajo en la economía informal, y promover la protección de la SST y extenderla a los empleadores y los trabajadores de la economía informal⁵⁸⁶.

442. Además, al establecer y mantener pisos nacionales de protección social, tal y como establece la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), deberían prestar una atención particular a las necesidades y circunstancias de las personas ocupadas en la economía informal y de sus familias (párrafos 18 a 20). En la medida de lo posible, debería alentarse el acceso a servicios de guardería y otros servicios de atención a la persona, con el fin de promover la igualdad de género en la transición a la economía formal (párrafo 21).

8. Estrategias locales de desarrollo

443. El marco integrado de políticas también debería promover estrategias de desarrollo local en los medios rural y urbano, incluyendo el acceso regulado a la utilización de los espacios públicos y el acceso regulado a los recursos naturales públicos con fines de subsistencia (párrafo 11, *o*). A este respecto, la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) pone de relieve la necesidad de tomar en consideración déficits de empleo específicos que afectan a regiones y áreas en decadencia que no se han beneficiado del desarrollo nacional y sugiere la inclusión de determinadas medidas en los planes y los programas de desarrollo (párrafos 33 y 34). Estas medidas incluyen la creación de polos y centros de crecimiento, el aumento en número y tamaño de las ciudades medianas y

⁵⁸³ *Ibid.*, párr. 67.

⁵⁸⁴ *Ibid.*, párr. 75. La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990 establece en el artículo 5 que: a los efectos de la presente Convención, los trabajadores migratorios y sus familiares: *a*) serán considerados documentados o en situación regular si han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte; *b*) serán considerados no documentados o en situación irregular si no cumplen las condiciones establecidas en el inciso *a*) de este artículo.

⁵⁸⁵ *Ibid.*, párr. 90.

⁵⁸⁶ Véase en este sentido, OIT: Policy Resource Guide Supporting Transitions to Formality, Extending social security coverage to the informal economy.



pequeñas a fin de contrarrestar el crecimiento de las grandes ciudades, la mejora del acceso a servicios básicos necesarios, el fomento de la movilidad voluntaria de los trabajadores, la inversión en la mejora de la infraestructura regional y el estímulo a la participación de la colectividad en la definición y aplicación de medidas de desarrollo regional. Las estrategias locales de desarrollo actúan como factor disuasorio de la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas, así como de la informalidad en las zonas urbanas.

Sudán – Según la memoria del Gobierno, las considerables disparidades que se registran entre las zonas urbanas y las zonas rurales están contribuyendo al aumento del sector informal, que da cuenta de más del 60 por ciento del PIB. La concentración de la inversión y los servicios en el estado de Khartoum y sus alrededores ha fomentado la migración de las zonas rurales a las urbanas, una situación que está debilitando la productividad agrícola y agravando la pobreza tanto en unas zonas como en las otras.

444. Más de la mitad de la población en los países en desarrollo sigue viviendo y trabajando en zonas rurales, y la agricultura es su principal fuente de ingresos. La agricultura es el sector que concentra a la mayoría de los trabajadores rurales pobres y, si bien estos trabajadores desempeñan un papel fundamental en la producción de alimentos, también es cierto que se encuentran entre los más vulnerables a la discriminación y a la ausencia de derechos en el trabajo. La gran parte del trabajo en las zonas rurales se encuentra en la economía informal, lo que contribuye a aumentar la vulnerabilidad de los trabajadores. La falta de desarrollo del sector rural incentiva el éxodo hacia las grandes ciudades lo que aumenta el desempleo en la zona urbana. Las mujeres representan una proporción destacada de la fuerza de trabajo agrícola, y su empoderamiento es decisivo para mejorar los medios de vida rurales. Los jóvenes en las zonas rurales tienen más probabilidades de estar desempleados, de participar en relaciones de trabajo inestables y de dejar la escuela antes que sus homólogos de las zonas urbanas.

445. A falta de oportunidades de trabajo formal, muchas personas optan por el empleo independiente, incluido el trabajo familiar y la agricultura de subsistencia. Cuando hay oportunidades de empleo, a menudo son en forma de trabajo ocasional o temporal, por ejemplo, en plantaciones. En muchas partes del mundo, los niveles de organización son bajos y no hay negociación colectiva ni diálogo social para mejorar las condiciones de trabajo en las zonas rurales. El desarrollo local en las zonas rurales puede verse obstaculizado por diversas razones, incluida la falta de políticas rurales específicas y su aplicación, la no disponibilidad de datos rurales específicos y la poca atención prestada a las cuestiones rurales, las estructuras locales de gobernanza deficientes, los servicios limitados y la falta de inversiones. La Comisión toma nota de que, en sus memorias, muchos países se refieren a las medidas adoptadas para promover el desarrollo local y mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales con, en algunos casos, un impacto positivo moderado en el PIB⁵⁸⁷.

Indonesia – El proyecto de promover los medios de vida sostenibles en las zonas rurales a través de condiciones y oportunidades de trabajo decente para los trabajadores en las plantaciones de palma aceitera incluye, entre sus objetivos, aumentar las capacidades de los gobiernos nacional, provincial y local, así como de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para abordar el empleo y los desafíos que plantea el trabajo en el sector⁵⁸⁸.

⁵⁸⁷ Por ejemplo, Cabo Verde, Chipre y República Dominicana.

⁵⁸⁸ Véase, OIT: «[Promoting Decent Work on Oil Palm Plantation in Indonesia](#)», Ginebra, 2019.



Sri Lanka – El Proyecto sobre empoderamiento local a través del desarrollo económico (LEED) promueve la inclusión de las personas pobres y en situación de vulnerabilidad en actividades económicas, inclusive promoviendo su organización, competencias y acceso a los mercados. El proyecto ha beneficiado directamente a más de 35 000 personas, incluidos más de 10 000 hogares con mujeres al frente⁵⁸⁹.

446. Las cooperativas pueden considerarse un primer paso para salir de la informalidad⁵⁹⁰. En algunos casos, facilitan el acceso a mercados y a financiación. En otros, el modelo cooperativo cubre a trabajadores de la economía informal y/o rural que no tienen acceso a regímenes públicos. Los trabajadores de bajos ingresos de la economía informal pueden mancomunar riesgos a través de las cooperativas y proporcionar seguros mutuos para los diversos riesgos a que se enfrentan, como en caso de muerte, discapacidad, enfermedad o pérdida de activos⁵⁹¹.

Marruecos – La ley núm. 11212 posibilita que las cooperativas tengan acceso a la contratación pública.

La región de América Latina y el Caribe ha estado bastante activa y se ha mostrado bastante innovadora en lo que respecta a los instrumentos institucionales de política pública. Los países de la región han explorado diferentes estrategias para promover la formalización, que pueden resumirse en cuatro áreas: la promoción de la productividad, el trabajo normativo, el establecimiento de incentivos y el fortalecimiento de la fiscalización. En algunos países, los esfuerzos desplegados han abarcado varios de estos ámbitos, y se han adoptado enfoques específicos para grupos como los trabajadores asalariados, los trabajadores independientes y los trabajadores domésticos, aunque en la práctica, estas iniciativas han sido menos frecuentes.

Hay países que han adoptado programas de desarrollo de la productividad, aunque se trata de una opción menos habitual. Las discusiones se han centrado más en la regulación, en particular en el costo que conlleva la aplicación de determinados tipos de regulaciones al proceso de formalización. También se han organizado campañas de sensibilización sobre los derechos en algunos países dirigidas a eliminar la informalidad provocada por la falta de información sobre los derechos de los trabajadores. Muchas campañas se han centrado en la simplificación de las reglamentaciones y los procedimientos en ámbitos como la tributación, los procedimientos laborales, la afiliación a la seguridad social y la creación de empresas.

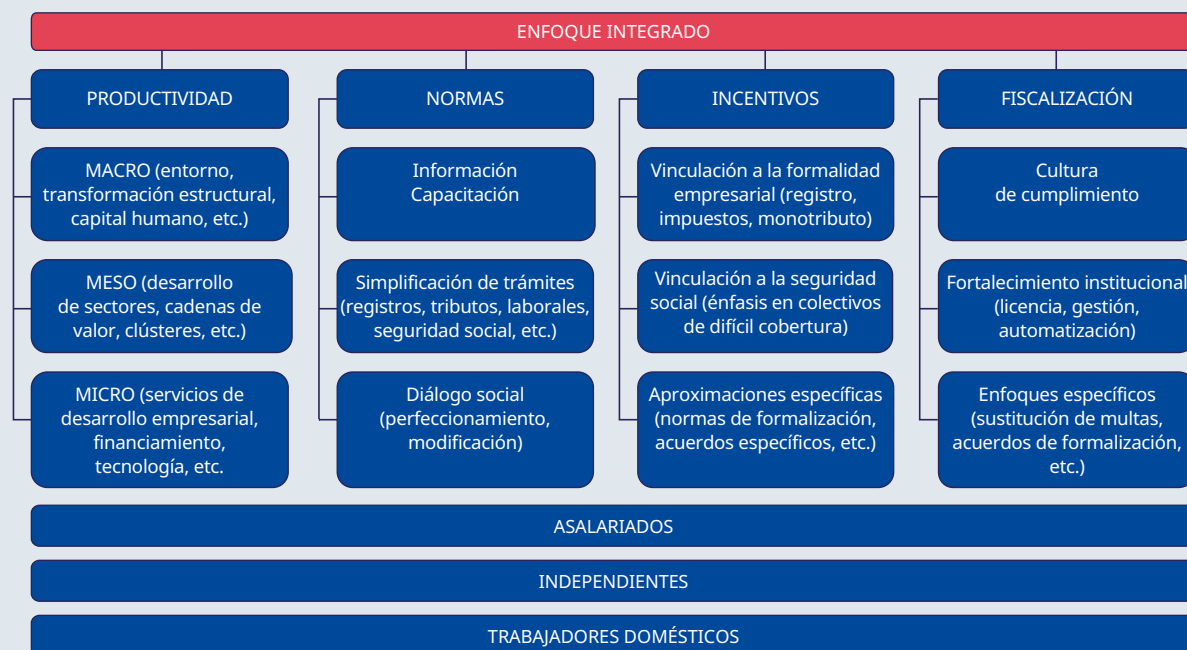
⁵⁸⁹ Véase «[Local Empowerment through Economic Development \(LEED\)](#)», ILO Country Office for Sri Lanka and the Maldives.

⁵⁹⁰ A este respecto, la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193) indica, en el párrafo 9, que «los gobiernos deberían promover el importante papel que las cooperativas desempeñan en la transformación de lo que a menudo son actividades marginales de supervivencia (a veces designadas como 'economía informal') en un trabajo amparado por la legislación y plenamente integrado en la corriente principal de la vida económica».

⁵⁹¹ Por ejemplo, la *India* (Yeshasvini Cooperative Farmers Health Care Scheme y VimoSEWA para trabajadoras autónomas pobres), *Nepal* y *Senegal* (trabajadores de la economía informal han combinado seguros mutuos de salud para extender la cobertura de la protección social).



Gráfico 3.5

**Esquema del programa de formalización en América Latina y el Caribe,
un buen ejemplo de marco integrado de políticas**

Fuente: Salazar-Xirinachs y Chacaltana: *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos*, 2018, op. cit.

(cont.)

Muchos incentivos a la formalización están vinculados a la tributación a fin de simplificar el proceso de las declaraciones fiscales y los pagos, en particular para las pequeñas empresas. Algunos países han unido los impuestos y las contribuciones a la seguridad social en un solo impuesto (*monotributo*) y son como mínimo 15 los países de la región que han adoptado un sistema tributario simplificado.

También se ha hecho especial hincapié en la extensión de la cobertura de la seguridad social, en particular para grupos específicos (trabajadores por cuenta propia, trabajadores rurales y trabajadores domésticos) que son más difíciles de cubrir. En esos casos, se han desarrollado programas de afiliación no tradicionales con objeto de integrarlos progresivamente en el sistema general de seguridad social.

Fuente: J. M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana: *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos*, 2018, op. cit., pág. 395.

▶ VI. Medidas específicas para la formalización de las micro y pequeñas unidades económicas

El párrafo 25 de la Recomendación indica que:

Con respecto a la transición de las micro y pequeñas unidades económicas a la economía formal, los Miembros deberían:

- a) reformar las normativas sobre la creación de empresas, reduciendo los costos de registro y la duración del procedimiento y mejorando el acceso a los servicios, mediante, por ejemplo, las tecnologías de la información y la comunicación;
- b) reducir los costos de cumplimiento, mediante la introducción de sistemas simplificados de cálculo y de pago de impuestos y contribuciones;
- c) promover el acceso a la contratación pública, en consonancia con la legislación nacional, incluida la legislación laboral, a través de medidas como la adaptación de los procedimientos y del volumen de las compras públicas, la oferta de servicios de formación y de asesoramiento para la participación en licitaciones públicas, y el establecimiento de cuotas de contratación pública para estas unidades económicas;
- d) mejorar el acceso a servicios financieros inclusivos, como el crédito y los capitales, los servicios de pago y de seguros, el ahorro y los sistemas de garantía, adecuados al tamaño de estas unidades económicas y a sus necesidades;
- e) mejorar el acceso a la formación empresarial, al desarrollo de las competencias laborales y a servicios de desarrollo empresarial adaptados a estas unidades económicas, y
- f) mejorar el acceso a la cobertura de la seguridad social.

447. En su párrafo 25, la Recomendación da un paso más en el proceso de aplicación de un marco integrado de políticas que facilite la formalización y propone una serie de medidas para contribuir a la formalización de las micro y pequeñas empresas. Esas empresas se enfrentan a numerosas limitaciones para crecer y desarrollarse eficazmente, como las dificultades para acceder al crédito y a la financiación, los bajos niveles de competencias técnicas y de gestión, el acceso insuficiente a los mercados, los procedimientos de registro inapropiados o excesivos, y las prácticas discriminatorias en el acceso a la contratación pública y privada. El objetivo de estas medidas es reducir las restricciones y eliminar la discriminación de las micro y pequeñas empresas.

Trinidad y Tabago – La Política relativa a las micro y pequeñas empresas para 2013-2016 proporciona un marco para la integración estratégica y efectiva de estas empresas en la estructura de la economía formal, a fin de que puedan acceder a recursos y servicios y canalicen su éxito económico hacia la creación de empleo. Las medidas adoptadas en este ámbito incluyen el Sistema Nacional Integrado de Incubadoras de Empresas (IBIS) y el Programa para una Participación Equitativa, que proporcionan desarrollo empresarial y oportunidades de contratación para las micro y pequeñas empresas respectivamente⁵⁹².

⁵⁹² *Trinidad y Tabago* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017, y *Argelia* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

448. Las memorias de los países contienen gran cantidad de información sobre medidas de este tipo. Algunos gobiernos han proporcionado información sobre las diversas medidas adoptadas con miras a impulsar un entorno empresarial sostenible⁵⁹³, y otros se refieren a las medidas dirigidas a reducir el empleo no registrado en sectores específicos (por ejemplo, la agricultura)⁵⁹⁴.

1. Reformas de las normativas relativas a la creación de empresas

449. Hay países donde se han adoptado leyes para facilitar la creación de empresas. El proceso de registro se ha simplificado y acortado a través del registro en línea y, en algunos casos, de ventanillas únicas y de modelos únicos de impresos para facilitar el proceso de registro y el pago de impuestos. A veces la simplificación se hace en el marco de portales electrónicos del gobierno más amplios que permiten la gestión digital de todas las interacciones con los servicios administrativos⁵⁹⁵. Algunos gobiernos informan del establecimiento de centros o agencias específicos para la promoción, el registro y la creación de empresas⁵⁹⁶. También hay memorias que incluyen información sobre la adopción de planes de acción específicos para reducir la carga administrativa y crear un entorno favorable para la actividad empresarial⁵⁹⁷.

Estonia – La «cuenta para empresarios» es una manera sencilla y asequible de hacer negocios. Una vez el empresario ha abierto una cuenta para empresarios, ya no es necesario que se registre como empresario ni que presente informes contables y fiscales porque su responsabilidad impositiva se calcula a partir de los pagos efectuados a través de la cuenta. Una cuenta para empresarios es útil para las personas que prestan servicios a otras personas físicas en ámbitos que no conllevan costos directos, o para personas que venden bienes producidos por ellas mismas, productos artesanales o bienes de bajo costo. Son actividades como por ejemplo el cuidado de niños, la limpieza en los hogares, la jardinería o los servicios de reparación o construcción que no conllevan costos directos. Una cuenta para empresarios también es una buena solución para nuevas formas de iniciativa empresarial, como para los pagos de una persona física a otra a través de plataformas de servicios de transporte compartido.

2. Reducción de los costos de cumplimiento

450. Entre las medidas adoptadas para reducir los costos de cumplimiento, algunos gobiernos se refieren a la reducción de las contribuciones de los empleadores para promover la formación de las pequeñas empresas⁵⁹⁸, o a la adopción de legislación para establecer incentivos fiscales.

⁵⁹³ Por ejemplo, el *Senegal* y *Zimbabwe*.

⁵⁹⁴ Por ejemplo, *Turquía*.

⁵⁹⁵ Por ejemplo, la *Argentina* (Ley núm. 27349 de Apoyo al Capital Emprendedor, de 2017), *Armenia*, *Australia*, *Azerbaiyán*, *Benin*, *Cabo Verde*, *Estonia*, *Reino Unido*, *Seychelles*, *Sri Lanka*, *Suecia* y *Zimbabwe*. Véase también *Argelia* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

⁵⁹⁶ Por ejemplo, *Camerún*, *Canadá* (Manitoba), *Gabón* y *Mauricio*. Véase también *Costa Rica* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2018.

⁵⁹⁷ Por ejemplo, *Croacia* (Plan de acción para la reducción de los trámites administrativos en la economía, 2019), *República de Corea* (Plan de reforma normativa para la creación de empresas para 2018), *México* (Programa federal «Crecamos juntos»), *Filipinas* (orden administrativa núm. 38 por la que se constituye un equipo de trabajo interinstitucional para supervisar los avances en el entorno empresarial y Ley sobre Facilidad para Hacer Negocios y la eficiencia en la prestación de servicios públicos de 2018), *Polonia* (Ley de Registro Central de Empresas e Información y Punto de información para la creación de empresas para empresarios).

⁵⁹⁸ Por ejemplo, *Argelia*, *Argentina*, *Malí* y *Turquía*.



Argelia – La ley permite la deducción de la contribución del empleador a la seguridad social si contrata durante un mínimo de doce meses a una persona que busca trabajo, siempre y cuando el empleador esté al día en sus pagos a la seguridad social. Otros incentivos incluyen un subsidio mayor para los empleadores que contratan a personas que buscan su primer empleo, un subsidio laboral mensual durante tres años por cada persona contratada con un contrato indefinido, o una exención de las contribuciones generales a la seguridad social para todos los empleadores que proporcionen cursos de formación o de perfeccionamiento profesional a los asalariados.

451. En algunos países, se ha reducido el capital mínimo necesario para registrar una empresa nueva⁵⁹⁹ y en otros se han suprimido las tasas que deben abonarse al crear una empresa⁶⁰⁰. Hay países donde se han establecido exenciones fiscales para las empresas recién creadas⁶⁰¹, o para las micro y pequeñas empresas en general⁶⁰². Para impulsar la iniciativa empresarial de las mujeres, un país aplica exenciones fiscales y ha facilitado el acceso al crédito a las empresas creadas por mujeres⁶⁰³.

452. Hay casos en que se han fijado umbrales para la exención fiscal⁶⁰⁴. Los regímenes simplificados de impuestos y de pagos también pueden servir para reducir los costos⁶⁰⁵. Se han establecido regímenes simplificados para las cuentas, los impuestos y los pagos en varios países. En algunos países de América Latina, por ejemplo, se ha instaurado un sistema simplificado de impuestos. Hay casos en que los incentivos fiscales se han asociado a las contribuciones a la seguridad social, con la integración de varios pagos en un único impuesto, conocido como el «*Monotributo*»⁶⁰⁶.

Brasil – El sistema simplificado de impuestos del país (Simples Nacional) es un sistema común de recaudación fiscal, pagos y cumplimiento para las micro y pequeñas empresas establecido por la ley núm. 123 de 2003, que incluye a todos los órganos gubernamentales (federales, estatales, Brasilia y otros municipios). Los participantes deben cumplir los requisitos que establece la ley, incluida la declaración a tal efecto en los documentos de empleo y seguridad social de sus asalariados. El incumplimiento reiterado de este requisito puede provocar la exclusión del sistema.

Filipinas – La Ley Barangay de Microempresas (BMBE) (RA9178) es la principal herramienta de política para la integración de las unidades económicas informales en las actividades de la economía en general a través de incentivos como la exención de impuestos sobre la renta, cuotas y el salario mínimo para las empresas registradas de conformidad con la BMBE.

⁵⁹⁹ Por ejemplo, *Benin, Gabón y Marruecos*.

⁶⁰⁰ Por ejemplo, *Togo*.

⁶⁰¹ Por ejemplo, *Camerún, Cabo Verde y Mauricio*. En *Colombia*, la ley núm. 1429 de 2010 establece exenciones fiscales para las micro y pequeñas empresas recién creadas.

⁶⁰² Por ejemplo, *Cambodia, Perú* (el Nuevo Régimen Único Simplificado (RUS) permite el pago de una cuota mensual fijada en función a las compras y/o ingresos, con la que se reemplaza el pago de diversos tributos) y el *Uruguay* (se han adoptado reformas fiscales y medidas para promover la inversión que incluyen la reducción del impuesto a las empresas). A este respecto, véase OIT: *Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014.

⁶⁰³ Por ejemplo, *Nepal* (Fondo de Desarrollo de la Iniciativa Empresarial de la Mujer – WEDF).

⁶⁰⁴ Por ejemplo, *Estonia y Georgia*.

⁶⁰⁵ Por ejemplo, *Canadá, Costa Rica* (Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal), *Georgia y Lituania*.

⁶⁰⁶ Por ejemplo, *Argentina, Colombia y Uruguay*.



3. Acceso a la contratación pública

453. En algunos países se han adoptado medidas para facilitar el acceso a la contratación pública de las micro y pequeñas empresas⁶⁰⁷. Así, por ejemplo, hay países en los que se reserva a las micro y pequeñas empresas un porcentaje de licitaciones para contratos de suministro de bienes y prestación de servicios al Estado⁶⁰⁸.

Argelia – El 20 por ciento de los contratos públicos deben asignarse a microempresas⁶⁰⁹.

454. En algunos casos, las empresas deben demostrar que cuentan con un determinado nivel de tecnología y calidad de sus productos para poder acceder a la contratación pública.

República de Corea – «Venture Nara» es un mercado abierto para empresas incipientes e iniciativas empresariales a través de la cual empresas nuevas pueden promover y suministrar bienes una vez han pasado por procedimientos de control de calidad de la tecnología y los productos. De manera análoga, el Sistema de Contratación Electrónica en Línea de Corea (KONEPS) tramita cada paso del proceso de contratación de manera electrónica⁶¹⁰.

455. Algunos gobiernos indican que están en el proceso de desarrollar un sistema de contratación pública que incluirá a las micro y pequeñas empresas⁶¹¹. En algunos casos, si una empresa ha sido penalizada con una multa, no podrá participar en las licitaciones⁶¹².

4. Acceso a servicios financieros inclusivos

456. El acceso a la financiación es fundamental para el funcionamiento de las empresas, y constituye una prioridad para las empresas de la economía informal. La tecnología puede ayudar en este sentido (por ejemplo, e-wallets)⁶¹³. No obstante, las micro y pequeñas empresas de la economía informal tienen dificultades para encontrar bancos que les proporcionen los recursos financieros que necesitan para desarrollarse y, cuando consiguen un crédito, éste se les concede con condiciones más estrictas y a menudo es más costoso. Por lo general sólo tienen acceso al mercado financiero informal, que es más caro y arriesgado.

457. En algunos países, se han aplicado estrategias de inclusión financiera para ayudar a desarrollar una microfinanciación viable y sostenible⁶¹⁴. Un aspecto de la estrategia puede consistir en asegurar que, como mínimo, un determinado porcentaje del total de la cartera de préstamos esté dirigido a microempresas y pymes⁶¹⁵. En algunos casos, el acceso al crédito

⁶⁰⁷ Por ejemplo, *Camerún y Finlandia* (Ley de Contratación Pública núm. 1397/2016, art. 2). Véase también *Costa Rica* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2018.

⁶⁰⁸ Por ejemplo, *Cabo Verde* (el 25 por ciento de las licitaciones para el suministro de bienes y la prestación de servicios y el 20 por ciento del importe del contrato en el caso de las obras públicas), *El Salvador* (la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) establece que un mínimo del 12 por ciento del presupuesto anual del país debe destinarse a la contratación de bienes o servicios de micro y pequeñas empresas), *Mauricio, Reino Unido* (el objetivo es gastar el 33 por ciento de la licitación a través de cadena de suministro para 2022) y *Senegal* (el 15 por ciento de las licitaciones están reservadas para los artesanos locales).

⁶⁰⁹ Código de Contratación Pública, art. 55.

⁶¹⁰ En *Malta* se ha instaurado un sistema similar de contratación (el [Sistema Electrónico de Contratación Pública – ePPS](#), que ha contribuido a reducir los costos administrativos e incluye talleres y materiales de formación).

⁶¹¹ Por ejemplo, *Noruega y Polonia*.

⁶¹² Por ejemplo, *Azerbaiyán*.

⁶¹³ Véase por ejemplo modelos de transición con las nuevas tecnologías en, J. Chacaltana, V. Leung, y M. Lee: «New technologies and the transition to formality: The trend towards e-formality», Employment Working Paper, 247, OIT, 2018.

⁶¹⁴ Por ejemplo, *Bahrein, Bangladesh, Filipinas y Tailandia*.

⁶¹⁵ Por ejemplo, *Filipinas* (como mínimo el 8 por ciento de la cartera de préstamos).



se facilita a las micro y pequeñas empresas en los sectores nuevos y emergentes, como las energías renovables⁶¹⁶ o la producción de determinados bienes⁶¹⁷. Hay países en los que se ha mejorado el acceso al microcrédito⁶¹⁸, o donde se han establecido tipos de interés preferenciales para las empresas certificadas como pymes⁶¹⁹. También hay casos en los que el acceso a la financiación se ha desarrollado a través del establecimiento de un banco específico para las pymes⁶²⁰ u otras instituciones de financiación y de garantía⁶²¹.

Botswana – El Plan de Inclusión Financiera 2015-2021 es un plan de cinco años que establece las prioridades nacionales para la inclusión de todos los sectores empresariales en la agenda de inclusión financiera. La Hoja de ruta propone seis áreas de acción prioritarias que han sido identificadas en base a las necesidades y barreras más urgentes de los clientes.

458. En algunos países, las medidas adoptadas incluyen «monederos electrónicos», banca móvil y condiciones simplificadas para abrir cuentas bancarias o para obtener tarjetas de crédito, en particular para empresas y personas aisladas⁶²². En determinados casos, las medidas adoptadas para las pymes comprenden una combinación de prestaciones de desempleo y créditos, como subsidios, subvenciones o ayudas para que los trabajadores desempleados puedan financiar la creación de nuevas empresas⁶²³.

Georgia – «Enterprise Georgia» y la Agencia de Innovación y Tecnología del Ministerio de Economía y Desarrollo Sostenible están adoptando herramientas para alentar a las pymes a hacer la transición de la economía informal a la economía formal. «Enterprise Georgia» está aplicando varios mecanismos de apoyo para desarrollar el espíritu empresarial en el país, como el programa de apoyo a las micro y pequeñas empresas, que tiene por objeto proporcionar ayuda financiera y servicios de consulta a las micro y pequeñas empresas en todo el país, y el programa acceso a financiación, mecanismo que se adapta a las etapas específicas de desarrollo y a las necesidades financieras de las empresas. En el marco del programa de Apoyo a las micro y pequeñas empresas se presta apoyo financiero a las empresas incipientes y a las empresas nuevas en forma de ayudas.

CEACR – En sus comentarios sobre *Burkina Faso*, la Comisión tomó nota de la formación y apoyo financiero prestados a las micro y pequeñas empresas en la economía informal. El Fondo Burkina para el Desarrollo Económico y Social (FBDES) contribuye a la financiación de medidas sociales y de la Agencia de Financiación y Promoción de las pyme a través del Programa Especial de Creación de Empleo para los Jóvenes y las Mujeres (PSCE/JF), en el contexto de la financiación para los actores de la economía informal⁶²⁴.

⁶¹⁶ Por ejemplo, *El Salvador*. Véase también *Argelia* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

⁶¹⁷ Por ejemplo, *El Salvador*.

⁶¹⁸ Por ejemplo, *Benin, República Centroafricana e Indonesia*.

⁶¹⁹ Por ejemplo, *Mauricio*.

⁶²⁰ Por ejemplo, *Camerún*.

⁶²¹ Por ejemplo, *Cabo Verde* (Pro Capital y Garantía de CV) y *Georgia* (Mecanismo de Garantía Crediticia).

⁶²² Por ejemplo, *El Salvador, República de Corea y Filipinas*.

⁶²³ Por ejemplo, *Estonia, Finlandia* (las ayudas para crear nuevas empresas aseguran ingresos durante doce meses: Ley del Seguro de Desempleo, cap. 2, art. 5, a) y *Reino Unido* (nuevo subsidio empresarial).

⁶²⁴ *Burkina Faso* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2018.



Mongolia – La Comisión tomó nota de que, para ayudar en la transición de la economía informal a la economía formal, el Gobierno había enmendado la Ley de promoción del empleo para ampliar la prestación de apoyo financiero a las micro y pequeñas empresas a través de préstamos a las empresas privadas y a las personas que estableciesen cooperativas comunitarias⁶²⁵.

459. En algunos casos, también se han adoptado medidas específicas para actualizar el nivel tecnológico de las micro y pequeñas empresas, inclusive a través de subsidios de capital para comprar maquinaria⁶²⁶.

5. Acceso a la formación en iniciativa empresarial, desarrollo de competencias y servicios empresariales a medida

460. Hay casos en que las estrategias nacionales para la transición a la formalidad prevén una evaluación de las necesidades específicas en materia de desarrollo de competencias en el mercado de trabajo y el desarrollo de una estrategia nacional inclusiva en relación con las competencias⁶²⁷.

Zambia – Respecto de la iniciativa empresarial de las mujeres, la Comisión toma nota de que la Comisión de Empoderamiento Económico Ciudadano (CEEC) ha puesto en práctica varios programas dirigidos a los jóvenes y a las mujeres para abordar la brecha de competencias y proporcionar los conocimientos necesarios para participar en las actividades empresariales⁶²⁸.

461. Para elevar al máximo el potencial empresarial, en algunos países se han establecido programas de iniciativa empresarial con miras a desarrollar las competencias fundamentales de las empresas y las personas. El tipo de formación y su contenido depende de las necesidades específicas de los que vayan a recibirla⁶²⁹. Así, por ejemplo, los programas de formación pueden versar sobre mantenimiento de registros y gestión de efectivo, competencias empresariales básicas, comercialización para pymes, importación y exportación, técnicas efectivas de gestión y control de existencias⁶³⁰.

462. Algunas actividades están adaptadas a las microempresas o a trabajadores autónomos dependientes⁶³¹. Otras consisten en programas de alfabetización⁶³². En algunos países se han puesto en marcha medidas específicas que abarcan aspectos como la transferencia de tecnologías⁶³³ o sectores específicos⁶³⁴. Hay casos en que se han establecido instituciones para ayudar a las micro y pequeñas empresas a crear y fortalecer redes de pymes con miras a, por ejemplo, obtener créditos o formación, aumentar la productividad y la competitividad, o asegurar el acceso a tecnología o al desarrollo de competencias en nuevas tecnologías y

⁶²⁵ *Mongolia* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

⁶²⁶ Por ejemplo, la *India* (Régimen de subvención del capital vinculado a un préstamo – CLSS).

⁶²⁷ Por ejemplo, *Costa Rica*.

⁶²⁸ *Zambia* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2013. De modo similar, en *Cabo Verde* la Organización de Mujeres de Cabo Verde (OMCV) proporciona formación para la adquisición de competencias.

⁶²⁹ Por ejemplo, *Francia, Gabón, Georgia, Kiribati, Namibia y Zimbabwe*.

⁶³⁰ Por ejemplo, *Trinidad y Tabago* (la Empresa Nacional de Desarrollo de la Iniciativa Empresarial (NEDCO) ha abierto centros en todo el país).

⁶³¹ Por ejemplo, *República de Corea*.

⁶³² Por ejemplo, *Togo*.

⁶³³ Véase también *Argelia* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

⁶³⁴ Por ejemplo, *Myanmar* (capacitación para electricistas y operarios de calderas).



digitalización⁶³⁵. En otros casos se han creado incubadoras de empresas con la asistencia del sector privado o de universidades⁶³⁶.

Islas Cook – El Instituto de Formación Superior de las Islas Cook proporciona capacitación y desarrollo de las competencias, así como servicios de desarrollo a medida para empresas.

463. Algunos gobiernos informan de que organizan talleres de sensibilización periódicos para nuevos empresarios⁶³⁷, o para mejorar las competencias en general⁶³⁸. En algunos países se están realizando estudios para examinar la viabilidad de establecer una institución de formación⁶³⁹.

India – «Skill India» es una campaña para el desarrollo de competencias y la formación profesional concebida para crear conjuntos de competencias apropiadas para los migrantes rurales y los trabajadores urbanos pobres, así como para ofrecer préstamos para formación a los estudiantes pobres. En la *India* también se están aplicando otros programas de desarrollo de las competencias para promover la iniciativa empresarial. Así, por ejemplo, el Régimen de Desarrollo de las Competencias tiene por objeto motivar a diversas categorías de jóvenes, incluidas mujeres, trabajadores con discapacidad y personas que viven por debajo del umbral de la pobreza a considerar la opción del trabajo autónomo o la iniciativa empresarial como opciones para su carrera profesional. El objetivo último es promover nuevas empresas, crear capacidad en las microempresas y pymes existentes y desarrollar una cultura empresarial en el país.

464. En un país se ha proporcionado a las cooperativas formación para desarrollar las competencias y las aptitudes de gestión en economía social y solidaria y se han instaurado observatorios⁶⁴⁰.

Filipinas – El Programa de Medios de Vida Integrados (DILP) del Departamento de Trabajo y Empleo (Programa Kabuhayan) tiene la finalidad de ayudar a las personas pobres, vulnerables y marginadas promoviendo el desarrollo de la iniciativa empresarial y el empleo transicional. Proporciona subsidios para ayudar a la creación de capacidad en aras de fomentar la iniciativa empresarial.

465. Hay países donde las autoridades públicas han elaborado herramientas, folletos y cuadernillos sobre los pasos que deben seguirse para crear o registrar una empresa nueva, así como para promover una cultura de la iniciativa empresarial⁶⁴¹.

⁶³⁵ Por ejemplo, *Egipto* (Agencia para micro, pequeñas y medianas empresas), *Georgia* (Agencia de Georgia para la Innovación y la Tecnología), *Irlanda* (High Potential Start-Up), *Malta* (Malta Enterprise), *Senegal* (Agence de Développement et d'encadrement des Petites et Moyennes Entreprises – ADEPME), *Suecia* (Smart Industry and Digitalization Lift) y *Tailandia*.

⁶³⁶ Por ejemplo, *Libia* (en el sector del petróleo), *Mauricio*, *Filipinas* (los Centros Negosyo sirven como núcleos para el crecimiento empresarial) y *Zimbabue* (Hypercube Hub).

⁶³⁷ Por ejemplo, *Benin* y *Camerún*.

⁶³⁸ Por ejemplo, *Camboya* y *Eslovaquia*.

⁶³⁹ Por ejemplo, *República Centroafricana*.

⁶⁴⁰ Por ejemplo, *Marruecos* (programa Mourfaka).

⁶⁴¹ Por ejemplo, *Seychelles*.



6. Cobertura de la seguridad social

466. Varias memorias se refieren específicamente a las medidas adoptadas para asegurar la protección social de los trabajadores de la economía informal, en particular de las micro y pequeñas empresas. Algunas van dirigidas a instaurar mecanismos simplificados para que las empresas puedan registrar a sus trabajadores⁶⁴². En determinados casos, el objetivo es ampliar la cobertura a categorías de trabajadores particulares⁶⁴³.

467. La Comisión toma nota asimismo de los esfuerzos desplegados por algunos países para integrar a los trabajadores no registrados del sector rural y del sector urbano en la economía formal, así como de la adopción de planes para la formalización de la economía informal⁶⁴⁴. Algunos gobiernos señalan que han promulgado leyes para ampliar determinadas ramas de la protección social a los trabajadores de la economía informal⁶⁴⁵. Hay casos en que se han fijado contribuciones proporcionales para los trabajadores en modalidades atípicas de empleo o contribuciones reducidas para los trabajadores autónomos. En muchos casos, estas medidas están dirigidas a las micro y pequeñas empresas⁶⁴⁶.

Tailandia – El objetivo del pilar «crear oportunidades e igual social» de la Estrategia Nacional de 20 años (2018-2037) es aumentar el número de trabajadores informales registrados al sistema de la seguridad social y desarrollar un sistema integrado de bienestar a través de la colaboración de los ministerios, las autoridades administrativas locales, las organizaciones comunitarias, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

⁶⁴² Por ejemplo, *Burkina Faso*, *Cabo Verde* (ley núm. 70/VII/2014), *Costa Rica* (Estrategia nacional para la transición a la economía formal) y *Senegal*.

⁶⁴³ Por ejemplo, la *India* (trabajadores de la construcción), *Letonia* (personas con pocos ingresos) y *Pakistán* (trabajadores de la construcción y de la agricultura).

⁶⁴⁴ Por ejemplo, *Estonia*, *Tailandia* y *Turquía*.

⁶⁴⁵ Por ejemplo, *Malí* (Ley núm. 2018-074 sobre Accidentes).

⁶⁴⁶ Por ejemplo, *Malta*.

▶ VII. Medidas para asegurar la aplicación y la revisión de las políticas

Párrafos 38 y 39 de la Recomendación núm. 204

38. Los Miembros deberían dar cumplimiento a las disposiciones de la presente Recomendación en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, las cuales deberían incluir en sus filas, de acuerdo con la práctica nacional, a los representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, a través de uno o más de los siguientes medios, cuando proceda:

- a) la legislación nacional;
- b) los convenios colectivos;
- c) las políticas y los programas;
- d) la coordinación efectiva entre los órganos gubernamentales y demás partes interesadas;
- e) el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la movilización de recursos, y
- f) otras medidas acordes con la legislación y la práctica nacionales.

39. Los Miembros deberían examinar con carácter periódico, cuando proceda, la eficacia de las políticas y las medidas destinadas a facilitar la transición a la economía formal, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, las cuales deberían incluir en sus filas, de acuerdo con la práctica nacional, a los representantes de las organizaciones constituidas por afiliación que sean representativas de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal.

468. Al igual que la política nacional de empleo según dispone el Convenio núm. 122, es importante revisar la eficacia de las políticas y las medidas adoptadas para facilitar la transición a la economía formal. Las medidas y las políticas adoptadas deberían aplicarse y revisarse en consulta con los interlocutores sociales y los representantes de los trabajadores y las unidades económicas en la economía informal.

469. Algunos gobiernos han facilitado información sobre acuerdos tripartitos suscritos a nivel nacional y local⁶⁴⁷ con objeto de abordar los distintos aspectos de la informalidad y la aplicación de la Recomendación⁶⁴⁸.

Costa Rica – El 13 de octubre de 2016 el Gobierno y los interlocutores sociales suscribieron el «Acuerdo tripartito para la aplicación en Costa Rica de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)». El Gobierno informa de que también se han adoptado medidas para fortalecer el diálogo social a través de la creación de un espacio tripartito nacional para la transición de la economía informal a la economía formal⁶⁴⁹.

⁶⁴⁷ Por ejemplo, *Honduras* e *Italia*.

⁶⁴⁸ Este tipo de acuerdos se han suscrito en *Bulgaria* (en 2018 entre la AGLI y los dos sindicatos representativos a nivel nacional, acuerdos que disponen la puesta en marcha conjunta de compromisos para luchar contra el trabajo informal), *Ecuador* (Acuerdo Nacional por el Empleo, la Inversión Productiva, la Innovación y la Inclusión) y *Portugal* (2011, Acuerdo sobre la competitividad y el empleo y 2012, Acuerdo sobre el compromiso con la competitividad, el crecimiento y el empleo, que tiene como objetivo luchar contra el trabajo no declarado).

⁶⁴⁹ *Costa Rica* – CEACR, Convenio núm. 122, observación, 2018.



La CTA Autónoma de la Argentina se refiere a la falta de consulta con los interlocutores sociales sobre la transición a la economía formal e indica que las medidas adoptadas por el Gobierno para fomentar la formalización han sido escasas.

La Confederación Empresarial de Portugal (CIP) indica que en el Acuerdo Tripartito para la Competitividad y el Empleo de 2011, los interlocutores sociales firmantes declararon que la lucha contra el fenómeno de la informalidad «resulta esencial en el contexto de la búsqueda de la consolidación presupuestaria y de un sistema fiscal justo, y más aún en términos de competitividad del tejido económico, en la medida en que permite promover prácticas de competencia leal, en particular entre los productos portugueses y los productos importados, así como el aumento de la eficiencia y de la productividad a través de la eliminación de los efectos de distorsión».



VIII. Conclusiones

470. La Comisión reconoce la naturaleza polifacética y generalizada de la informalidad, que se extiende mucho más allá del mundo del trabajo y está relacionada con aspectos comerciales, fiscales y de desarrollo. Como tal, es necesario abordarla en el contexto de un marco integrado de políticas, no tanto a través de un enfoque parcial.

471. La Comisión desea poner de relieve, sin embargo, que el tratamiento de la informalidad es un proceso que lleva tiempo y exige medidas adaptadas y duraderas. Por ello, cuanto antes se adopten las medidas, mejor será. Mientras que la estrategia general consiste en abordar la informalidad en el contexto de un marco integrado de políticas resultado de un diálogo social y consenso constructivos, nada impide que los gobiernos arranquen con medidas más modestas centradas en determinados aspectos o sectores, que se vayan extendiendo coherentemente en fases posteriores.

472. La informalidad está estrechamente ligada a la política de empleo. Cuando esta última no es inclusiva y no promueve el empleo pleno, productivo y libremente elegido, la informalidad tiende a extenderse. Además, una reglamentación del trabajo poco clara, más concretamente en relación con la situación en el empleo de los trabajadores, puede contribuir a la informalidad de la economía. Las plataformas de trabajo digitales son un claro ejemplo. En estas condiciones, el logro del objetivo de la Recomendación se ve obstaculizado por la falta de claridad en el respeto de las funciones y responsabilidades, especialmente en relación con los derechos laborales y sociales.

473. Al mismo tiempo, las modalidades de empleo multipartitas, especialmente en las cadenas locales y mundiales de suministro, también inciden claramente en el desarrollo de la informalidad. Cuando el objetivo es más trabajo a precios inferiores y en menos tiempo, los estratos sucesivos de la subcontratación sitúan una presión excesiva en algunos de los niveles de las cadenas de suministro. Esta presión, combinada con una competitividad excesiva entre países y entre empresas para obtener contratos, también es un elemento que subyace a la informalidad. A este respecto, el Comité destaca la responsabilidad de las empresas multinacionales en las cadenas de suministro mundiales de mejorar el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como de las condiciones de trabajo.

474. La Comisión considera que, para el funcionamiento de los mercados de trabajo, es importante organizarse de modo que sea posible una mejor integración entre los sectores muy productivos y los menos productivos, donde tiende a concentrarse el empleo, basándose en transferencias de competencias y de tecnología, en el contexto de una cultura del cumplimiento, que impulsará una mayor transparencia.

475. La Comisión considera que el debate sobre el efecto de las posibles inflexibilidades en el mercado de trabajo y los costos laborales excesivos, a menudo identificados como factores que obstaculizan el desarrollo empresarial y desincentivan el empleo regular, fomentando en consecuencia la desregulación, necesita basarse en datos y estudios más completos. Estos estudios deberían centrarse en las repercusiones en la informalidad no sólo de la mayor flexibilidad y los menores costos, sino también de la mayor productividad. Deberían centrarse en particular en el modo en que la inversión en infraestructuras y tecnologías, así como en educación, formación profesional y desarrollo de habilidades puede promover la productividad y frenar la informalidad.





Índice

▶ 4

Trabajo a domicilio





I. Introducción al Convenio núm. 177 y a la Recomendación núm. 184

476. Como se ha indicado en el capítulo II, el trabajo puede realizarse en una gran diversidad de contextos, en particular en los locales del empleador, o en el domicilio del trabajador o en otros locales que escoja. La Comisión toma nota de que muy pocos convenios y recomendaciones de la OIT, además de los instrumentos relativos al trabajo a domicilio, se refieren específicamente al trabajo a domicilio⁶⁵⁰. Asimismo, la aplicación de ciertos instrumentos se limita a los trabajadores en las empresas o establecimientos, mientras que otros permiten la exclusión de ciertas categorías de trabajadores. Los términos empleados en algunos instrumentos de la OIT y la manera en que se definen a nivel nacional pueden dar lugar a que se cuestione su aplicabilidad a los trabajadores a domicilio. Además, los instrumentos de aplicación general que también cubren a los trabajadores a domicilio a menudo no se aplican a ellos en la práctica⁶⁵¹. El Convenio sobre los trabajadores a domicilio (núm. 177) y la Recomendación que lo acompaña (núm. 184), 1996, pretenden asegurar que los trabajadores a domicilio gocen de los derechos que son generalmente aplicables, y abordar su situación particular de una manera más sistemática. El Convenio núm. 177 prevé, en su artículo 10, que no menoscaba las disposiciones más favorables que sean aplicables a los trabajadores a domicilio en virtud de otros convenios internacionales del trabajo. El objetivo de los instrumentos es poner la protección de los trabajadores a domicilio en consonancia con aquella de la que gozan otros trabajadores.

477. Cabe recordar, como se hizo en la labor preparatoria para los instrumentos, que la Constitución de la OIT prevé que las normas internacionales del trabajo no menoscabarán ninguna otra disposición más favorable establecida a nivel nacional⁶⁵². Ya en 1984, la CIT había pedido que la OIT adoptara medidas para abordar la situación especial de los trabajadores a domicilio y había puesto particular énfasis en la necesidad de concebir enfoques con miras a proporcionarles una protección más efectiva⁶⁵³. En 1985, la CIT invitó al Consejo de Administración a que considerara como posible nuevo punto en las futuras actividades normativas la situación de los trabajadores a domicilio. En 1988, en sus Conclusiones relativas a la promoción del empleo rural, la CIT pidió a la OIT que concibiera programas encaminados a documentar y mejorar las condiciones jurídicas, económicas y sociales de los trabajadores a domicilio⁶⁵⁴. En 1990, se celebró una Reunión de expertos sobre la protección social de los trabajadores a domicilio, con el fin de examinar la naturaleza y el alcance de los problemas a los que se enfrentan estos trabajadores, y de proporcionar asesoramiento en materia de política relativo a las medidas nacionales e internacionales que podrían conducir a una protección más efectiva. Muchos de los expertos creyeron que una comprensión mejor y más uniforme de la situación laboral de los trabajadores a domicilio evitaría interpretaciones *ad hoc* de la legislación laboral y que sería muy útil contar con orientaciones internacionales sobre este punto⁶⁵⁵. En 1993, el Consejo de Administración incluyó esta cuestión en el orden del día de la CIT, que adoptó el Convenio núm. 177 y la Recomendación núm. 184 en 1996.

⁶⁵⁰ Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97); Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisada), 1949 (núm. 86); Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 165); Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99); Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), que hace referencia a los trabajadores empleados en industrias a domicilio; Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103), que se aplica a las mujeres asalariadas que trabajan en su domicilio, y la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204). Para más información, véase OIT: *Trabajo a domicilio*, Informe V (1), 82.ª reunión de la CIT, Ginebra, 1995, págs. 79-81.

⁶⁵¹ *Ibíd.*

⁶⁵² Art. 19, 8). Esto es particularmente pertinente, como se indica a continuación, en el caso del teletrabajo, que se realiza regularmente para una empresa determinada.

⁶⁵³ OIT: Resolución sobre la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras en el empleo, Conclusiones, 75.ª reunión de la CIT, Ginebra, 1985, párr. 15, b).

⁶⁵⁴ OIT: Conclusiones relativas a la promoción del empleo rural, 75.ª reunión de la CIT, Ginebra, 1988, párr. 13, i), y OIT: «Protección social de los trabajadores a domicilio», Ginebra, 1990, pág. 1.

⁶⁵⁵ *Ibíd.*



478. La situación laboral de los trabajadores a domicilio suele ser poco clara, ya sea porque no están declarados como trabajadores o porque la legislación no es clara. En efecto, la gran mayoría de los trabajadores a domicilio se encuentran en la economía informal⁶⁵⁶.

II. Fundamentos para la adopción de instrumentos internacionales sobre los trabajadores a domicilio

479. Como se recordó durante la labor preparatoria, el trabajo a domicilio, que consiste fundamentalmente en trabajo realizado en un lugar distinto del lugar de trabajo del empleador a cambio de una remuneración, es la principal fuente de ingresos de un gran número de trabajadores en todo el mundo. Puede adoptar numerosas formas, desde el trabajo que requiere mano de obra intensiva, el trabajo artesanal calificado (como los bordados tradicionales) y el trabajo industrial con metal, hasta el teletrabajo u otros servicios de tecnología de la información. En la economía mundial contemporánea, los trabajadores a domicilio también reúnen y empaquetan productos, como productos electrónicos, productos farmacéuticos y piezas de automóvil⁶⁵⁷. El trabajo a domicilio se concentra en la economía informal, y tiene una dimensión de género muy marcada. En muchos sectores industriales, la mayoría de los trabajadores a domicilio son mujeres que no han podido acceder a un empleo regular debido a sus responsabilidades familiares o a la falta de competencias, o que han optado por trabajar desde su domicilio debido a normas culturales y sociales⁶⁵⁸. El trabajo a domicilio también se considera una alternativa para los trabajadores de edad, los trabajadores con discapacidad y los trabajadores aislados que viven en las zonas rurales⁶⁵⁹.

480. Los trabajadores a domicilio carecen de reconocimiento y de visibilidad. Además, el trabajo a domicilio está sumamente feminizado, al menos en el sector manufacturero. Muchos trabajadores que están en una situación de vulnerabilidad, debido a su situación migratoria, sus responsabilidades familiares o la discriminación, optan por trabajar a domicilio por tratarse de un trabajo invisible. En algunos casos, el trabajo a domicilio puede ser la única opción, por ejemplo, para los trabajadores con discapacidades.

481. En muchos países, los trabajadores a domicilio se encuentran en la economía informal. A menudo no tienen contacto con otros colegas, rara vez se sindicán y tienen dificultades para ponerse en contacto con un representante de los trabajadores en caso de problemas. Muchas veces no conocen sus derechos, y la falta de contacto personal con los colegas y los supervisores hace más difícil que se tengan en cuenta, por ejemplo, las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo o de desarrollo de las competencias profesionales.

⁶⁵⁶ Por ejemplo, en su memoria, el Gobierno de la *Argentina* hace referencia a las industrias de la confección y del calzado, en las que prevalece la informalidad, y a las medidas adoptadas para afrontar esta situación. El Gobierno de *Nigeria* también indica que la formalización de los trabajadores a domicilio es una de las cuestiones que están examinándose actualmente.

⁶⁵⁷ M. Von Broembsen: «Protecting homeworkers in global supply chains: Evaluating the rights-based approach», WIEGO, febrero de 2017, <https://www.wiego.org/blog/protecting-homeworkers-global-supply-chains-evaluating-rights-based-approach>.

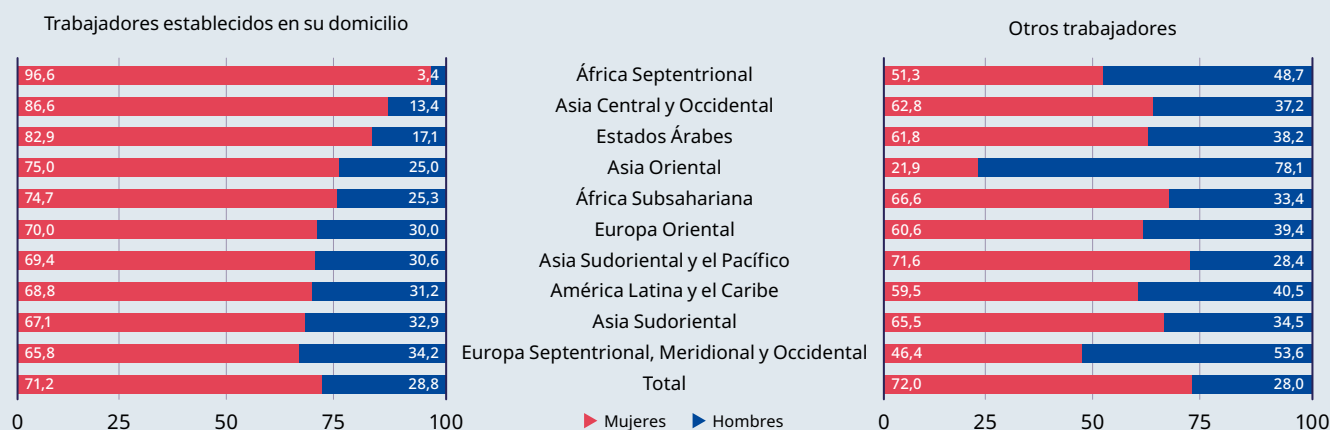
⁶⁵⁸ J. Harvey: «Homeworkers in global supply chains: A review of literature», WIEGO Resource Document núm. 11, Manchester, WIEGO, 2019, pág. 2.

⁶⁵⁹ M. von Broembsen: «The EU's commodification of labour: Homeworkers in global production networks in Bulgaria», documento preparado para su presentación a la 6.ª Conferencia de la Red para la Reglamentación del Trabajo Decente, Ginebra, julio de 2009, pág. 3.



Gráfico 4.1

Las mujeres representan el grueso de los trabajadores establecidos en su domicilio (55 por ciento), pero menos del 40 por ciento del empleo total



Fuente: OIT, Estadísticas globales y regionales preliminares (2019).

482. En las regiones en las que se registran altas tasas de desempleo o de subempleo, el trabajo a domicilio a menudo es el único medio para obtener ingresos. Al mismo tiempo, la globalización y los avances tecnológicos han traído consigo cambios radicales a la organización del trabajo, y se recurre cada vez más al trabajo a domicilio en muy diversos sectores. El trabajo a domicilio también es un elemento importante en las cadenas de suministro tanto nacionales como mundiales, y es frecuente en los niveles más bajos de las cadenas de subcontratación⁶⁶⁰.

483. El trabajo a domicilio a menudo ofrece más flexibilidad a las empresas para responder a los cambios irregulares y estacionales en el mercado de trabajo, y también brinda más oportunidades para adaptar rápidamente la producción a los requisitos del mercado y a las fluctuaciones de los patrones de consumo o de la demanda estacional. El trabajo a domicilio permite que los empleadores tengan un grupo seguro de trabajadores habituales, asistidos por trabajadores temporales o trabajadores exteriores como reserva de mano de obra. Además, las empresas pueden contratar en una zona mucho más amplia de lo que habría sido posible en caso contrario, y buscar a trabajadores más calificados. El trabajo a domicilio ayuda a las empresas a reducir al mínimo los costos laborales y permite aumentar la capacidad de producción, sin necesidad de invertir en bienes de capital y almacenamiento (también como consecuencia de la producción «justo a tiempo» y de las tecnologías de gestión de inventario). Las actividades se dividen en tareas autosuficientes o en tareas autónomas que pueden ser llevadas a cabo de manera independiente por una fuerza de trabajo remota y de más bajo costo. El teletrabajo también tiende a reducir los costos, y en muchos casos se mejora la productividad, ya que existen menos interrupciones y los trabajadores pueden concentrarse más fácilmente, siempre que esta flexibilidad garantice que los trabajadores tengan la posibilidad efectiva de trabajar sin distracciones.

484. El trabajo a domicilio también tiene ventajas para las economías nacionales. Es una fuente de creación de empleo y de empresas, y puede ser una opción en las regiones deprimidas con una oferta abundante de mano de obra subempleada. Para los trabajadores, el trabajo a domicilio puede ser una alternativa válida al empleo regular en una empresa, especialmente para los trabajadores obligados a ejercer su actividad a domicilio o que optan por esta alternativa, incluidos los trabajadores con responsabilidades familiares, los trabajadores que viven

⁶⁶⁰ J. Harvey: «Homework, gender and inequality in global supply chains», Documento para debate, Nueva York, ONU-Mujeres, 2018, y Harvey: «Homeworkers in global supply chains: A review of literature», 2019, *op. cit.*, pág. 1.

en zonas rurales o remotas, o los trabajadores con discapacidades⁶⁶¹. El trabajo a domicilio también puede ser una solución provisional para quienes están en proceso de transición de un trabajo a otro, o para quienes no han logrado hallar un empleo regular en una empresa. En principio, los trabajadores a domicilio gozan de más independencia⁶⁶², y pueden elegir cuando trabajan y el ritmo de su trabajo. La tecnología ha mejorado las comunicaciones entre las empresas y los trabajadores, lo cual ha facilitado el trabajo a domicilio. Trabajar a domicilio permite asimismo evitar el tiempo de transporte y el costo que éste conlleva.

485. Sin embargo, a menudo se expresa preocupación a nivel tanto nacional como internacional por la posición particularmente vulnerable de los trabajadores a domicilio en el mercado de trabajo, la insuficiencia de su protección legal, su débil posición de negociación y su aislamiento, y su consiguiente invisibilidad. La flexibilidad que representa una ventaja para las empresas puede ser una fuente de estrés para los trabajadores a domicilio, ya que puede ponerse fin abruptamente a sus contratos. A menudo no se les reconoce (y ellos mismos no se reconocen) como parte de la fuerza de trabajo. La situación laboral de los trabajadores a domicilio es con frecuencia informal o ambigua, y sus condiciones de trabajo suelen ser peores que las de otros trabajadores. Incluso en los países en los que existe una legislación laboral que les brinda protección, suele haber problemas en lo que respecta a su aplicación. El carácter diverso del trabajo a domicilio y de los sectores en los que se realiza, y la diversidad entre las formas más tradicionales de trabajo a domicilio y las más evolucionadas (incluidas algunas formas de trabajo en plataformas), unido a unos datos escasos y fragmentados sobre el trabajo a domicilio y los sectores en los que está más presente, también hacen difícil proporcionar una definición uniforme de este tipo de trabajo y abordarlo de manera adecuada. Se ha sostenido que las fábricas en los países en desarrollo subcontratan aspectos de la producción a los trabajadores a domicilio en respuesta a las prácticas de adquisición de las marcas y los comerciantes minoristas, los plazos ajustados, la fluctuación de la demanda y la presión ejercida sobre los proveedores para que reduzcan los costos de producción⁶⁶³. Muchos trabajadores a domicilio se encuentran en los segmentos inferiores de la cadena de suministro, por lo general en la economía informal, son objeto de diversas formas de discriminación y reciben poca o ninguna protección legal⁶⁶⁴.

486. Cuando se adoptaron los instrumentos relativos al trabajo a domicilio, muchos consideraron que había incoherencias dentro de los países en términos de la situación laboral, el nivel de cobertura de la situación laboral y los derechos garantizados a los trabajadores a domicilio. Por lo tanto, se apoyó ampliamente la adopción de normas internacionales para integrar a los trabajadores a domicilio en la corriente principal del mercado de trabajo y hacerles salir de la pobreza, mejorar la situación de las mujeres y hacer frente al trabajo infantil. El Convenio núm. 177 y la Recomendación núm. 184 tienen por objeto establecer una igualdad de condiciones entre los trabajadores a domicilio y los trabajadores regulares, lo que se traduce en la mejora de la productividad y del desempeño, y proteger a los empleadores de la competencia desleal. En el momento de su adopción, los instrumentos no contaron con el apoyo de los empleadores y de algunos gobiernos, que consideraron que la naturaleza diversa del trabajo a domicilio y sus formas nuevas y emergentes eran un obstáculo para la reglamentación. Muchos pensaron asimismo que las normas sobre el trabajo a domicilio afectarían a los trabajadores y empleadores que buscaban flexibilidad⁶⁶⁵.

⁶⁶¹ Por ejemplo, *Bahrein* (decreto ministerial núm. 39, de 2010, que regula la actividad productiva a domicilio para promover el trabajo a domicilio). El Gobierno indica que este programa brinda oportunidades de empleo para los jóvenes, los trabajadores de edad y los trabajadores jubilados, y contribuye al empoderamiento de las mujeres.

⁶⁶² Aunque las nuevas tecnologías permiten un mayor control remoto por el empleador.

⁶⁶³ M. Von Broembsen: «The EU's commodification of labour: Homeworkers in global production networks in Bulgaria», 2019, *op. cit.*, pág. 2.

⁶⁶⁴ OIT: Conclusiones relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, 105.ª reunión de la CIT, Ginebra, 2016, párr. 3

⁶⁶⁵ OIT: *Actas Provisionales*, 83.ª reunión de la CIT, Ginebra, 1996, págs. 216-219.



487. El Convenio es de naturaleza promocional y complementa las normas ya existentes⁶⁶⁶. La Comisión observa que los nuevos cambios en la organización del trabajo, fomentados por las innovaciones sustanciales en la tecnología y las comunicaciones, junto con el incremento de la externalización y la subcontratación, se han traducido en el aumento de todas las formas de trabajo a domicilio, especialmente en el contexto de las cadenas de suministro y del trabajo en plataformas. El trabajo a domicilio, que a menudo se ha considerado una forma anticuada y preindustrial de trabajo, es ahora un sinónimo de nuevos modelos de negocio y de espíritu empresarial.

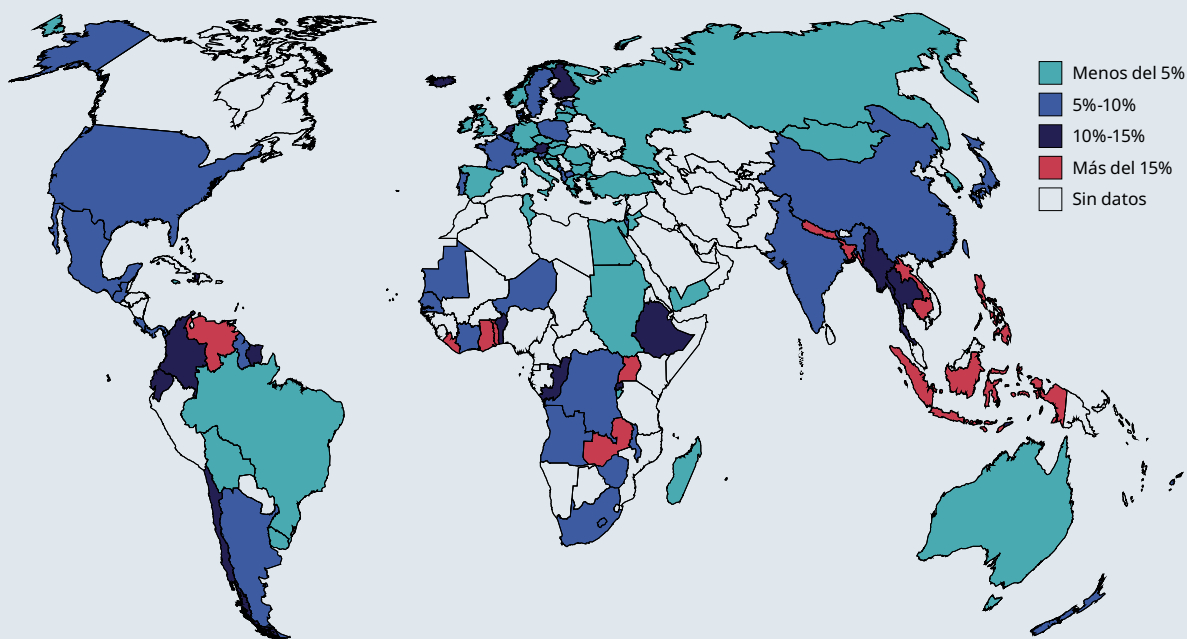
488. La Comisión considera que los instrumentos, adoptados en 1996, constituyeron una herramienta útil para la transición a la formalidad de un grupo específico de trabajadores en múltiples sectores en un momento en el que la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) aún no se había adoptado. También son aplicables a un conjunto de nuevas modalidades de trabajo que en muchos países todavía no han sido reconocidas como tales por la legislación (como la economía de plataformas y el trabajo en plataformas digitales), en las que prevalecen la informalidad y el trabajo esporádico.

489. Los instrumentos tienen un doble objetivo:

- 1) la adopción, aplicación y examen periódico de una política nacional sobre el trabajo a domicilio, y
- 2) la promoción, en la medida de lo posible, de la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y otros trabajadores asalariados.

Gráfico 4.2

Porcentajes de trabajadores establecidos en su domicilio: Estimaciones por país



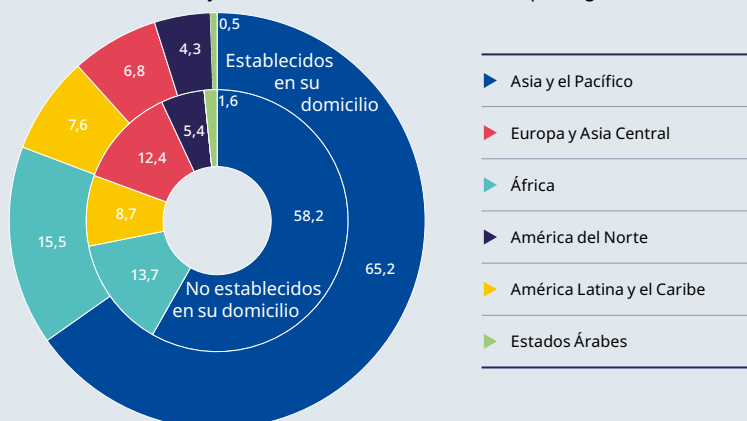
Fuente: OIT, Estadísticas globales y regionales preliminares (2019).

⁶⁶⁶ *Ibid.*, pág. 239.

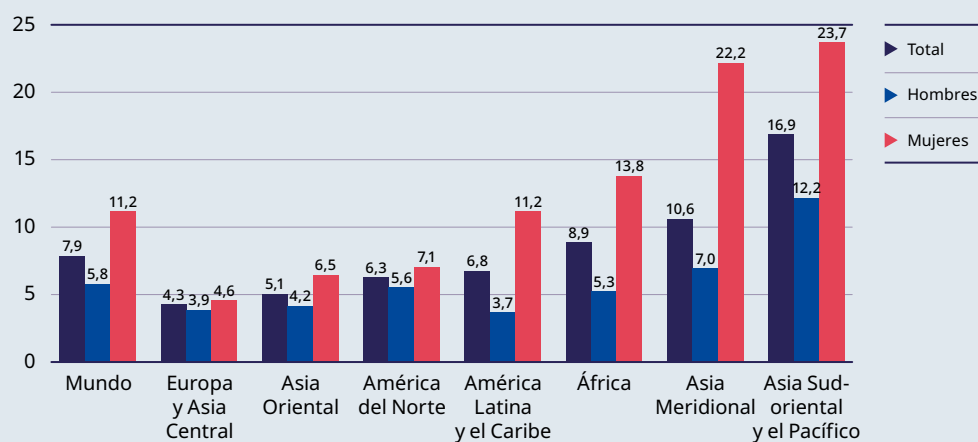
Gráfico 4.3

Porcentaje de trabajadores establecidos en su domicilio: Estimaciones regionales

Distribución de los trabajadores establecidos en su domicilio por región



Porcentaje de trabajadores establecidos en su domicilio en relación con el empleo total por región



Fuente: OIT, Estadísticas globales y regionales preliminares (2019).



III. Definiciones y ámbito de aplicación

Artículo 1 del Convenio

A los efectos del presente Convenio:

- a) la expresión «trabajo a domicilio» significa el trabajo que una persona, designada como trabajador a domicilio, realiza:
 - i) en su domicilio o en otros locales que escoja, distintos de los locales de trabajo del empleador;
 - ii) a cambio de una remuneración;
 - iii) con el fin de elaborar un producto o prestar un servicio conforme a las especificaciones del empleador, independientemente de quién proporcione el equipo, los materiales u otros elementos utilizados para ello, a menos que esa persona tenga el grado de autonomía y de independencia económica necesario para ser considerada como trabajador independiente en virtud de la legislación nacional o de decisiones judiciales;
- b) una persona que tenga la condición de asalariado no se considerará trabajador a domicilio a los efectos del presente Convenio por el mero hecho de realizar ocasionalmente su trabajo como asalariado en su domicilio, en vez de realizarlo en su lugar de trabajo habitual;
- c) la palabra «empleador» significa una persona física o jurídica que, de modo directo o por conducto de un intermediario, esté o no prevista esta figura en la legislación nacional, da trabajo a domicilio por cuenta de su empresa.

Artículo 2 del Convenio

El presente Convenio se aplica a toda persona que realiza trabajo a domicilio, tal y como se define en el anterior artículo 1.



1. Definición de trabajo a domicilio y de trabajador a domicilio

490. El Convenio sólo proporciona una definición de «trabajo a domicilio» y de «empleador». La definición de «trabajo a domicilio» fue objeto de un intenso debate. La gran diversidad de sectores en los que tiene lugar el trabajo a domicilio y las diferentes prácticas a nivel nacional hicieron difícil hallar un enfoque común para facilitar el entendimiento. Finalmente se adoptó una definición breve y concisa para abarcar la gran diversidad de situaciones en las que existe trabajo a domicilio, incluido el teletrabajo. Durante la labor preparatoria, se recordó que la definición debería considerarse en el contexto de todo el Convenio, cuyo objetivo es mejorar la situación de los trabajadores a domicilio, y que de lo que se trata es de contar con una definición amplia del término para poder incluir a los que tal vez no se haya reconocido todavía como asalariados, pero que no son tampoco realmente independientes⁶⁶⁷.

a) Trabajo realizado por una persona a la que se hace referencia como «trabajador a domicilio»

491. Al incluir aquí la referencia al trabajo a domicilio, ya no se consideró necesario proporcionar una definición de «trabajador a domicilio». El trabajo a domicilio debe distinguirse de la producción de bienes para consumo personal. Forma parte del concepto general de «trabajo establecido en el domicilio», que, en cambio, también incluye a los trabajadores independientes y conlleva la transacción directa entre el productor y el consumidor final. Por otra parte, a los trabajadores a domicilio se les paga normalmente a destajo, y no participan en la venta de los productos acabados. Aunque, en muchas ocasiones, las dos categorías sean muy difíciles de diferenciar porque tienen muchas características comunes, como unas

⁶⁶⁷ OIT: *Trabajo a domicilio*, Informe IV (2A), 1996, op. cit., pág. 44.

condiciones de trabajo precarias y la invisibilidad, es importante distinguirlas en los estudios y las estadísticas como base para realizar una evaluación adecuada de la situación de los trabajadores a domicilio en el mercado de trabajo⁶⁶⁸.

492. Las expresiones «trabajo establecido en el domicilio» y «trabajo a domicilio» no incluyen:

- ▶ el trabajo de cuidados no remunerado en el propio domicilio;
- ▶ el trabajo doméstico y el trabajo de cuidados remunerados en el domicilio de terceros, o
- ▶ la producción de subsistencia para el consumo del hogar.

b) Lugar de trabajo

493. El trabajo debe realizarse fuera de los locales del empleador. Por lo general, pero no necesariamente, se realiza en el domicilio del trabajador. Los trabajadores pueden elegir otro lugar, como un almacén, una estación de trabajo, un taller, o un espacio de trabajo compartido, a condición de que no sean los locales del empleador.

c) Exclusión del trabajo ocasional

494. El artículo 1, *b)*, del Convenio excluye de la definición de trabajadores a domicilio a los trabajadores asalariados que realizan ocasionalmente su trabajo como tales en su domicilio. Esta disposición también es pertinente para el teletrabajo⁶⁶⁹. El objetivo es evitar que los trabajadores que se llevan a su domicilio su trabajo normal sean considerados trabajadores a domicilio, en lugar de trabajadores regulares. Dichos trabajadores están cubiertos por la reglamentación que regula el lugar de trabajo, donde se realiza el grueso de su trabajo. Además, la disposición sólo hace referencia a los trabajadores asalariados y a los casos en que el trabajo es realizado para el mismo empleador, pero ocasionalmente en el domicilio del trabajador. Esta exclusión no cubre el caso de los trabajadores que tienen varios trabajos, uno de los cuales se realiza regularmente en el domicilio para uno o más empleadores. Dichos trabajadores se considerarían trabajadores a domicilio.

d) Remuneración

495. Debe haber una relación de trabajo remunerado entre el trabajador a domicilio y el empleador, subcontratista, agente u otro intermediario. El artículo 1, *a)*, *ii)*, del Convenio define el trabajo a domicilio como trabajo realizado «a cambio de una remuneración», pero no especifica el tipo de remuneración o cómo debería establecerse. Sin embargo, deben tenerse en cuenta las particularidades de la remuneración en la medida en que afecta a los trabajadores a domicilio. A menudo se les paga a destajo. Además, trabajan desde su domicilio y deben asumir costos que no afrontan otros trabajadores (energía, agua, comunicaciones, mantenimiento de la maquinaria). Se les debería reembolsar estos gastos.

e) Cumplimiento con las especificaciones del empleador

496. El requisito de que los productos o servicios respondan a las especificaciones proporcionadas por el empleador es un elemento que sirve para determinar la naturaleza «no autónoma» del trabajo a domicilio. Dado que el trabajo se realiza fuera de los locales del empleador, el nivel de supervisión del empleador suele ser menor y limitarse a la facilitación de especificaciones. Sin embargo, la supervisión directa cada vez es más frecuente, en particular ahora que las nuevas tecnologías, incluidas las telecomunicaciones y los «dispositivos portátiles» permiten a los empleadores ejercer un control más estricto sobre el trabajo remoto, especialmente en el caso del teletrabajo.

⁶⁶⁸ J. Harvey: «Homeworkers in global supply chains: A review of literature», 2019, *op. cit.*, pág. 3.

⁶⁶⁹ Véase a este respecto, *Países Bajos* – CEACR, Convenio núm. 177, solicitud directa, 2013.



497. El artículo 1, *a*), iii), del Convenio hace referencia a «un producto o servicio». Hubo cierto debate durante la labor preparatoria sobre la exclusión de los servicios, normalmente son prestados por trabajadores independientes. Sin embargo, al examinar algunas formas de servicios, como la revisión de textos o el trabajo de secretaría, se reconoció que podrían prestarse en el marco de una relación de trabajo.

498. A tenor de lo dispuesto en el artículo 1, *a*), iii), la condición de trabajadores a domicilio no está determinada por quién proporciona las herramientas y los materiales. Los trabajadores a domicilio pueden utilizar su propio equipo, o equipo proporcionado por el empleador, e incluso por un intermediario (cuando lo permita la legislación). Si éste no fuera el caso, muchos trabajadores que utilizan sus propios materiales quedarían excluidos de la cobertura de los instrumentos. Existen muy diversas situaciones a este respecto a nivel nacional. En algunos países en los que la reglamentación nacional utiliza este criterio como un indicador de independencia, los empleadores llevan a cabo una venta simulada de los materiales o de la maquinaria al trabajador a domicilio. Los trabajadores a domicilio utilizan estos materiales para producir los bienes o proporcionar los servicios. Al entenderse que el trabajador proporciona los materiales, se le considera un trabajador o trabajadora independiente. Se introdujo la expresión «otros elementos», ya que algunos tipos de trabajo, como el teletrabajo o el trabajo intelectual, tal vez no entrañen el manejo de materiales o aparatos⁶⁷⁰.

Hungría – El artículo 197 del Código del Trabajo prevé que:

- 1) A menos que se acuerde lo contrario, el derecho de instrucción del empleador se limita únicamente a la definición de las funciones que debe desempeñar el trabajador asalariado.
- 2) El empleador puede limitar el uso del equipo informático o de los dispositivos electrónicos proporcionados únicamente para el trabajo que el trabajador asalariado realiza en su nombre.
- 3) Una inspección relativa a la finalización de trabajo asignado no representará ningún derecho para el empleador de inspeccionar cualquier información almacenada en el equipo informático utilizado por el trabajador asalariado en el desempeño de sus funciones que no esté asociada con la relación de trabajo. En lo que respecta al derecho de acceso del empleador, se considerará que los datos necesarios para controlar la prohibición o limitación establecida en el apartado 2) están relacionados con las obligaciones dimanantes de la relación de trabajo.
- 4) A menos que se acuerde lo contrario, el empleador determinará el tipo de inspección y el período más corto entre la notificación y el comienzo de la inspección si se lleva a cabo en una propiedad designada como el lugar de trabajo. La inspección no podrá ocasionar dificultades para el trabajador asalariado o para cualquier persona que esté utilizando asimismo la propiedad designada como el lugar de trabajo.
- 5) A falta de acuerdo en contrario, las modalidades de trabajo del trabajador serán flexibles.

f) Exclusión de los trabajadores independientes

499. Sólo se puede denegar la condición de trabajador a domicilio a una persona que trabaja en su domicilio a cambio de una remuneración, y cuyo trabajo se traduzca en un producto o servicio especificado por el empleador, si tiene el grado de autonomía y de independencia económica necesario para ser considerada como trabajador independiente en virtud de la legislación nacional y de decisiones judiciales. El artículo 1, *a*), del Convenio excluye de la definición de trabajadores a domicilio a los trabajadores independientes según se definen

⁶⁷⁰ OIT: *Trabajo a domicilio*, Informe V (2), 82.ª reunión de la CIT, Ginebra, 1995, pág. 39.



en la legislación nacional o en decisiones judiciales. Esto establece una distinción entre los trabajadores a domicilio y los artesanos independientes o los consultores profesionales independientes. Los únicos indicadores específicos establecidos en los instrumentos para ayudar a determinar la condición de trabajador independiente son «un grado de autonomía y de independencia económica», y la definición incumbe a la legislación nacional y a las jurisdicciones nacionales. Esto proporciona suficiente flexibilidad para cubrir la mayor diversidad posible de trabajadores a domicilio.

500. La Comisión recuerda que la expresión general «trabajadores establecidos en su domicilio» engloba a todos los trabajadores, tanto dependientes como independientes, que trabajan desde su domicilio. Por lo tanto, los trabajadores a domicilio son un grupo de trabajadores establecidos en su domicilio. Es importante señalar que los datos estadísticos disponibles hacen referencia al concepto más amplio de trabajadores establecidos en su domicilio.

g) Asistentes

501. Los trabajadores a domicilio no siempre realizan el trabajo solos; a menudo cuentan con la ayuda de familiares o de asistentes remunerados. Sin embargo, ni el Convenio ni la Recomendación hacen referencia a los asistentes. Esto responde a las preocupaciones expresadas acerca de que se pueda entender que los trabajadores a domicilio que emplean a asistentes dan empleo a otros trabajadores, y a que se les clasifique, por tanto, como contratistas independientes. Esto también suscita inquietud, ya que algunas veces estos asistentes son niños menores de edad. Preocupa además la cantidad de trabajo asignada a los trabajadores a domicilio (ya que éstos pueden aceptar más trabajo si pueden contar con la ayuda de sus asistentes), así como los riesgos para la seguridad y salud que corren los asistentes que no han recibido una formación adecuada. Esto también está estrechamente relacionado con los bajos niveles de remuneración recibida por los trabajadores a domicilio⁶⁷¹.

502. En lo que respecta al trabajo infantil, el párrafo 10 de la Recomendación indica que la legislación nacional relativa a la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo debería aplicarse al trabajo a domicilio. En lo tocante a la seguridad y salud en el trabajo, el párrafo 21 indica que los trabajadores a domicilio deberían tener la obligación de cuidar razonablemente de su seguridad y salud, así como de la de otras personas que pudieran verse afectadas por sus actos u omisiones en el trabajo.

503. La condición jurídica de los asistentes es más difícil de determinar y, en consecuencia, la aplicación a los mismos de una legislación protectora. Tampoco se especifica en los instrumentos la relación entre los asistentes y los trabajadores a domicilio, o entre los asistentes y los empleadores.

504. La Comisión toma nota de que esta falta de claridad se refleja a nivel nacional. Aunque en muchas disposiciones legales se contempla la posibilidad de que los trabajadores a domicilio cuenten con la ayuda de familiares, no se especifica la condición jurídica ni las condiciones de trabajo de dichos asistentes, ni la protección jurídica que se les brinda. En algunos países los reglamentos prevén la posibilidad de tener solamente un asistente⁶⁷², y la legislación también permite algunas veces aprendices⁶⁷³. Los reglamentos en otros países sólo aceptan que los trabajadores a domicilio recurran a sus familiares para que les ayuden, y excluye todas las formas de asistencia remunerada⁶⁷⁴.

⁶⁷¹ *Ibíd.*, pág. 40.

⁶⁷² Por ejemplo, *Francia* (Código del Trabajo, art. L7412-1(2)) y *Marruecos* (Código del Trabajo, art. 8).

⁶⁷³ Por ejemplo, *Argentina* (ley núm. 12713, art. 3, a), que permite a los trabajadores a domicilio ser asistidos por un ayudante o un aprendiz).

⁶⁷⁴ Por ejemplo, *Argelia* (decreto ejecutivo núm. 97-474, art. 2).



h) Ámbito de aplicación

505. El artículo 2 establece un amplio ámbito de aplicación del Convenio. Esto es importante, ya que la expresión «trabajo a domicilio» engloba un conjunto amplio de actividades de muy diversa naturaleza, que abarcan desde la elaboración de productos hasta la prestación de servicios en industrias y tipos de manufactura muy tradicionales, y hasta formas muy modernas de trabajo, incluido el teletrabajo y el trabajo en plataformas cuando cumplen ciertas condiciones. La legislación de ciertos países se refiere a los trabajadores a domicilio como «trabajadores externos».

506. En una serie de países se ha adoptado una legislación específica aplicable al trabajo a domicilio, que contiene definiciones, entre ellas la de trabajo a domicilio.

Tailandia – El artículo 3 de la Ley de Protección de los Trabajadores a Domicilio, B.E. 2553, define el «trabajo a domicilio» como el trabajo asignado por un contratante en una empresa industrial a un trabajador a domicilio, que debe producirse o montarse fuera del lugar de trabajo del contratante, u otros trabajos especificados por el reglamento ministerial.

507. En algunos casos, sólo se reglamentan ciertos aspectos del trabajo a domicilio, como el tiempo de trabajo⁶⁷⁵. En otros, la legislación laboral general contiene artículos específicos sobre el trabajo a domicilio que incluyen definiciones⁶⁷⁶.

508. La legislación de algunos países limita el trabajo a domicilio a ciertos sectores. En una serie de países, la legislación sobre el trabajo a domicilio sólo se aplica al trabajo manual, el trabajo industrial⁶⁷⁷ o un sector determinado⁶⁷⁸. Algunas veces excluye ciertos sectores, como el teletrabajo⁶⁷⁹, o determinadas actividades que pueden realizarse a domicilio, como la contabilidad o la traducción⁶⁸⁰. En cambio, la legislación de ciertos países cubre el teletrabajo⁶⁸¹, mientras que en otros existen diferentes disposiciones o regímenes jurídicos aplicables al trabajo a domicilio o al teletrabajo⁶⁸².

509. Algunos regímenes nacionales no prevén la posibilidad del trabajo a domicilio⁶⁸³. Otras memorias indican que la legislación nacional no contiene una definición de trabajador asalariado o de empleador en relación con el trabajo a domicilio, sin especificar si el régimen

⁶⁷⁵ Por ejemplo, *Irlanda* (Ley sobre la Organización del Tiempo de Trabajo, 1997, núm. 20, de 1997).

⁶⁷⁶ Por ejemplo, *Bélgica* (la Ley de 3 de julio de 1978 sobre los Contratos de Trabajo, título VI, art. 119, proporciona definiciones y contiene disposiciones específicas sobre el trabajo a domicilio), *República Centroafricana* (Código del Trabajo, arts. 186-188), *Ecuador* (Código del Trabajo, arts. 271-284), *El Salvador* (Código del Trabajo, art. 71), *Filipinas* (Código del Trabajo, arts. 153-155), *Guatemala* (Código del Trabajo, art. 156), *Paraguay* (Código del Trabajo, art. 137), *Rumania* (ley núm. 53/2003, art. 108 y siguientes) y *Turkmenistán* (Código del Trabajo, arts. 195-200).

⁶⁷⁷ Por ejemplo, *Japón* (el trabajo a domicilio se limita al trabajo industrial) y *Suiza* (la ley LTRD RS822.31 limita el trabajo a domicilio al trabajo industrial y manual). El art. 351 del Código de Obligaciones proporciona una definición más amplia de un contrato de trabajo para un trabajador a domicilio, que, según la memoria del Gobierno, se aplica a la prestación de servicios como la traducción, o incluso el trabajo en plataformas).

⁶⁷⁸ Por ejemplo, *India* (la Ley sobre las Condiciones de Trabajo en la Industria Tabacalera, de 1966).

⁶⁷⁹ Por ejemplo, *Alemania*.

⁶⁸⁰ Por ejemplo, *Austria* (según la memoria del Gobierno, la Ley sobre el Trabajo a Domicilio, de 1960 (BGBl núm. 105/1961, enmendada) no se aplica al teletrabajo, la contabilidad o la traducción) y *Bélgica* (la ley de 3 de julio de 1978, título VI, art. 119, excluye el teletrabajo).

⁶⁸¹ Por ejemplo, *Bosnia y Herzegovina* (República Srpska, Ley del Trabajo, art. 44) y *Estonia* (Ley de Contrato de Empleo, párr. 6, 4)).

⁶⁸² Por ejemplo, *Bélgica* (el convenio colectivo núm. 85, de 2005, y el Real decreto de 22 de noviembre de 2006 para los funcionarios públicos), *Alemania*, *Italia* y *Tayikistán* (el Código del Trabajo de 2016 incluye el trabajo a domicilio (arts. 252-254) y el trabajo remoto (arts. 255-257)).

⁶⁸³ Como se indica en las memorias de los Gobiernos de *Afganistán*, *Benin* y *Panamá*.



general es aplicable a ellos, o si el trabajo a domicilio se permite a nivel nacional⁶⁸⁴. En muchos países, los reglamentos proporcionan una definición de trabajador a domicilio⁶⁸⁵.

Austria – La Ley sobre el Trabajo a Domicilio, 1960 (BGBl núm. 105/1961, enmendada) define a un trabajador a domicilio como una persona a la que se contrata para la fabricación, el acabado, el procesamiento o el empaquetado de productos en su propio domicilio o en un lugar de trabajo elegido por él, que está bajo las órdenes de las personas que asignan el trabajo a domicilio y a cargo de ellas.

510. En otros países, en la legislación general no se establece una distinción entre los trabajadores a domicilio y otras categorías de trabajadores, y el concepto de trabajador a domicilio se incluye en el de «trabajador asalariado», o las disposiciones laborales generales simplemente se aplican a los trabajadores a domicilio⁶⁸⁶.

Finlandia – El artículo 1 de la Ley de Contratos de Trabajo prevé que la aplicación de la ley no se impedirá meramente por el hecho de que el trabajo se realice en el domicilio del trabajador asalariado o en un lugar elegido por él, o por el hecho de que el trabajo se efectúe utilizando las herramientas y la maquinaria del trabajador asalariado.

511. Con respeto a los asistentes, muchas leyes permiten la asistencia de familiares o de otros trabajadores, aunque algunas especifican un número limitado de asistentes⁶⁸⁷. Algunas disposiciones se refieren concretamente a la posibilidad de que el empleador o el trabajador a domicilio proporcionen los materiales. La posibilidad de que el trabajador a domicilio compre los materiales al empleador a quien se vende a continuación el producto acabado también se prevé en la legislación nacional de algunos países. En algunos casos, la legislación exige incluso que el contrato especifique las modalidades para el suministro de los materiales⁶⁸⁸.

Argelia – El artículo 2 del decreto ejecutivo núm. 97-474, de 8 de diciembre de 1997 prevé que: «Se considerará trabajador a domicilio, en el sentido de lo dispuesto en este decreto, a todo trabajador que trabaje en su domicilio para la producción de bienes, servicios o con fines de procesamiento a cambio de una remuneración, por cuenta de uno o más empleadores, sólo o con la ayuda de familiares, excluyendo a cualquier persona asalariada, y obtenga él solo todas las materias primas y herramientas, o parte de las mismas, o le sean suministradas por el empleador, excluyendo cualquier intermediario.».

⁶⁸⁴ Por ejemplo, *Burkina Faso* y *Kiribati*.

⁶⁸⁵ Por ejemplo, *Costa Rica* (Código del Trabajo, art. 209).

⁶⁸⁶ Por ejemplo, *Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina* (Federación de Bosnia y Herzegovina y República Srpska), *Botswana, Burkina Faso, Camboya, China, Chipre, República de Corea, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Gabón, Georgia, Grecia, Indonesia, República Islámica del Irán, Letonia, Lituania, Malta, Mauricio, Montenegro, Myanmar, Namibia, Nepal, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Reino Unido, Senegal, Sri Lanka, Suecia, Togo y Ucrania*.

⁶⁸⁷ Véase asimismo *Armenia* (Código del Trabajo, art. 98), *Italia* (ley núm. 877 de 1973, art. 1), *Japón* (Ley sobre el Trabajo Industrial a Domicilio, 1970) y *Marruecos* (Código del Trabajo, art. 8, que permite sólo un asistente).

⁶⁸⁸ Véase, por ejemplo, *Armenia* (el Código del Trabajo, art. 98, prevé que el orden y los períodos para el suministro de materias primas, materiales y materiales semiproducidos al trabajador a domicilio, el orden para el pago de los materiales que pertenecen al trabajador a domicilio, el transporte del producto acabado, y el orden y los períodos del pago del salario, deberán estipularse en el contrato de trabajo).



Bulgaria – El artículo 107, b), 2), del Código del Trabajo prevé que los trabajadores o los trabajadores asalariados cuyo contrato de trabajo prevea el cumplimiento de obligaciones laborales relacionadas con la elaboración de productos y/o la prestación de servicios en el domicilio del trabajador asalariado o en otros locales que éste elija fuera del lugar de trabajo del empleador, a cambio de una remuneración, y con su propio equipo, materiales y otros medios auxiliares, o con los del empleador, deberán considerarse trabajadores a domicilio y trabajadores asalariados.

2. Definición de empleador

512. El Convenio también proporciona una definición clara de «empleador», como a toda persona física o jurídica que dé trabajo a domicilio por cuenta de su empresa. El artículo 1, c), reconoce asimismo que el trabajo a domicilio puede darse a través de un intermediario, reconociendo al mismo tiempo que la legislación en muchos países prohíbe recurrir a intermediarios en ese contexto. La definición de empleador es importante, en particular dado que el trabajo a domicilio a menudo es oculto, y que los empleadores pueden tratar incluso de eludir sus obligaciones al declarar a los trabajadores a domicilio como trabajadores independientes o al ocultarse tras intermediarios.

513. Se considera empleadores a quienes dan trabajo por cuenta de su empresa. Esto ayuda a diferenciarlos de los clientes que piden trabajo para uso personal. Además, según la labor preparatoria, la expresión «empresa» es suficientemente amplia para cubrir las «actividades» de las organizaciones gubernamentales o sin ánimo de lucro, y no se limita a las actividades lucrativas del sector privado. Esta definición de empleador, en combinación con la definición de trabajo a domicilio y con las disposiciones sobre la política nacional relativa al trabajo a domicilio, ayuda a distinguir los contratos comerciales de los contratos laborales a efectos del Convenio⁶⁸⁹.

Ecuador – El artículo 274 del Código del Trabajo, enmendado en agosto de 2018, define la expresión «empleadores en el trabajo a domicilio» como los fabricantes, comerciantes, intermediarios, contratistas, subcontratistas, destajistas, etc., que den o encarguen trabajo en esta modalidad. Es indiferente que suministren o no los materiales o útiles o que fijen el salario a destajo, por obra o en otra forma⁶⁹⁰.

514. La definición de empleador en el contexto del trabajo a domicilio también puede referirse concretamente al teletrabajo⁶⁹¹. En algunos casos, la legislación nacional considera específicamente el teletrabajo como una posibilidad para el empleador de externalizar o subcontratar la producción⁶⁹². Sin embargo, ciertas leyes prohíben de manera explícita esta posibilidad en el caso de los programas de reestructuración, reorganización o reconversión⁶⁹³.

⁶⁸⁹ OIT: *Trabajo a domicilio*, Informe V (2), 1996, *op. cit.*, pág. 39.

⁶⁹⁰ Véase también, *Panamá* (Código del Trabajo, art. 138).

⁶⁹¹ Por ejemplo, en *Bulgaria*, el término «empleador» se define legalmente en el art. 1, 1), de las disposiciones adicionales del Código del Trabajo. Por «empleador» se entiende cualquier entidad jurídica o su unidad, así como otra unidad independiente a nivel organizativo y económico (una empresa, establecimiento, organización, cooperativa, explotación agrícola, lugar, hogar, compañía, o unidades similares) que contrata independientemente a personal en el marco de una relación de trabajo, en particular para que realice trabajo a domicilio o teletrabajo y para que realice trabajo en una empresa utilizando personal contratado.

⁶⁹² Por ejemplo, *Alemania* (Ley sobre el Trabajo a Domicilio, art. 2, 3)).

⁶⁹³ Por ejemplo, *Italia* (Ley núm. 877 de 1973 sobre las Reglas para Proteger el Trabajo a Domicilio, art. 2) y *Portugal* (ley núm. 101/2009, art. 2).



Filipinas – El artículo 153 del Código del Trabajo define el término «empleador» de trabajadores a domicilio como cualquier persona física o jurídica que, por su cuenta o para su beneficio, o por cuenta de cualquier persona que resida fuera del país, directa o indirectamente, o a través de trabajador asalariado, agente, contratista, subcontratista o cualquier otra persona:

- 1) entrega o causa la entrega de cualquier producto, artículo o material para su procesamiento o fabricación a domicilio, y que posteriormente debe devolverse, eliminarse o distribuirse según sus instrucciones, o
- 2) venda cualquier producto, artículo o material para su procesamiento o fabricación a domicilio y los recompre después de tal procesamiento o fabricación, ya sea por sí mismo o por conducto de otra persona.

515. En algunos casos, la legislación se refiere específicamente a la posibilidad de que el trabajador a domicilio trabaje para uno o varios empleadores⁶⁹⁴.

3. Definición de intermediario

516. En el artículo 1, c), del Convenio, el término «empleador» se define como una persona que «de modo directo o por conducto de un intermediario, esté o no prevista esta figura en la legislación nacional, da trabajo a domicilio...». Aunque existen varias referencias a los intermediarios en el Convenio y la Recomendación, no se definen en los instrumentos. En efecto, el texto de los instrumentos es sucinto en relación con la función y las responsabilidades de los intermediarios. Durante la labor preparatoria, se hizo referencia a ellos como las personas cuyos ingresos proceden de una actividad consistente en recibir un encargo de una o varias empresas para hacerlo ejecutar por uno o varios trabajadores a domicilio⁶⁹⁵. En los casos en que se permiten (están prohibidos en muchos países), se les considera un medio de ajustar la oferta y la demanda de trabajo. Durante la labor preparatoria, se arguyó que no debería hacerse referencia a los intermediarios, ya que esto podría causar incertidumbre en cuanto a la relación entre el intermediario, el empleador y los trabajadores. En los instrumentos no se determina la condición de los intermediarios, lo cual responde a un deseo de aclarar que la persona responsable en relación con el trabajador es el empleador como el dador del trabajo. Sin embargo, en la práctica, el intermediario a menudo es la persona que da trabajo al trabajador a domicilio. Algunas veces, identificar al empleador real es incluso más difícil en los casos de las cadenas de subcontratistas e intermediarios sucesivos, o incluso de las falsas cooperativas.

517. El artículo 8 del Convenio prevé que: «Cuando esté permitido el recurso a intermediarios en el trabajo a domicilio, las responsabilidades respectivas de los empleadores y de los intermediarios deberán determinarse mediante la legislación o decisiones judiciales, de conformidad con la práctica nacional», por lo que incumbe a las jurisdicciones nacionales determinar la condición jurídica y las responsabilidades de los intermediarios.

518. Los intermediarios pueden ser personas físicas o jurídicas. Por ejemplo, en los mercados de trabajo modernos, las agencias de empleo privadas se consideran intermediarios que permiten a las empresas gozar de una mayor flexibilidad al aumentar o reducir su fuerza de trabajo. Teniendo en cuenta las disposiciones del Convenio núm. 181 sobre las agencias de empleo privadas, la Comisión observa que se considera que las agencias de empleo privadas que proporcionan los servicios en relación con el mercado de trabajo de vincular las ofertas y demandas de empleo actúan como intermediarios sin ser parte de un contrato de trabajo⁶⁹⁶.

⁶⁹⁴ Por ejemplo, *Francia* (Código del Trabajo, art. L7412-1(1)) y *Perú* (decreto legislativo, Ley de Productividad y Competitividad Laboral núm. 728, art. 87).

⁶⁹⁵ OIT: *Trabajo a domicilio*, Informe V (1), 1995, op. cit., pág. 37.

⁶⁹⁶ Estudio General de 2010, párrs. 300-302.



Esto está de conformidad con el concepto de que la relación no se establece entre el intermediario y el trabajador a domicilio, sino entre el empleador y el trabajador a domicilio⁶⁹⁷. También es importante ser consciente de las interrelaciones que existen entre los intermediarios y los acuerdos de varias partes a los que se hace referencia en el párrafo 4, c), de la Recomendación núm. 198. ***La Comisión considera asimismo que la función de las plataformas digitales como empleadores o como intermediarios debería examinarse con más detenimiento.***

CEACR – En su solicitud directa relativa a *Tayikistán*, la Comisión tomó nota de que la legislación no especifica las responsabilidades específicas de las agencias de colocación con respecto al trabajo a domicilio, y recordó que sus responsabilidades pueden ser determinadas por la legislación o por decisiones judiciales. Por consiguiente, la Comisión pidió al Gobierno que proporcionara información sobre cualquier medida adoptada o prevista para establecer las responsabilidades respectivas de los empleadores y de las agencias con respecto a los asuntos cubiertos por el Convenio⁶⁹⁸.

Según la CGTA RA de *Argentina*, los intermediarios se utilizan con frecuencia en el país para ocultar la verdadera identidad de los empleadores.

519. Con el fin de asegurar la transparencia en relación con las partes que conforman la relación y sus responsabilidades con respecto al trabajador a domicilio, el párrafo 5 de la Recomendación núm. 184 indica que al trabajador a domicilio se le debería mantener informado acerca del nombre y la dirección del empleador y del intermediario. El párrafo 6 insta a que se registren los empleadores y los intermediarios que utilizan esos empleadores, a fin de asegurar la transparencia en lo que respecta a quién es el empleador real y cómo afrontar las responsabilidades. Además, el párrafo 18 indica que: «Cuando se utiliza un intermediario, se le debería considerar solidariamente responsable con el empleador del pago de la remuneración debida al trabajador a domicilio, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales.». El papel de la supervisión y del cumplimiento, y la disponibilidad de los mecanismos adecuados para la solución de conflictos, tal como se señala en el párrafo 28, es fundamental a este respecto.

520. Muchos gobiernos declaran que su legislación nacional no prevé la intervención de intermediarios en el ámbito del trabajo a domicilio⁶⁹⁹, o los prohíbe explícitamente⁷⁰⁰. En algunos casos, se incluye a los intermediarios en la definición de empleador⁷⁰¹.

521. Las leyes de algunos países proporcionan una definición de «intermediarios»⁷⁰², que son las personas que realizan un trabajo en beneficio de un empleador, aunque parezcan ser empresarios independientes, organizando los servicios de ciertos trabajadores para que realicen un trabajo en el que utilicen los locales, el equipo, los materiales u otros elementos de un empleador en beneficio de este último, o en actividades ordinarias inherentes a dichas actividades o relacionadas con las mismas. Algunas veces se exige que declaren su condición y el nombre del empleador por cuenta del cual actúan al concluir contratos de trabajo. En

⁶⁹⁷ OIT: *Actas Provisionales*, 82.ª reunión de la CIT, 1995, núm. 25, párr. 69.

⁶⁹⁸ *Tayikistán* – CEACR, Convenio núm. 177, solicitud directa, 2016.

⁶⁹⁹ Por ejemplo, *Afganistán, Armenia, Austria, Chipre, Colombia, España, Dinamarca, Jamaica, Mauricio, Montenegro, Togo, Turkmenistán y Ucrania*.

⁷⁰⁰ Por ejemplo, *Argelia* (decreto ejecutivo núm. 97-474, art. 2), *Bélgica, República Dominicana* (Código del Trabajo, art. 273, 2)), *Italia* (ley núm. 877/1973, art. 2, 4), prevé que, en caso de incumplimiento, los intermediarios y los trabajadores a domicilio se considerarán asalariados del empleador) y *México* (Ley Federal del Trabajo, art. 316).

⁷⁰¹ Por ejemplo, *Ecuador* (Código del Trabajo, art. 274).

⁷⁰² Por ejemplo, *El Salvador* (Código del Trabajo, art. 4) y *Paraguay* (Código del Trabajo, art. 26, b)).



caso contrario, pueden asumir una responsabilidad conjunta y solidaria con el empleador por las obligaciones jurídicas y contractuales pertinentes.

522. En ciertos países, la legislación relativa a las agencias de empleo privadas y a las agencias de trabajo temporal también se aplica al trabajo a domicilio⁷⁰³. En algunos casos, la legislación prevé que, en los casos en que las agencias de trabajo temporal intervienen para proporcionar trabajo a domicilio, éstas son el empleador del trabajador a domicilio⁷⁰⁴. Algunas veces, esta responsabilidad se divide: por ejemplo, las cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo son responsabilidad del empleador, mientras que otras protecciones son responsabilidad de la agencia⁷⁰⁵.

523. En ciertos casos, aunque la intermediación se permite en el trabajo a domicilio, no existen disposiciones jurídicas que establezcan la responsabilidad solidaria del empleador y del intermediario por el pago de la remuneración⁷⁰⁶. En otros casos, la responsabilidad conjunta y solidaria está prevista por la legislación⁷⁰⁷. En una serie de países, la empresa que subcontrata se identifica con el intermediario. Dado que desempeñan funciones por cuenta del empleador, en muchos países los reglamentos establecen la responsabilidad conjunta⁷⁰⁸. En otros casos, la responsabilidad conjunta se aplica al intermediario únicamente si éste no está registrado como tal⁷⁰⁹.

524. En términos de la situación laboral de los intermediarios, en algunos reglamentos nacionales se considera que son trabajadores en relación con el dador de trabajo, y empleadores en relación con los trabajadores que realizan el trabajo.

Argentina – El artículo 4 de la Ley núm. 12713 de 1941 sobre el Régimen de Trabajo a Domicilio por Cuenta Ajena prevé que «los intermediarios [...] son considerados como obreros a domicilio con relación a los dadores de trabajo y como patronos sujetos a las obligaciones que les impone esta ley y las reglamentaciones que se dicten a quienes encarguen la ejecución del trabajo.».

4. La cuestión de la relación de trabajo de los trabajadores a domicilio

525. Como se ha visto en el capítulo II, la relación de trabajo puede definirse como un vínculo legal entre una persona que realiza un trabajo y la persona en cuyo beneficio se realiza el trabajo a cambio de una remuneración, en ciertas condiciones establecidas por la legislación y la práctica. El párrafo 12 de la Recomendación núm. 198 insta a los Miembros a definir las condiciones (como criterios e indicadores) aplicadas para determinar la existencia de una relación de trabajo, por ejemplo, la subordinación o la dependencia. El párrafo 13 de la Recomendación núm. 198 proporciona una lista de indicadores que también podrían servir para determinar la situación laboral de los trabajadores a domicilio (véase el capítulo II).

⁷⁰³ Por ejemplo, *Bosnia y Herzegovina, República de Corea, Estonia, Finlandia y Marruecos*.

⁷⁰⁴ Según la memoria de *Bulgaria*.

⁷⁰⁵ Según la memoria de *Irlanda*.

⁷⁰⁶ Por ejemplo, *Croacia* (Ley del Mercado de Trabajo núm. 118/18) y *Hungría*.

⁷⁰⁷ Por ejemplo, *Argentina* (ley núm. 12713, art. 4), *Costa Rica* (Código del Trabajo, art. 3), *Gabón* (ley núm. 20/2007), *Honduras* (Código del Trabajo, art. 7) y *República Bolivariana de Venezuela* (LOTTT, art. 210).

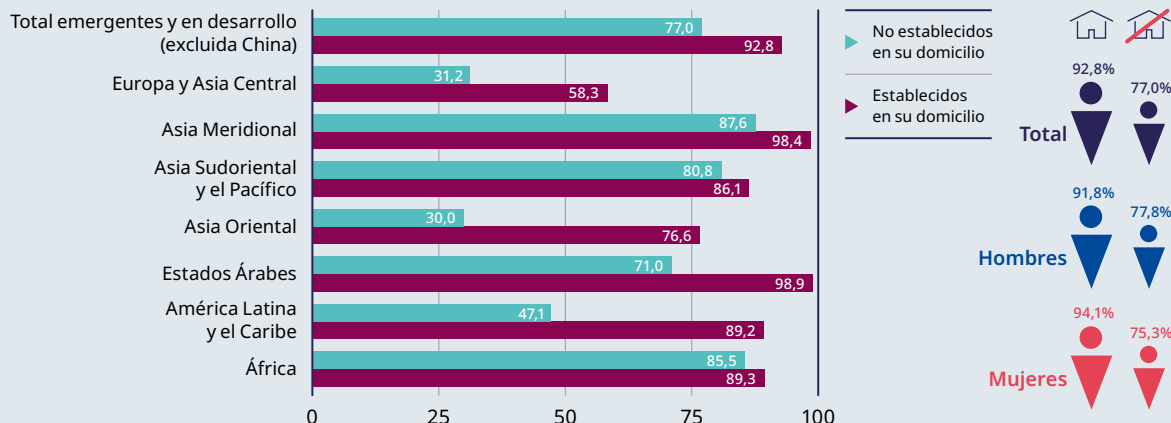
⁷⁰⁸ Por ejemplo, *Alemania* (la Ley sobre el Trabajo a Domicilio (HAG) no prevé dicha responsabilidad conjunta, salvo en ciertas condiciones especificadas en el art. 21, 2), relativas a la utilización por el empleador de un intermediario no fiable) y *Filipinas* (el decreto núm. 05-92 del Departamento de Trabajo y Empleo permite la contratación y subcontratación, y el art. 11 prevé la responsabilidad conjunta y solidaria del empleador y del contratista o subcontratista).

⁷⁰⁹ Por ejemplo, *Paraguay* (Código del Trabajo, art. 25).



Gráfico 4.4

En los países emergentes y en desarrollo, más del 90 por ciento de los trabajadores establecidos en su domicilio se encuentran en el empleo informal – Porcentaje de empleo informal entre los trabajadores establecidos en su domicilio (países emergentes y en desarrollo, excluyendo China)



Fuente: OIT, Estadísticas globales y regionales preliminares (2019).

526. La Recomendación núm. 204 también es pertinente al examinar la situación de los trabajadores a domicilio. El párrafo 4, c), de la Recomendación núm. 204 hace referencia a «los trabajadores asalariados con empleos informales que trabajan en empresas formales o en unidades económicas de la economía informal, incluyendo, entre otros, a los que están en situación de subcontratación o que trabajan en cadenas de suministro», mientras que el párrafo 4, d), se refiere a los trabajadores «cuyas relaciones de trabajo no están reconocidas o reguladas».

527. Las circunstancias especiales en las que tiene lugar el trabajo a domicilio y el hecho de que la legislación no sea clara con respecto a la situación laboral de los trabajadores a domicilio, o no haga referencia a ella, contribuye a la vulnerabilidad de estos trabajadores. A menudo se encuentran al final de complejas cadenas de suministro, a continuación de una serie de contratistas, subcontratistas, agentes e intermediarios en diferentes países, lo que hace difícil determinar la identidad del empleador.

528. El artículo 1 del Convenio no contiene una referencia específica a la situación laboral de los trabajadores a domicilio. Sólo especifica que los trabajadores independientes, tal como se definen en la legislación nacional o las decisiones judiciales, están excluidos de la cobertura del Convenio. La situación laboral de los trabajadores a domicilio que están cubiertos por el Convenio es menos clara. Refleja los diversos criterios que prevalecen durante la negociación de los instrumentos y el hecho de que, aunque en algunos países los trabajadores a domicilio están contemplados en el ámbito de aplicación de la legislación laboral tradicional, en otros muchos no tienen la condición de asalariados, pero tampoco son independientes. En efecto, en muchos casos su condición es gris o intermedia⁷¹⁰.

529. Durante la labor preparatoria, se planteó la cuestión de si la exclusión de los trabajadores independientes significaba que todos los que estaban cubiertos por el Convenio eran trabajadores asalariados. En sus comentarios, la Oficina consideró que los instrumentos deberían contemplar a aquellas personas que son asalariadas y a aquellas que no lo son, pero tienen una condición especial de trabajadores a domicilio, así como a aquellas cuya situación, aunque es poco clara, se asemeja más a la de los trabajadores asalariados que a la de los trabajadores autónomos⁷¹¹. Asimismo, tal como indicó el representante de Francia

⁷¹⁰ Véase a este respecto el cap. II, sección sobre el trabajo autónomo dependiente.

⁷¹¹ OIT: *Actas Provisionales*, 82.ª reunión de la CIT, Ginebra, 1995, párr. 182.

durante la labor preparatoria, el Convenio también debería cubrir la situación de los «falsos» trabajadores por cuenta propia⁷¹². Así pues, el artículo 1 deja abierta la posibilidad de que las jurisdicciones nacionales no sólo cubran los casos en los que la relación de trabajo está establecida claramente, sino también a los trabajadores de la economía informal, o aquellos casos en que la situación laboral no está clara.

530. Como se ha señalado anteriormente, la definición de trabajador a domicilio debería considerarse en el contexto de todo el Convenio, cuyo objetivo es mejorar la situación de los trabajadores a domicilio. Desde esta perspectiva, la amplia definición del Convenio incluye a aquellos cuya situación de trabajadores asalariados tal vez no se haya reconocido todavía, pero que no son realmente independientes⁷¹³.

531. A menudo se sostiene que el principal indicador de la relación de trabajo, a saber, la subordinación, es menos claro en el caso del trabajo a domicilio, ya que es más difícil supervisar a los trabajadores. Sin embargo, existen otros casos en los que la subordinación también es menos clara, pero en los que la relación de dependencia no se discute. Si bien podría reconocerse la dependencia económica, en la medida en que los trabajadores a domicilio dependen del trabajo que les da el empleador, a menudo no están bajo la supervisión directa del empleador.

532. La situación varía a nivel nacional; así pues, los trabajadores a domicilio son considerados asalariados en algunos países e independientes en otros. La naturaleza de la relación de trabajo entre el trabajador a domicilio y el empleador es crucial para determinar si la legislación laboral general es aplicable o no a los trabajadores a domicilio. Éste es particularmente el caso en los países en los que no existe una legislación específica sobre el trabajo a domicilio, y en los que los tribunales deben decidir en cada caso particular si existe un contrato de trabajo cuando se trata de trabajo a domicilio. A su vez, esto tiene un impacto directo en sus condiciones de trabajo y su protección social.

533. La Comisión observa que la definición reciente de contratistas dependientes con fines estadísticos adoptada por la 20.^a CIET puede ayudar a determinar la situación laboral de los trabajadores a domicilio. La Comisión recuerda a este respecto que la Resolución sobre las estadísticas de las relaciones de trabajo define «contratistas dependientes» como los trabajadores empleados por beneficios, incluidos los trabajadores que no tienen un contrato de empleo y a los que se paga a destajo. Dependen de otra entidad que ejerce control sobre sus actividades productivas y que se beneficia directamente del trabajo que ellos realizan. Su dependencia puede ser de carácter operativo, mediante la organización del trabajo, y/o de carácter económico. Una o más de las siguientes características pueden ser relevantes para su identificación:

- a) su trabajo es organizado o supervisado por otra unidad económica (un cliente o una entidad intermediaria para el acceso a clientes);
- b) el precio pagado por los bienes producidos o los servicios prestados es determinado por el cliente o un intermediario;
- c) el acceso a materias primas, equipos o bienes de capital está controlado por el cliente o un intermediario;
- d) sus modalidades o condiciones de trabajo concretas pueden ser muy similares a las de los empleados⁷¹⁴.

⁷¹² *Ibid.*, párr. 61.

⁷¹³ OIT: *Trabajo a domicilio*, Informe IV (2A), 1996, *op. cit.*, pág. 38.

⁷¹⁴ OIT: Resolución sobre las estadísticas de las relaciones de trabajo, 20.^a CIET, Ginebra, 2018, párrs. 35 y 36.



534. En muchos casos, existe una combinación de una relación de trabajo y de una condición de contratista independiente. Por ejemplo, en algunos países, los trabajadores a domicilio son considerados contratistas independientes por la legislación nacional y asalariados con otros fines, como fiscales o de seguridad social⁷¹⁵. En ciertos países, la legislación exige la existencia de un contrato de trabajo para gozar de los mismos derechos que otros trabajadores en virtud del Código del Trabajo⁷¹⁶.

535. En otros casos, los trabajadores a domicilio gozan de una condición específica que brinda cierta protección, pero no al mismo nivel que los trabajadores asalariados. La legislación prevé algunas veces que existe una relación de trabajo⁷¹⁷. Por ejemplo, el hecho de que el trabajo deba ser realizado de conformidad con las especificaciones proporcionadas por el empleador se considera, en algunos ordenamientos jurídicos, una indicación de la existencia de subordinación, que es uno de los elementos que demuestra la existencia de una relación de trabajo.

Italia – El artículo 1 de la Ley núm. 877, de 1973, sobre las Reglas que Protegen a los Trabajadores a Domicilio prevé que la subordinación, a los efectos de esta ley, tiene lugar cuando se exige al trabajador a domicilio que cumpla con las directrices del empresario relativas a la ejecución y a las características y requisitos del trabajo.

536. En algunos países, la ley prevé la presunción de existencia de una relación de trabajo siempre que hay trabajo a domicilio⁷¹⁸.

Grecia – El artículo 1 de la Ley núm. 3846/2010 sobre Garantías de la Seguridad del Empleo y otras disposiciones prevé que se presumirá que el acuerdo entre el empleador y el trabajador asalariado por la prestación de servicios o la realización de trabajo, durante un período definido o indefinido, en particular en los casos en los que el trabajo se paga a destajo, y en los casos de teletrabajo y trabajo a domicilio, oculta un contrato de trabajo dependiente si dicho trabajo es proporcionado en persona, exclusiva o principalmente para el mismo empleador, durante nueve meses consecutivos⁷¹⁹.

⁷¹⁵ Por ejemplo, en *Polonia*, si bien los trabajadores a domicilio son contratistas independientes en virtud del Código del Trabajo, se les considera asalariados de cara al sistema de seguridad social.

⁷¹⁶ Véase, a este respecto, *Bulgaria* – CEACR, Convenio núm. 177, observación, 2018.

⁷¹⁷ Por ejemplo, *Bélgica* (Ley, de 3 de julio de 1978, de Contratos de Trabajo, enmendada por la ley de 6 de diciembre de 1996, art. 119,1)), *Finlandia* (Ley de Contratos de Trabajo, cap. 1, art. 1), *Mauricio* (Ley de Derechos Laborales, art. 5, 6), c) y *Perú* (decreto legislativo, Ley de Productividad y Competitividad Laboral núm. 728, art. 88).

⁷¹⁸ Por ejemplo, *Brasil* (el art. 6 de la Consolidación de las Leyes del Trabajo no establece ninguna distinción entre el trabajo realizado en el establecimiento del empleador, el trabajo doméstico y el trabajo remoto en los casos en que se haya cumplido los criterios de presunción de una relación de trabajo) y *Francia* (el Código del Trabajo, art. L7412-1, con respecto a los trabajadores a domicilio, prevé que no hay necesidad de cuestionar: a) si existe una relación de subordinación jurídica entre el trabajador a domicilio y el dador de trabajo, sujeta a la aplicación de las disposiciones del art. L. 8221-6; b) si el trabajador a domicilio realiza su actividad o no bajo la supervisión inmediata y habitual del dador de trabajo; c) si los locales en que el trabajador a domicilio realiza su actividad y el equipo que utiliza, por importante que sean, le pertenecen; d) si el trabajador a domicilio obtiene por sí solo materiales accesorios, y e) el número de horas trabajadas).

⁷¹⁹ Esta disposición establece una presunción en favor del empleo asalariado, y la carga de la prueba que no es un contrato de trabajo dependiente se traslada al empleador si se cuestiona dicha presunción.

537. En un país, la ley parte de la base de que el trabajador es un trabajador asalariado en los casos en que la otra persona le proporciona herramientas del oficio o equipo de trabajo⁷²⁰. En un caso, la ley prevé que el hecho de que el empleador venda los materiales al trabajador a domicilio con el fin de transformarlos en ciertos productos que se venden a su vez a dicho empleador demuestra la existencia de un contrato de trabajo para la realización de trabajo a domicilio⁷²¹.

538. En ciertos países, la legislación tiene en cuenta la dependencia económica del trabajador a domicilio. Aunque esto no es necesariamente un determinante de una relación de trabajo en todos los casos, puede ayudar a los tribunales a decidir⁷²². En otros países, la ley especifica los criterios necesarios para considerar la existencia de una relación de trabajo⁷²³, o de un contrato de trabajo.

Colombia – El artículo 89 del Código del Trabajo prevé que hay contrato de trabajo cuando la persona presta habitualmente servicios remunerados en su propio domicilio, sola o con la ayuda de miembros de su familia por cuenta de un empleador.

539. En cambio, otras leyes prevén que los trabajadores a domicilio son trabajadores independientes⁷²⁴. En algunos países, aunque se consideran contratistas independientes, los trabajadores a domicilio (en algunos casos los trabajadores a domicilio que trabajan únicamente en determinados sectores) gozan de los mismos derechos que los trabajadores asalariados.

Australia – En virtud del artículo 12 de la Ley de Trabajo Equitativo, por el término «*trabajador externo*» se entiende:

- a) un asalariado que, por cuenta de la empresa del empleador, trabaja en los locales residenciales o en otros locales que no se considerarían convencionalmente locales comerciales, o
- b) una persona que, a efectos de un contrato para la prestación de servicios, realiza un trabajo:
 - i) en la industria textil, de la confección o del calzado, y
 - ii) en los locales residenciales o en otros locales que no se considerarían convencionalmente locales comerciales.

⁷²⁰ Por ejemplo, *Sudáfrica* (Ley sobre las Relaciones de Trabajo, núm. 65, 1995, art. 200A).

⁷²¹ Por ejemplo, *Guatemala* (Código del Trabajo, art. 156) y *Paraguay* (Código del Trabajo, art. 136).

⁷²² Por ejemplo, *Portugal* (ley núm. 101/2009, art. 1).

⁷²³ Por ejemplo, *Marruecos*.

⁷²⁴ Por ejemplo, *Alemania* (Ley sobre el Trabajo a Domicilio, art. 2) y *Portugal* (ley núm. 101/2009, art. 1).



IV. Adopción, aplicación y revisión de una política nacional en materia de trabajo a domicilio

Artículo 3 del Convenio

Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá adoptar, aplicar y revisar periódicamente una política nacional en materia de trabajo a domicilio destinada a mejorar la situación de los trabajadores a domicilio, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas y, cuando las haya, con las organizaciones que se ocupan de los trabajadores a domicilio y las organizaciones de los empleadores que recurren a trabajadores a domicilio.

540. El Convenio núm. 177 y la Recomendación núm. 184 son promocionales. Como tales, el principal requisito para los Estados ratificantes consiste en la adopción, aplicación y revisión periódica de una política nacional en materia de trabajo a domicilio destinada a mejorar la situación de los trabajadores a domicilio.

541. Durante la labor preparatoria, se celebraron largas discusiones sobre el término «política» y sobre el alcance de la política nacional. Como indicó el Consejero Jurídico de la OIT en ese momento, no existe una definición jurídica de «política» en los instrumentos de la OIT, y la expresión «política nacional» depende del contexto en el que tiene lugar en un instrumento dado. En este caso, la política nacional debería referirse a los trabajadores a domicilio y su situación. La política no tiene que ser una política sectorial independiente. Puede formar parte de una política laboral más general establecida o incluirse en un reglamento general. Sin embargo, debe estar destinada específicamente a mejorar la situación de los trabajadores a domicilio. Esto significa que una política nacional orientada al empleo pleno, productivo y elegido libremente para todos los trabajadores, o un programa nacional a favor de la igualdad dirigido a todos los trabajadores que no aborda de manera específica la situación de los trabajadores a domicilio no cumplen los requisitos del Convenio⁷²⁵. Al mismo tiempo, la disposición ofrece suficiente flexibilidad para los países que no tienen políticas nacionales de empleo.

542. La política nacional debe aplicarse por medio de la legislación, de convenios colectivos, de laudos arbitrales o de cualquier otra vía procedente y compatible con la práctica nacional (artículo 5). Sin embargo, la Comisión subraya que los instrumentos no requieren ninguna forma particular de política. La Comisión señala asimismo los grandes paralelismos entre los requisitos establecidos para la adopción de una política sobre los trabajadores a domicilio y la política nacional sobre el empleo, tal como se prevé en el Convenio núm. 122. La Comisión también toma nota de que la Recomendación contiene varias disposiciones relativas a los derechos de los trabajadores a domicilio, la inspección del trabajo y programas relacionados con el trabajo a domicilio que deberían tomarse en consideración al adoptar, aplicar o examinar la política nacional sobre los trabajadores a domicilio, a fin de asegurar la coordinación y la coherencia. La política nacional también debería tener en cuenta otros convenios internacionales del trabajo más favorables que sean aplicables a nivel nacional, tal como prevé el artículo 10 del Convenio.

543. Además, la política nacional puede aplicarse no sólo a nivel nacional, sino también regional, provincial o local, dependiendo del sistema nacional y de la autoridad que sea competente para tomar medidas. El párrafo 3, 1), de la Recomendación núm. 184 insta a cada Miembro a designar una o varias autoridades encargadas de definir y aplicar la política

⁷²⁵ OIT, *Actas Provisionales*, núm. 25, 82.ª reunión de la CIT, Ginebra, 1995, párr. 80. Véase, por ejemplo, *Finlandia* – CEACR, Convenio núm. 177, solicitud directa, 2003.



nacional en materia de trabajo a domicilio. En algunos países, el Ministerio de Trabajo es la autoridad designada⁷²⁶.

544. El artículo 3 del Convenio destaca asimismo la importancia de la celebración de consultas en la formulación y aplicación de la política nacional. En la formulación de la política también deberían participar órganos tripartitos u organizaciones de trabajadores y de empleadores (párrafo 3, 2), de la Recomendación). Pueden ser los mismos órganos tripartitos, cuando éstos existan, que participan en la adopción de una política nacional de empleo (véase el capítulo 1).

545. Reconociendo el aislamiento de los trabajadores a domicilio, el artículo 3 hace referencia asimismo a las organizaciones que se ocupan de los trabajadores a domicilio y a las organizaciones de los empleadores que recurren a trabajadores a domicilio. Si no hay tales organizaciones, deberían adoptarse medidas apropiadas para que estos trabajadores y empleadores den a conocer sus opiniones sobre la política nacional y sobre las disposiciones adoptadas a fin de aplicarla (párrafo 3, 3), de la Recomendación).

546. Las políticas nacionales y sus medidas de aplicación deberían basarse en información y datos compilados regularmente a escala nacional. Esta información debería desglosarse por sexo, reflejar las principales características del trabajo a domicilio y ponerse a disposición del público (párrafo 4 de la Recomendación). El Convenio también contiene disposiciones sobre la necesidad de asegurar que las estadísticas del trabajo abarquen en la medida de lo posible el trabajo a domicilio (artículo 6) y que la legislación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo se aplique a los trabajadores a domicilio (artículo 7).

La Confederación del Trabajo de Rusia (KTR) indica que es difícil evaluar la situación de los trabajadores a domicilio en el país debido a la falta de estadísticas sobre el tema, en particular sobre las quejas presentadas a los servicios de inspección del trabajo.

547. La Comisión toma nota de que las memorias de los países apenas contienen información sobre la adopción y revisión de una política nacional que aborde la situación específica de los trabajadores a domicilio, en particular por los países que han ratificado el Convenio.

Pakistán – El gobierno de Punjab adoptó la Política de trabajadores a domicilio de Punjab. Esta política tiene por objeto elaborar estrategias, planes y programas a fin de proteger y promover los derechos y prestaciones de los trabajadores a domicilio. Reafirma los principios de igualdad y no discriminación, la eliminación de la explotación, el empoderamiento de los trabajadores a domicilio y la libertad sindical. El registro, unos salarios justos y soluciones para el impago, la igualdad de trato y salarial, la aplicación de normas de seguridad y salud, y las condiciones de trabajo para los trabajadores a domicilio son algunos de los derechos contemplados por la política.

548. Muchas memorias indican que no existe una política nacional destinada específicamente a mejorar la situación de los trabajadores a domicilio⁷²⁷. Sin embargo, muchas memorias proporcionan información sobre el régimen jurídico aplicable al trabajo a domicilio a nivel nacional, incluidas las diversas legislaciones en las diferentes fases de desarrollo relativas a los diversos aspectos del trabajo a domicilio y a la protección de los trabajadores a domicilio. Las memorias indican asimismo la manera en que estas medidas se coordinan con el marco jurídico general aplicable a todos los trabajadores⁷²⁸. La Comisión toma nota de que algunas memorias se refieren en particular al régimen jurídico aplicable al teletrabajo y, en algunos

⁷²⁶ Por ejemplo, en Argentina.

⁷²⁷ Por ejemplo, Bosnia y Herzegovina, Botswana, República de Corea, Estonia, Gabón, Ghana y Kiribati.

⁷²⁸ Por ejemplo, Alemania, Ecuador, Finlandia, Mauricio, Marruecos, Noruega y Nueva Zelandia.



casos, al trabajo en plataformas digitales (la economía de plataformas). Algunas memorias indican la intensa labor que se está realizando en lo que respecta a la estructura jurídica y práctica de los modelos de contrato en la economía de plataformas, y el grado en que la legislación laboral existente es adecuada para los nuevos modelos de negocio digitales⁷²⁹.

549. La política exigida por el Convenio debe revisarse periódicamente⁷³⁰. La revisión puede coincidir con la de la política más amplia en la que se integra la política sobre el trabajo a domicilio. En relación con esto, la Comisión toma nota de que la legislación sobre el trabajo a domicilio algunas veces se evalúa como parte de una revisión más amplia de la legislación nacional, a fin de asegurar la protección efectiva de los trabajadores que tienen una relación de trabajo, tal como se insta en la Recomendación núm. 198⁷³¹.

550. Tomando nota de la indicación de algunos gobiernos de que su política nacional de empleo cubre a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores a domicilio⁷³², la Comisión recuerda que, en sus comentarios formulados a lo largo de los años sobre la aplicación del Convenio núm. 177, ha pedido con frecuencia a los Miembros ratificantes que proporcionen información sobre la adopción de una política nacional destinada específicamente a mejorar la situación de los trabajadores a domicilio.

CEACR – En su solicitud directa relativa a *Albania*, la Comisión consideró que la legislación no ahonda [...] en el trabajo establecido en el domicilio y pidió al Gobierno que proporcione información adicional sobre toda consulta que haya podido celebrarse con los interlocutores sociales a fin de discutir la adopción y aplicación de una política nacional sobre el trabajo a domicilio, teniendo en cuenta asimismo los requisitos de los artículos 6 y 8 del Convenio relativos a la necesidad de asegurar la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y los otros trabajadores, y de proteger efectivamente los derechos de los trabajadores a domicilio a través de un sistema de inspección y de sanciones⁷³³.

551. La política nacional debería hacer referencia a todas las categorías de trabajadores a domicilio.

CEACR – En su solicitud directa relativa a *Irlanda*, la Comisión señaló [...] que si bien los teletrabajadores pueden encontrarse en el extremo profesional de la escala, y en su mayoría son trabajadores asalariados calificados con un nivel de educación superior, persisten formas más tradicionales de trabajo a domicilio que conllevan trabajos ocasionales mal remunerados y condiciones de trabajo precarias al borde de la economía sumergida, que deben seguir siendo el centro de atención del Gobierno⁷³⁴.

⁷²⁹ Por ejemplo, *Alemania y Jamaica*.

⁷³⁰ Véase, por ejemplo, *Bélgica* – CEACR, Convenio núm. 177, solicitud directa, 2018.

⁷³¹ Por ejemplo, las memorias de *Finlandia y Letonia*.

⁷³² Por ejemplo, *Guatemala, Irlanda y Letonia*.

⁷³³ *Albania* – CEACR, Convenio núm. 177, solicitud directa, 2013. Véase también, *Bosnia y Herzegovina* – CEACR, Convenio núm. 177, solicitud directa, 2018; *Bulgaria* – CEACR, Convenio núm. 177, observación, 2018; *Países Bajos* – CEACR, Convenio núm. 177, solicitud directa, 2018, y *Tayikistán* – CEACR, Convenio núm. 177, solicitud directa, 2016.

⁷³⁴ *Irlanda* – CEACR, Convenio núm. 177, solicitud directa, 2011.



552. La Comisión toma nota de que varios gobiernos han proporcionado información sobre las consultas celebradas relativas a la política sobre el trabajo a domicilio. Algunos se refieren específicamente al creciente interés de los interlocutores sociales en las cuestiones relativas al trabajo a domicilio y, en particular, la protección de los derechos, las condiciones de trabajo y la remuneración⁷³⁵. Ciertos gobiernos hacen referencia a las consultas actuales⁷³⁶, concretamente a las discusiones celebradas en relación con el trabajo independiente y la informalidad en el marco del trabajo a domicilio⁷³⁷. Otros indican que existe un mecanismo establecido para consultar a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores a domicilio⁷³⁸. Algunos proporcionan información sobre las consultas con los interlocutores sociales, en algunos casos con la participación de las organizaciones de trabajadores a domicilio, relativas a la determinación de la remuneración de los trabajadores a domicilio⁷³⁹. Una serie de gobiernos indican que se celebraron consultas al adoptar una nueva legislación sobre el trabajo a domicilio, en particular el teletrabajo⁷⁴⁰. Otros indican que no existen sindicatos u organizaciones de empleadores que se centren específicamente en el trabajo a domicilio⁷⁴¹. Otros suministran información concreta sobre los convenios colectivos celebrados en relación con el trabajo a domicilio y el teletrabajo⁷⁴².

En 2017, la Confederación de Sindicatos de Estonia y la Confederación de Empleadores de Estonia celebraron un acuerdo estableciendo las principales normas para el teletrabajo, que contiene diez recomendaciones sobre este tipo de trabajo. Tras el acuerdo, el Gobierno preparó una propuesta para adaptar la legislación.

⁷³⁵ Por ejemplo, *Argelia*.

⁷³⁶ Por ejemplo, *Camerún*.

⁷³⁷ Por ejemplo, *Bulgaria*.

⁷³⁸ Por ejemplo, *Alemania, Bélgica* (Ley, de 5 de diciembre de 1968, sobre Comités Conjuntos y Convenios Colectivos, art. 2), *Ghana, República Islámica del Irán e Irlanda*.

⁷³⁹ Por ejemplo, *Argentina y Austria*.

⁷⁴⁰ Por ejemplo, *Azerbaiyán, Canadá, Croacia* (en relación con el nuevo Código del Trabajo en 2014), *España, Marruecos* (en relación con el nuevo Código del Trabajo), *Filipinas, Qatar, Reino Unido y Tailandia*.

⁷⁴¹ Por ejemplo, *Croacia, República Democrática del Congo y Letonia*.

⁷⁴² Por ejemplo, *Bélgica* (Convenio colectivo núm. 85 sobre el teletrabajo, concluido el 9 de noviembre de 2005 en el Consejo Nacional del Trabajo. Como parte de este convenio, los interlocutores sociales quisieron que éste reglamentara todas las condiciones específicas relativas al teletrabajo en el domicilio).





V. Asegurar la igualdad de trato

Artículo 4 del Convenio

1. En la medida de lo posible, la política nacional en materia de trabajo a domicilio deberá promover la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y los otros trabajadores asalariados, teniendo en cuenta las características particulares del trabajo a domicilio y, cuando proceda, las condiciones aplicables a un tipo de trabajo idéntico o similar efectuado en una empresa.
2. La igualdad de trato deberá fomentarse, en particular, respecto de:
 - a) el derecho de los trabajadores a domicilio a constituir o a afiliarse a las organizaciones que escojan y a participar en sus actividades;
 - b) la protección de la discriminación en el empleo y en la ocupación;
 - c) la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo;
 - d) la remuneración;
 - e) la protección por regímenes legales de seguridad social;
 - f) el acceso a la formación;
 - g) la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo;
 - h) la protección de la maternidad.

553. Garantizar la igualdad de trato «en la medida de lo posible» entre los trabajadores a domicilio y otros asalariados es el segundo objetivo más importante del Convenio núm. 177 y de la Recomendación núm. 184. El término «trabajadores asalariados» se prefirió al de «trabajadores en la empresa», con el fin de ampliar la comparación entre la situación de los trabajadores a domicilio y la de otros trabajadores asalariados⁷⁴³. Dicha comparación debe tener en cuenta las características especiales del trabajo a domicilio y, según proceda, las condiciones aplicables al mismo tipo de trabajo, o a un trabajo similar, realizado en una empresa. Por consiguiente, esta comparación va más allá de los trabajadores de la empresa y se extiende a otros asalariados en general, además de reconocer el hecho de que las circunstancias en las que se realiza el trabajo a domicilio no permiten alcanzar la plena igualdad de trato en todas las circunstancias. También es necesario tener presente la diversidad de tipos de trabajo a domicilio y de sectores en los que tiene lugar, así como la incidencia de cada una de las distintas formas de trabajo a domicilio en cada país y región.

554. Es importante tener en cuenta que el Convenio núm. 177 no menoscaba las disposiciones más favorables que sean aplicables a los trabajadores a domicilio en virtud de otros convenios internacionales del trabajo (artículo 10). Asimismo, la Comisión desea recordar que ninguna disposición del Convenio impide la aplicación de condiciones más favorables en el ámbito nacional. En este sentido, la Comisión reconoce que muchas leyes y normas nacionales garantizan la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y otros trabajadores en los países, como señalan muchos gobiernos en sus memorias⁷⁴⁴. En algunas se especifica que el principio de igualdad de trato y no discriminación también se aplica a los teletrabajadores⁷⁴⁵.

555. El artículo 4, 2), del Convenio enumera ámbitos específicos en los que debe promoverse la igualdad de trato, entre ellos la libertad sindical, la protección de la discriminación en el empleo y la ocupación, la seguridad y salud en el trabajo, la remuneración, la seguridad social, la formación, la edad mínima de admisión al empleo y la protección de la maternidad. El párrafo 27 de la Recomendación añade que los trabajadores a domicilio deberían disfrutar de la misma protección que los otros trabajadores en caso de terminación de la relación de trabajo.

⁷⁴³ OIT: *Trabajo a domicilio*, Informe V (2), 1995, *op. cit.*, pág. 42.

⁷⁴⁴ Por ejemplo, *Argentina, Armenia, Azerbaiyán, Bélgica, Burkina Faso, Colombia, Costa Rica, Chile* (proyecto de ley) y *Polonia*.

⁷⁴⁵ Por ejemplo, *Colombia, Chile* (proyecto de ley) y *Polonia*.



1. El derecho de los trabajadores a domicilio a constituir o a afiliarse a las organizaciones que escojan y a participar en sus actividades

556. Reconociendo su particular situación de aislamiento de los trabajadores a domicilio, la Recomendación núm. 184 establece que toda restricción u obstáculo al ejercicio del derecho de los trabajadores a constituir sus propias organizaciones o a afiliarse a las organizaciones que escojan y el derecho a la negociación colectiva debe eliminarse a través de la política nacional sobre el trabajo a domicilio debería suprimir (párrafos 11 y 12).

557. La Comisión ha pedido que se le facilite información sobre la forma en que, en la legislación y la práctica, se garantiza que los trabajadores a domicilio no sean objeto de discriminación en cuestiones como la libertad sindical, entre otras⁷⁴⁶. La Comisión toma nota asimismo de los casos en que las condiciones laborales de los trabajadores a domicilio se regulan mediante la negociación colectiva⁷⁴⁷.

CEACR – En sus comentarios sobre *Bélgica*, la Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno de que, en determinadas comisiones paritarias en que todavía se reconoce el trabajo a domicilio «tradicional», los convenios de trabajo colectivos establecen las mismas horas de trabajo para dichos trabajadores a domicilio que para el resto de los trabajadores⁷⁴⁸.

558. La Comisión toma nota de que muchos gobiernos indican que la legislación nacional relativa al derecho de libertad sindical también es aplicable a los trabajadores a domicilio⁷⁴⁹, o al menos no los excluye de dicho derecho⁷⁵⁰.

559. Debe tenerse en cuenta la cuestión del acceso al domicilio del trabajador al examinar si el derecho de libertad sindical está garantizado y puede ejercerse, y deben adoptarse medidas que garanticen que dichos trabajadores estén informados de su derecho a afiliarse a los sindicatos que escojan o a constituir sus propias organizaciones y que tengan contacto directo con los representantes de sus sindicatos. Otras memorias se refieren al derecho de los teletrabajadores a afiliarse a sindicatos⁷⁵¹.

El NZCTU indica que el derecho de los trabajadores a domicilio a tener representación y a organizarse es limitado, ya que las disposiciones de la Ley de Relaciones Laborales de 2000 (artículo 19) excluyen la posibilidad de que los sindicatos tengan acceso a la vivienda del trabajador.

⁷⁴⁶ Véase, por ejemplo, *Irlanda* – CEACR, Convenio núm. 177, solicitud directa, 2011.

⁷⁴⁷ Véase, por ejemplo, *Bélgica* – CEACR, Convenio núm. 177, solicitud directa, 2018.

⁷⁴⁸ *Ibíd.*

⁷⁴⁹ Por ejemplo, *Argelia* (ley núm. 90-14), *Austria*, *Bélgica* (la Ley de 5 de diciembre de 1968 sobre las Comisiones Paritarias y los Convenios Colectivos de Trabajo se aplica igualmente a los trabajadores a domicilio (art. 2), *Chipre* (art. 21 de la Constitución y la Ley de Sindicatos, de 1965); *Dinamarca* (Ley de Libertad Sindical); *Egipto*; *Alemania* (Ley Orgánica, art. 9); *Jamaica* (Ley sobre las Relaciones Laborales y los Conflictos de Trabajo, 1975); *Panamá*, *Senegal*, *Sri Lanka* (ordenanza sobre los sindicatos), *Suecia* (Constitución y Ley de Empleo (codeterminación en el lugar de trabajo) y *Reino Unido*.

⁷⁵⁰ Por ejemplo, *Malta*.

⁷⁵¹ Por ejemplo, *Cabo Verde* (en el art. 5 del decreto legislativo núm. 11/2018 de 5 de diciembre de 2018, que establece el marco que regula el trabajo a domicilio, debe leerse juntamente con los arts. 36 y siguientes del Código del Trabajo).



2. La protección de la discriminación en el empleo y en la ocupación

560. En lo que respecta a la igualdad de trato y a la protección contra la discriminación, la Comisión toma nota de que la mayoría de los gobiernos indican que la legislación general sobre igualdad es aplicable a los trabajadores a domicilio⁷⁵². En el marco de la política nacional en materia de trabajo a domicilio, tal como se prevé en el artículo 4, 2), del Convenio, es preciso adoptar medidas para garantizar que los trabajadores a domicilio disfruten de igualdad de oportunidades y de trato. Con este fin, es fundamental que tengan acceso a programas de capacitación y formación (párrafo 29, 1), *d*), de la Recomendación), así como a información sobre sus condiciones de trabajo y derechos, y acerca de la identidad de su empleador o intermediarios. La Comisión considera que no debe impedirse a los trabajadores a domicilio que accedan a oportunidades de transición y progresión profesional dentro y fuera de la empresa.

3. La edad mínima de admisión al empleo o al trabajo

561. Ya que se reconoce que, en la práctica, los trabajadores a domicilio reciben frecuentemente ayuda de miembros de su familia, lo que incluye a niños, tanto el Convenio núm. 177 y la Recomendación núm. 184 contienen disposiciones sobre la edad mínima de admisión al empleo y el trabajo. En ocasiones, se trata de menores de edad a quienes se fuerza a dejar el colegio o se sobrecarga de trabajo además del estudio. Por ese motivo, el Convenio núm. 177 establece en el artículo 4, 2), *g*), que deberá fomentarse la igualdad de trato respecto de la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo. Por consiguiente, las reglas generales relativas a la edad mínima aplicables a otros asalariados deberán aplicarse a los trabajadores a domicilio. A este respecto, se añade en el párrafo 10 de la Recomendación núm. 184 que la legislación nacional relativa a la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo debería aplicarse también al trabajo a domicilio.

CEACR – En sus comentarios relativos a *Tailandia*, la Comisión observó que la Ley de Protección de los Trabajadores Domésticos, de 2010, prohíbe que se asigne a niños menores de 15 años tareas de «trabajo doméstico» que, por su naturaleza, podrían ser peligrosas para su salud y su seguridad⁷⁵³.

4. La protección en materia de seguridad y salud en el trabajo

562. En el caso del trabajo a domicilio, la seguridad y salud en el trabajo suscita un reto específico. El hecho de que dicho trabajo se lleve a cabo en el hogar del trabajador o en el espacio que el trabajador elija hace que el control por las autoridades públicas o el empleador resulte más complicado, ya que debe equilibrarse el ejercicio de cierto control con el derecho de los trabajadores a su privacidad. Eso no significa que los trabajadores no tengan los mismos derechos que otros trabajadores en materia de protección de la seguridad y salud en el trabajo. El Convenio núm. 177 establece en el artículo 7 que la legislación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo deberá aplicarse al trabajo a domicilio teniendo en cuenta las características propias de éste, y deberá determinar las condiciones en que, por razones de seguridad y salud, ciertos tipos de trabajo y la utilización de determinadas sustancias podrán prohibirse en el trabajo a domicilio⁷⁵⁴.

⁷⁵² Por ejemplo, *Alemania, Austria, Bélgica, Cabo Verde, Dinamarca, Egipto, Eslovaquia, Georgia, Malta, Polonia, Reino Unido, Senegal, Sri Lanka, Sudán, Suecia y Tailandia*.

⁷⁵³ *Tailandia* – CEACR, Convenio núm. 138, solicitud directa, 2017.

⁷⁵⁴ Durante la labor preparatoria de los instrumentos sobre el trabajo a domicilio, diversas organizaciones de trabajadores sugirieron que se especificaran las sustancias, los procesos o las actividades peligrosas y el equipo que podrá prohibirse. Sin embargo, se consideró que era una labor muy complicada, debido a la naturaleza variada y el contexto en que ese tipo de trabajo se lleva a cabo. Véase, a ese respecto, OIT: *Trabajo a domicilio*, Informe V (2), 1995, *op. cit.*, pág. 125.



563. La mayor parte de los gobiernos que han presentado memorias indican que los reglamentos en materia de seguridad y salud en el trabajo se aplican a los trabajadores a domicilio. En algunas legislaciones nacionales se prohíbe expresamente la utilización en el trabajo a domicilio de determinados productos tóxicos o peligrosos que podrían ser perjudiciales para la salud de los trabajadores⁷⁵⁵.

Tailandia – La Ley de Protección de los Trabajadores a Domicilio, de 2010, artículo 21, prohíbe contratar a trabajadores a domicilio para efectuar los siguientes tipos de trabajo:

- 1) trabajo que conlleve la utilización de materiales peligrosos con arreglo a la Ley sobre Materiales Peligrosos;
- 2) trabajo que deba efectuarse utilizando herramientas o vibraciones de maquinaria o que puedan entrañar peligro para las personas que llevan a cabo dichos trabajos;
- 3) trabajo que entrañe temperaturas extremas de calor o de frío que puedan entrañar algún peligro, y
- 4) otro trabajo que pueda afectar a la salud, la seguridad o la calidad del medio ambiente. La naturaleza o el tipo de trabajo referido en los apartados 2), 3) o 4) serán los previstos en el reglamento ministerial.

En virtud del artículo 22, se prohíbe que el empleador procure o suministre materias primas, equipos u otros materiales utilizados para efectuar el trabajo que sean peligrosos para los trabajadores a domicilio, los residentes del hogar o personas de visita por motivos de trabajo, incluidas las comunidades aledañas o el medio ambiente.

564. En otros países, la legislación prevé la misma protección a este respecto que la que se contempla para los trabajadores de las empresas⁷⁵⁶. La Recomendación núm. 184 indica a este respecto que la autoridad competente debería asegurar la difusión de directrices relativas a las disposiciones reglamentarias y las precauciones que los empleadores y los trabajadores a domicilio habrán de observar en materia de seguridad y salud. Siempre que sea posible, esas directrices deberían ser traducidas a los idiomas que comprendan los trabajadores a domicilio (párrafo 19). Los empleadores deberían asimismo contribuir a garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a domicilio.

Malta – Las disposiciones generales del Reglamento sobre salud y seguridad en el lugar de trabajo, establecen la regla 10 que todo empleador deberá efectuar, o velar por que se efectúe, una evaluación adecuada, suficiente y sistemática de todos los peligros para la salud y la seguridad en el trabajo que existan en el lugar de trabajo, así como de los riesgos resultantes que entrañan todos los aspectos de la actividad laboral. Según el Gobierno, el reglamento es aplicable a todos los trabajadores a domicilio.

565. La Recomendación núm. 184 indica que los empleadores «deberían tener la obligación de: a) informar a los trabajadores a domicilio acerca de cualquier riesgo relacionado con su trabajo, que conozca o debería conocer el empleador, señalarles las precauciones que fuese necesario adoptar, y, según proceda, facilitarles la formación necesaria⁷⁵⁷; b) garantizar que las maquinarias, herramientas y otros equipos que faciliten a los trabajadores a domicilio

⁷⁵⁵ Por ejemplo, *Argelia* (decreto ejecutivo núm. 97-474, art. 7), *Austria* (reglamento de 1983 por el que se prohíbe el uso de sustancias o preparados peligrosos en el trabajo a domicilio, BGBl178/1983), *Italia* (ley núm. 877/1973, artículo 2), *Polonia* (reglamento del Consejo de Ministros de 31 de diciembre de 1975, art. 22) y *Tailandia* (Ley de Protección de los Trabajadores a Domicilio, de 2010, arts. 21 y 22).

⁷⁵⁶ Por ejemplo, *Alemania*.

⁷⁵⁷ Así ocurre, por ejemplo, en *Italia* (decreto legislativo núm. 81/2008, arts. 36 y 37).



estén provistos de los dispositivos de seguridad adecuados y adoptar medidas razonables con el fin de velar por que sean objeto del debido mantenimiento, y c) facilitar gratuitamente a los trabajadores a domicilio el equipo de protección personal necesario.» (párrafo 20)⁷⁵⁸.

566. El mantenimiento del equipo plantea un problema, ya que el empleador no siempre tiene la facultad de entrar en el hogar de un trabajador a domicilio. Se trata de pormenores que podrán acordarse entre las partes, a condición de que quede claro que el empleador es responsable del mantenimiento del material que facilita⁷⁵⁹. Por ejemplo, los trabajadores a domicilio notificarán al empleador cuando haya que revisar o reparar el equipo, corriendo los gastos correspondientes por cuenta del empleador⁷⁶⁰.

567. En la Recomendación se añade que los trabajadores a domicilio deberían «tener la obligación de: a) respetar las medidas prescritas en materia de seguridad y salud; b) [y] cuidar razonablemente de su seguridad y su salud, así como de la de otras personas que pudieran verse afectadas por sus actos u omisiones en el trabajo, incluida la correcta utilización de los materiales, máquinas, herramientas y otros equipos puestos a su disposición» (párrafo 21)⁷⁶¹. El trabajador a domicilio debería tener derecho a negarse a efectuar un trabajo respecto del cual tenga motivos razonables para considerar que presenta un peligro inminente y grave para su seguridad o su salud, y debería ser protegido de las consecuencias indebidas de tal negativa de un modo compatible con la legislación y las condiciones nacionales. El trabajador debería informar cuanto antes al empleador acerca de la situación (párrafo 22, 1)). En caso de peligro inminente y grave para la seguridad o la salud del trabajador a domicilio de su familia o del público constatado por un inspector del trabajo y otro funcionario encargado de la seguridad, debería prohibirse la continuación del trabajo hasta que se adopten las medidas apropiadas para remediar la situación (párrafo 22, 2)). El Gobierno, en cooperación con los interlocutores sociales, debería promover y apoyar programas que mejoren la seguridad y la salud de los trabajadores a domicilio, por ejemplo, facilitando su acceso a equipos, herramientas, materias primas y otros materiales indispensables que sean seguros y de buena calidad (párrafo 29, 1), f)).

568. Algunos gobiernos han suministrado información sobre reglamentos de seguridad y salud en el trabajo relativos al teletrabajo y la obligación de efectuar una evaluación de riesgos en el hogar de los trabajadores⁷⁶². El derecho a la desconexión es un asunto que debe tenerse en cuenta al referirse al teletrabajo y a la seguridad y salud en el trabajo⁷⁶³.

569. En lo que respecta a la variedad de tipos de trabajo que pueden efectuarse en el marco del trabajo a domicilio, en particular el teletrabajo, y, más concretamente, el trabajo en plataformas digitales, la Comisión estima también que es importante examinar las características especiales de determinadas formas de trabajo y su repercusión en la salud de los trabajadores. En particular, todo trabajo de la economía de plataformas digitales que consista en tratar miles de imágenes o películas violentas o pornográficas puede tener un efecto muy perjudicial en la salud mental de los trabajadores. Sin dejar de reconocer las dificultades que pueden surgir, la Comisión considera que ese tipo de trabajo debería ser objeto de un escrutinio particular por las autoridades públicas. Debería prestarse especial atención al trabajo infantil y los graves riesgos a los que pueden estar expuestos los niños que efectúen ese tipo de trabajo. La Comisión considera además que la colaboración internacional entre las autoridades públicas de supervisión puede contribuir al desarrollo de buenas prácticas a este respecto.

⁷⁵⁸ Por ejemplo, *Georgia* (Código del Trabajo, cap. VIII), *Italia* (decreto legislativo núm. 81/2008, art. 3, 9)).

⁷⁵⁹ Por ejemplo, *Japón*.

⁷⁶⁰ OIT: *Trabajo a domicilio*, Informe V (2), 1995, *op. cit.*, pág. 130.

⁷⁶¹ Por ejemplo, *Croacia* (Ley del Trabajo, art. 5) e *Italia*.

⁷⁶² Por ejemplo, *Bélgica* (convenio colectivo núm. 85), *Chile* (el proyecto de ley abarcará las disposiciones pertinentes), *Alemania* (ordenanza del lugar de trabajo (ArbStättV), art. 1.3)), *Japón* (directrices para la ejecución adecuada del teletrabajo por cuenta propia) y *Polonia* (Código del Trabajo, art. 67).

⁷⁶³ Véase el Estudio General de 2017, párrs. 746 y siguientes.



5. Igual remuneración y tiempo de trabajo

570. Los trabajadores a domicilio normalmente son remunerados a destajo. Durante la labor preparatoria de los instrumentos relativos al trabajo a domicilio, se reconoció que, en muchas ocasiones, este método de remuneración da lugar a salarios considerablemente inferiores a los percibidos por los trabajadores que acuden al lugar de trabajo⁷⁶⁴. Esto a su vez provoca otros problemas, como las jornadas de trabajo excesivas y la contratación de «auxiliares» no remunerados, a menudo menores de edad⁷⁶⁵.

571. Estos salarios bajos pueden deberse a varios motivos, pero normalmente radican en el hecho de que la mayoría de los trabajadores a domicilio son mujeres, pertenecen a las esferas más pobres de la sociedad, están aisladas, a veces en zonas remotas, normalmente están ocupadas en la economía informal y se enfrentan a una demanda muy fluctuante. Esto sitúa a los trabajadores a domicilio en una posición de negociación débil, lo que les obliga a aceptar los salarios que se les ofrece sin quejarse ni pedir una tarifa más elevada.

572. La Comisión reconoce que incluso si la pieza pagada a los trabajadores a domicilios es similar o equivale al salario percibido por los trabajadores de la empresa, e incluso si respetan las disposiciones relativas al salario mínimo, en realidad suelen ganar menos que sus homólogos que acuden a las instalaciones de la empresa. Una de las razones es que a menudo se les asignan labores más difíciles (bordados complicados o piezas difíciles, por ejemplo). Además, los trabajadores a domicilio tienen que realizar todos los tipos de trabajo que en la empresa se distribuyen normalmente entre personas diferentes, lo que reduce la posibilidad de producir más. Así, normalmente tienen que recibir y desembalar material, y envolver y entregar los productos. Asimismo, tienen que cubrir todos los costos de mantenimiento de su lugar de trabajo (agua y electricidad) y se descuentan de su paga todos los productos que no cumplan los requisitos de calidad. En muchos casos también tienen que pagar el material. El empleador normalmente se hace cargo de estos aspectos en la empresa, mientras que en el caso del trabajo a domicilio estos costos se transfieren al trabajador. Siempre que hay una cadena de intermediarios o subcontratistas, los ingresos suelen subdividirse aún más⁷⁶⁶.

573. La cuestión de la remuneración está estrechamente relacionada con el tiempo necesario para terminar un producto. Los empleadores van a tender a calcular el tiempo necesario para finalizar un producto sobre la base del trabajo que se desempeña en la empresa, donde los trabajadores realizan tareas muy específicas que se distribuyen entre ellos en función de sus competencias. En el trabajo a domicilio, todas las tareas suplementarias realizadas por los trabajadores a domicilio no se tienen en cuenta al fijar la tarifa por producto.

574. En la Recomendación núm. 184 se abordan todas estas cuestiones con el objetivo de promover, en la medida de lo posible, la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y otros asalariados, teniendo en cuenta las características especiales del trabajo a domicilio destacadas en el Convenio núm. 177 (artículo 4). Para garantizar la igualdad de trato, sus condiciones de trabajo deberían compararse con las que se aplican al mismo tipo o a un tipo similar de trabajo realizado en una empresa. Convendría tener en cuenta la remuneración que reciben los trabajadores de la empresa por el mismo trabajo o un trabajo similar. Para acercarse a la situación de los trabajadores en la fábrica, la Recomendación prevé la posibilidad de remunerar a los trabajadores a domicilio por medio de un salario o a destajo.

575. El objetivo de la primera medida contenida en la Recomendación núm. 184 es garantizar que se fijan tasas salariales mínimas para el trabajo a domicilio, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales (párrafo 13). Esto es diferente de aplicar el salario mínimo al trabajo a domicilio, una propuesta a la que se opusieron los miembros empleadores y algunos gobiernos durante la labor preparatoria. Las razones esgrimidas para esta oposición eran que

⁷⁶⁴ OIT: *Trabajo a domicilio*, Informe V (1), 1995, CIT, 82.ª reunión, Ginebra, 1995, pág. 17.

⁷⁶⁵ *Ibíd.*, pág. 21.

⁷⁶⁶ *Ibíd.*, pág. 24.



los instrumentos no se aplican únicamente a los trabajadores vinculados por una relación de trabajo y que muchos países carecen de un salario mínimo⁷⁶⁷. La disposición se aplica por tanto a los diversos sistemas existentes, independientemente de si existe o no un salario mínimo.

576. Así, la Recomendación indica que las tasas de remuneración deberían fijarse preferentemente por medio de la negociación colectiva. En su defecto, deberían ser fijadas por la autoridad nacional competente (previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, así como con las organizaciones que se ocupan de los trabajadores a domicilio y las organizaciones de empleadores que recurren a trabajadores a domicilio o, cuando estas últimas no existen, con representantes de esos trabajadores y de esos empleadores) o mediante otros mecanismos apropiados de fijación de los salarios en los ámbitos nacional, sectorial o local (párrafo 14, 1)). En tercer lugar, de no ser posible ninguno de los métodos anteriores, dichas tasas deberían fijarse mediante acuerdo entre el trabajador a domicilio y el empleador (párrafo 14, 2)).

577. Para un trabajo a domicilio determinado que se pague a destajo, la tasa de remuneración aplicada al trabajador a domicilio debería ser comparable a la que percibe un trabajador ocupado en la empresa del empleador o, cuando no lo haya, en otra empresa de la rama de actividad y de la región correspondientes (párrafo 15).

578. La Recomendación también tiene por objeto garantizar que los trabajadores a domicilio no tengan que asumir todos los gastos adicionales enumerados anteriormente, con el fin de que su situación se asemeje lo máximo posible a la de los trabajadores ocupados en la empresa. En el párrafo 16 se indica que los trabajadores a domicilio deberían percibir una compensación por los gastos relacionados con su trabajo, como los relativos al consumo de energía y de agua, las comunicaciones y el mantenimiento de máquinas y equipos. Asimismo, deberían recibir una compensación por el tiempo dedicado al mantenimiento de máquinas y equipos, al cambio de herramientas, a la clasificación, al embalaje y desembalaje y a otras operaciones similares.

579. La Recomendación añade que legislación nacional relativa a la protección del salario debería aplicarse a los trabajadores a domicilio. La legislación nacional debería garantizar que las deducciones se determinen según criterios preestablecidos y debería proteger a los trabajadores a domicilio de las deducciones injustificadas que pudieran hacerse en razón de un trabajo defectuoso o de materiales deteriorados. Los trabajadores a domicilio deberían ser pagados, bien a la entrega de cada trabajo terminado, o bien a intervalos regulares que no excedan de un mes (párrafo 17).

580. Algunos gobiernos facilitaron información respecto del sistema de remuneración para los trabajadores a domicilio. Algunos de ellos indican que se aplican las mismas normas a los trabajadores a domicilio que a otros trabajadores del mismo sector⁷⁶⁸, y que la remuneración no puede ser inferior al salario mínimo general, cuando exista⁷⁶⁹, o al salario de un trabajador en la empresa contratado para llevar a cabo un trabajo similar o igual⁷⁷⁰. En algunos países, existe un salario mínimo específico para los trabajadores a domicilio⁷⁷¹. En algunos casos, estas normas se aplican en concreto a los teletrabajadores⁷⁷². En otros países, las normas que rigen los salarios mínimos no se aplican a los trabajadores a domicilio⁷⁷³. Algunos gobiernos especifican que el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor también se aplica a los trabajadores a domicilio⁷⁷⁴.

⁷⁶⁷ OIT: *Actas* núm. 25, Trabajo a domicilio, CIT, 82.ª reunión, Ginebra, 1995, pág. 25.

⁷⁶⁸ Por ejemplo, *Alemania* (a través de convenios colectivos), *Argelia*, *Austria* (a través de convenios colectivos), *Bélgica*, *Chipre*, *Dinamarca* y *Tailandia* (Ley de Protección de los Trabajadores a Domicilio, art. 16).

⁷⁶⁹ Por ejemplo, *Argelia*, *Japón* (Ley sobre el Trabajo a Domicilio del Sector Industrial, arts. 8, 14 y 16) y *Reino Unido*.

⁷⁷⁰ Por ejemplo, *Costa Rica*, *Croacia*, *Guatemala* y *Honduras*.

⁷⁷¹ Por ejemplo, *México* (Código del Trabajo, art. 322).

⁷⁷² Por ejemplo, *Colombia* (ley núm. 1221, de 2008, art. 6).

⁷⁷³ Por ejemplo, *Sri Lanka*.

⁷⁷⁴ Por ejemplo, *Bulgaria*, *Cabo Verde*, *República Centroafricana*, *Jamaica*, *Letonia*, *Malta* y *Senegal*.



581. En algunos países, la tasa de remuneración para los trabajadores a domicilio se fija a destajo⁷⁷⁵. En la legislación laboral de algunos países se prevé la posibilidad de que la remuneración de los trabajadores a domicilio sea a destajo o por semana o mes⁷⁷⁶. Algunas leyes nacionales hacen referencia específicamente a la posibilidad de efectuar deducciones de la remuneración, por ejemplo, en razón de un trabajo defectuoso, y en algunos casos, la ley establece un límite en lo que respecta a estas deducciones⁷⁷⁷. En otros casos se prohíben las deducciones de este tipo⁷⁷⁸.

582. Por lo general, las reglas relativas al tiempo de trabajo son difíciles de aplicar a los trabajadores a domicilio⁷⁷⁹. Aunque, en teoría, pueden trabajar cuando quieran, rara vez tienen fines de semana libres o vacaciones. Dado que se les paga a destajo, sus ingresos son más bajos, y a menudo se ven obligados a aceptar más trabajo del que pueden realizar en horas de trabajo normales. Algunas veces el empleador hace cálculos poco realistas del tiempo necesario para la producción. Además, debido a la organización particular del trabajo en las cadenas de suministro, con plazos muy ajustados, también están sometidos a una gran presión para trabajar con más rapidez. Los empleadores pueden modificar los pedidos, o incluso reducirlos o retirarlos, dependiendo de las fluctuaciones del mercado.

583. Durante la labor preparatoria de los instrumentos sobre el trabajo a domicilio, muchos delegados empleadores y gubernamentales consideraron que el hecho de establecer límites relativos al tiempo de trabajo de los trabajadores a domicilio suprimiría la principal ventaja de este tipo de trabajo, que es su flexibilidad en materia de horas de trabajo. Otros opinaron que ese asunto debería determinarse mediante negociación colectiva. También se indicó que, debido a las condiciones en que se lleva a cabo el trabajo a domicilio y la tecnología que se utiliza en determinados casos, se trata de un ámbito difícil de regular o controlar⁷⁸⁰.

584. En la Recomendación núm. 184 se establecen algunas medidas de protección de los trabajadores a domicilio en lo que respecta al tiempo de trabajo, aun cuando sea difícil llevar a cabo un control al respecto. Así, en el párrafo 23 de la Recomendación se indica que el plazo fijado para terminar un trabajo no debería privar al trabajador a domicilio de la posibilidad de disfrutar de un tiempo de descanso diario y semanal comparable al que tienen los otros trabajadores. Reconociendo las dificultades que conlleva el intento de imponer las mismas reglas al trabajo a domicilio que a otros sectores de la economía con respecto a las vacaciones y las licencias por enfermedad retribuidas, en particular cuando no se reconoce a los trabajadores a domicilio como empleados, en la Recomendación se señala que debe ser la legislación nacional la que fije las condiciones en las cuales los trabajadores a domicilio disfrutaran de días festivos retribuidos, vacaciones anuales remuneradas y licencias por enfermedad pagadas (párrafo 24)⁷⁸¹.

⁷⁷⁵ Por ejemplo, *Ecuador* (Código del Trabajo, art. 16), *Alemania* (Ley sobre el Trabajo a Domicilio, art. 20), *Hungría* (Código del Trabajo, art. 198), *Italia* (la ley núm. 877/1973, art. 8, establece que los aumentos se determinan mediante la negociación colectiva; también se determinan de este modo la decimotercera mensualidad, las licencias, los días festivos oficiales y el reembolso de los gastos; el pago se efectúa cuando se entrega el trabajo), *Nicaragua* (Código del Trabajo, art. 158), *Paraguay* (Código del Trabajo, art. 258) y *Polonia* (Normativa del Consejo de Ministros de 31 de diciembre de 1975, art. 12).

⁷⁷⁶ Por ejemplo, *República Centroafricana*, *Costa Rica* (Código del Trabajo, art. 112), *Guatemala* (Código del Trabajo, art. 159), *Honduras* (Código del Trabajo, art. 170), *Mauricio* (primer apéndice del Reglamento de 2019 sobre los derechos laborales (trabajo a domicilio)) y *Perú* (Código del Trabajo, art. 90).

⁷⁷⁷ Por ejemplo, *Costa Rica* (Código del Trabajo, art. 111), *Honduras* (Código del Trabajo, art. 169, que prevé un 10 por ciento de deducción) y *Perú* (Código del Trabajo, art. 90, inferior al 25 por ciento de la remuneración mensual cuando el trabajador es responsable de la pérdida o el deterioro).

⁷⁷⁸ Por ejemplo, *Ecuador* (Código del Trabajo, art. 281).

⁷⁷⁹ OIT: *Trabajo a domicilio*, Informe V (2), 1995, op. cit., pág. 42.

⁷⁸⁰ OIT: *Trabajo a domicilio*, Informe V (2), 1995, op. cit., pág. 135.

⁷⁸¹ *Ibid.*, página 138.



585. La Comisión toma nota de que, en sus memorias, algunos gobiernos indican que las normas nacionales relativas al tiempo de trabajo no se aplican a los trabajadores a domicilio⁷⁸². También han señalado que el trabajo a domicilio se paga a destajo, porque no es posible controlar el tiempo trabajado⁷⁸³. Otros explican que la cuestión no está regulada en el plano nacional⁷⁸⁴, mientras que en otras memorias se indica que la normativa general del tiempo de trabajo y de descanso diario y semanal se aplica también al trabajo a domicilio, en particular, si es en el marco de una relación de trabajo⁷⁸⁵. En algunos países, la Ley Nacional prevé que deben establecerse medidas para que el tiempo de trabajo sea similar al de los trabajadores de la empresa⁷⁸⁶. En algunos países, la ley establece que, en el caso del trabajo a domicilio, el tiempo de entrega y el tiempo de espera deberían contarse como tiempo de trabajo⁷⁸⁷.

586. En el caso del teletrabajo, la regulación de algunos países establece que las horas de trabajo se determinarán por acuerdo⁷⁸⁸, o que el reglamento general sobre el tiempo de trabajo es aplicable a los teletrabajadores⁷⁸⁹. En un caso, se especifica un número máximo de horas de trabajo por semana, pero en ningún caso deberá ser similar al que se aplica al trabajo en una empresa⁷⁹⁰.

587. En algunos países, la ley establece que, aunque los trabajadores a domicilio se organicen el tiempo de trabajo y los períodos de descanso como quieran, tienen derecho a las fiestas oficiales y vacaciones⁷⁹¹. Los reglamentos de algunos países establecen períodos mínimos de descanso⁷⁹².

588. En algunos casos, aunque no exista una limitación expresa del tiempo de trabajo de los trabajadores a domicilio, la ley obliga al empleador a que tenga en cuenta las capacidades físicas y mentales del trabajador a domicilio para evitar o reducir los peligros para la seguridad y la salud debido a una carga de trabajo excesiva⁷⁹³. Igualmente, en algunos casos, la ley prohíbe que se atribuyan un determinado volumen de trabajo y unos plazos que incidan negativamente en el derecho de los trabajadores a períodos de descanso diarios, semanales o anuales⁷⁹⁴. En otros casos se prohíbe asignar o entregar trabajo a domicilio en domingo o días festivos⁷⁹⁵, o asignar al trabajador a domicilio un volumen de trabajo mayor que el que podría acometer un trabajador a tiempo completo durante una jornada de trabajo ordinaria⁷⁹⁶.

⁷⁸² Por ejemplo, *Bélgica* (si bien las limitaciones pueden establecerse mediante negociación colectiva), *Chile*, *Eslovaquia*, *España*, *Finlandia* y *Paraguay*.

⁷⁸³ Memoria del Gobierno de *Italia*.

⁷⁸⁴ Por ejemplo, *Panamá*.

⁷⁸⁵ Por ejemplo, *Armenia*, *Austria*, *Bosnia y Herzegovina*, *Camboya*, *Colombia*, *Chipre*, *Dinamarca*, *República Dominicana*, *Ecuador*, *El Salvador*, *Filipinas*, *Grecia*, *Guatemala*, *México*, *Montenegro*, *Nepal*, *Noruega*, *Nueva Zelandia*, *Suecia* y *República Bolivariana de Venezuela*.

⁷⁸⁶ Por ejemplo, *Japón* (con respecto al trabajo a domicilio del sector industrial).

⁷⁸⁷ Por ejemplo, *Paraguay*.

⁷⁸⁸ Por ejemplo, *Bélgica*.

⁷⁸⁹ Por ejemplo, *Ecuador*, *España* y *Japón*.

⁷⁹⁰ Véase *Mauricio* (Reglamento de derechos de empleo (trabajo a domicilio), 2019).

⁷⁹¹ Por ejemplo, *Ucrania* (Ley de Licencias núm. 504/96-VR).

⁷⁹² Por ejemplo, *Emiratos Árabes Unidos*.

⁷⁹³ Por ejemplo, *Finlandia*.

⁷⁹⁴ Por ejemplo, *Croacia* (Ley Laboral, art. 17, 17)).

⁷⁹⁵ Por ejemplo, *Austria* (Ley de Trabajo a Domicilio, art. 12).

⁷⁹⁶ *Ibid.*, art. 14.



Mauricio – En el primer apéndice del Reglamento de derechos de empleo (trabajo a domicilio), 2019, se establece que:

[...]

- 2) Las horas de trabajo de un trabajador a domicilio: *a)* no serán menos favorables que las horas de trabajo previstas en todo instrumento o especificadas en un acuerdo, según sea el caso, aplicables a la ocupación o empresa en que esté empleado el trabajador a domicilio, o *b)* se determinarán por acuerdo entre el empleador y el trabajador a domicilio, cuando el trabajador a domicilio tenga que trabajar menos horas.
- 3) Cuando se exija al trabajador a domicilio que trabaje en horario flexible: *a)* el trabajo que se le asigne deberá acometerse y terminarse en la franja horaria acordada con su empleador; *b)* el trabajador a domicilio estará disponible durante el horario ordinario de trabajo acordado con su empleador a los fines de la comunicación relativa al trabajo.
- 4) Las horas de trabajo de un trabajador a domicilio incluirán el tiempo dedicado a: *a)* recibir el trabajo y el material; *b)* entregar el trabajo terminado; *c)* esperar en casa mientras tiene lugar la reparación o el mantenimiento de las herramientas y el equipo de trabajo; *d)* esperar en casa la entrega o la asignación del trabajo; *e)* esperar a que el empleador entregue trabajo; *f)* esperar a recibir instrucciones por teléfono u otros medios; *g)* participar en reuniones con el empleador o sus clientes por asuntos relativos al trabajo.
- 5) Una vez terminada su jornada normal de trabajo, el trabajador a domicilio podrá disfrutar de un período de descanso no inferior a 11 horas consecutivas antes de retomar el trabajo.
- 6) En su jornada normal de trabajo, el trabajador a domicilio podrá tomarse un tiempo de descanso de una hora, no retribuida, cuando así lo decida, tras haber trabajado durante un período no inferior a cuatro horas de trabajo consecutivas.

589. Asimismo, en lo que respecta a los días feriados pagados, las vacaciones anuales pagadas y las licencias por enfermedad retribuidas, la legislación y la práctica nacionales varían de unos países a otros. En algunos casos, se aplican las mismas reglas a los trabajadores a domicilio que a los demás trabajadores⁷⁹⁷. En algunos casos, los trabajadores a domicilio tienen derecho a días específicos de vacaciones pagadas o a una indemnización por un determinado número de días de vacaciones⁷⁹⁸, y en algunos casos, estas disposiciones se aplican tras haber trabajado durante un número mínimo de días⁷⁹⁹. La legislación de algunos países excluyen expresamente el reconocimiento de indemnizaciones por trabajar en días feriados⁸⁰⁰. En algunas memorias se indican que las normas aplicables dependen del sector⁸⁰¹.

⁷⁹⁷ Por ejemplo, *Austria, Camboya* (si el trabajador tiene una relación de trabajo), *Colombia, Croacia, Chipre* (licencia por enfermedad condicionada a lo que se estipule por acuerdo con el empleador), *Dinamarca, Ecuador, Grecia* (si los trabajadores tienen una relación de trabajo), *Montenegro, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido, Senegal, Suecia y República Bolivariana de Venezuela*.

⁷⁹⁸ Por ejemplo, *Finlandia*.

⁷⁹⁹ Por ejemplo, *Argelia*.

⁸⁰⁰ Por ejemplo, *El Salvador*.

⁸⁰¹ Por ejemplo, *Trinidad y Tabago*.



6. Régimen legal de seguridad social y protección de la maternidad

590. La Recomendación núm. 184 indica que los trabajadores a domicilio deberían beneficiarse de la seguridad social. Prevé varias posibilidades: extender los regímenes existentes de seguridad social a los trabajadores a domicilio; adaptar los regímenes de seguridad social para que amparen a los trabajadores a domicilio, o crear cajas o regímenes especiales para los trabajadores a domicilio (párrafo 25). La Comisión toma nota de que muchos Estados Miembros indicaron en sus memorias que las normas generales aplicables a otras categorías de trabajadores también se aplican a los trabajadores a domicilio⁸⁰². No obstante, en algunos casos, se les excluye de algunas prestaciones específicas⁸⁰³. En varios países, los trabajadores a domicilio se consideran trabajadores independientes y, como tales, tienen derecho a prestaciones de seguridad social⁸⁰⁴. Algunos Estados Miembros reconocen expresamente el elevado nivel de informalidad imperante en este sector⁸⁰⁵.

591. Además, la Recomendación núm. 184 establece que la legislación nacional sobre la protección de la maternidad debería aplicarse a los trabajadores a domicilio (párrafo 26). Según las memorias presentadas por algunos países, las trabajadoras a domicilio también disfrutaban de protección de la maternidad⁸⁰⁶.

CEACR – En sus comentarios sobre los *Países Bajos*, la Comisión toma nota de las observaciones formuladas por la FNV, CNV y VCP, que opinan que las trabajadoras a domicilio deberían tener derecho a la licencia por maternidad con independencia de su situación en el empleo. La FNV insta al Gobierno a estudiar este problema y, como mínimo, extender la licencia por maternidad para trabajadoras por cuenta propia a las trabajadoras a domicilio. El Gobierno indica en su respuesta que la legislación laboral otorga a las trabajadoras a domicilio la misma cobertura en materia de protección de la maternidad que a otras asalariadas, pero no especifica la disposición jurídica pertinente. La Comisión toma nota de las prestaciones indicadas por el Gobierno y acepta su respuesta completa⁸⁰⁷.

7. Acceso a la formación

592. En la Recomendación núm. 184 se pide que se promuevan y apoyen programas que proporcionen formación a los trabajadores a domicilio. La formación debería impartirse lo más cerca posible del domicilio del trabajador y no debería exigir cualificaciones formales innecesarias (párrafo 29, 1), d) y e)). Este tipo de medidas también podrían aplicarse a los trabajadores de las plataformas digitales. Algunos gobiernos indican que, aunque los trabajadores a domicilio se benefician de la igualdad de derechos con respecto al acceso a la formación, no reciben de ellos ninguna solicitud de formación.

⁸⁰² Por ejemplo, *Alemania, Argelia, Argentina, Austria, Bélgica, Cabo Verde, Dinamarca, Egipto, Gabón, Guatemala, Jamaica, Panamá, Perú, Senegal, Suecia y Tailandia*.

⁸⁰³ Por ejemplo, en *Italia*, de conformidad con el art. 9 de la ley núm. 877/1973, la legislación actual relativa a las prestaciones de seguro social y familiares para los asalariados son aplicables a los trabajadores a domicilio, salvo los subsidios salariales. Los trabajadores a domicilio tienen derecho a las prestaciones siguientes: pensiones de vejez, discapacidad y sobreviviente; prestaciones por enfermedad; prestaciones por maternidad; prestaciones de desempleo (no se paga en períodos de inactividad entre trabajos); prestaciones por accidente laboral o enfermedad profesional; licencia por boda; subsidio familiar, y prestación por movilidad.

⁸⁰⁴ Por ejemplo, *Malta* (en virtud de la Ley de la Seguridad Social, los trabajadores a domicilio tienen derecho a todas las prestaciones enumeradas en el art. 3, 1) del reglamento (EC)833/2004).

⁸⁰⁵ Por ejemplo, *Argentina*.

⁸⁰⁶ Por ejemplo, *Guatemala*.

⁸⁰⁷ *Países Bajos* – CEACR, Convenio núm. 177, solicitud directa, 2018.



▶ VI. Registro y mantenimiento de registros

593. El párrafo 6 de la Recomendación insta a que la autoridad competente registre, a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional, sectorial o local, a los empleadores que recurren a trabajadores a domicilio y a los intermediarios que utilizan estos empleadores. La autoridad debería especificar la información que los empleadores deben presentar o mantener a disposición de la autoridad.

594. El registro de los empleadores y de los intermediarios permite recopilar datos pertinentes para la aplicación del Convenio, y da más visibilidad a las empresas que recurren al trabajo a domicilio. El párrafo 7 de la Recomendación detalla ciertos requisitos que deberían establecerse para los empleadores de los trabajadores a domicilio:

- 1) informar a la autoridad competente cuando da trabajo a domicilio por primera vez;
- 2) llevar un registro de todos los trabajadores a domicilio a los que da trabajo, desglosado por sexo;
- 3) llevar también un registro del trabajo encomendado a cada trabajador a domicilio, en el que se indique:
 - ▶ el plazo fijado para su realización;
 - ▶ la tasa de remuneración;
 - ▶ los costos asumidos, en su caso, por el trabajador a domicilio y el importe de los reembolsos correspondientes;
 - ▶ las deducciones efectuadas con arreglo a la legislación nacional;
 - ▶ la remuneración bruta devengada, la remuneración neta pagada y la fecha del pago;
- 4) debería proporcionarse al trabajador a domicilio una copia de dicho registro.

595. A nivel nacional, algunos sistemas requieren que todos los empleadores (incluidos los empleadores que recurren a trabajadores a domicilio), se registren, independientemente de que contraten a trabajadores en la empresa o a trabajadores a domicilio⁸⁰⁸. Algunas veces existe el requisito específico de que se registren los empleadores que recurren a trabajadores a domicilio⁸⁰⁹, o de que obtengan una licencia, que debe renovarse periódicamente⁸¹⁰. Esta información registrada comprende el nombre y la dirección de los trabajadores a domicilio, la cantidad y el tipo de trabajo asignado, y la remuneración.

596. El requisito de notificación cuando se da trabajo a domicilio por primera vez no es una solicitud de autorización, sino más bien una manera de informar a los empleadores sobre las normas aplicables a los trabajadores a domicilio y de actualizar el registro de dadores de trabajo a domicilio. Algunos reglamentos nacionales exigen que el empleador notifique o registre la primera vez que se ha asignado trabajo a domicilio a un trabajador⁸¹¹. En otros casos, la ley exige que el empleador comunique la primera asignación de trabajo al proveedor pertinente del seguro de salud⁸¹².

Argentina – El artículo 17 de la ley núm. 12713 prevé que incumbe a la autoridad competente organizar el registro patronal y obrero, en el que deberán inscribirse las personas, empresas, asociaciones, intermediarios y demás intervinientes en esta forma de trabajo.

⁸⁰⁸ Por ejemplo, *Armenia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina* (Federación de Bosnia y Herzegovina), *Camboya, Chipre, Finlandia, Grecia, Honduras, Kiribati, Letonia, Mauricio y Nueva Zelandia*.

⁸⁰⁹ Por ejemplo, *Argelia* (decreto ejecutivo núm. 97-474, art. 4), *Costa Rica* (Código del Trabajo, art. 110) y *Ecuador* (Código del Trabajo, art. 277).

⁸¹⁰ Por ejemplo, *República Dominicana* (Código del Trabajo, art. 272).

⁸¹¹ Por ejemplo, *Alemania* (Ley sobre el Trabajo a Domicilio, art. 6).

⁸¹² Por ejemplo, *Austria* (Ley sobre el Trabajo a Domicilio, art. 5).

597. En otros regímenes jurídicos, se exige el registro del contrato de trabajo⁸¹³. En otros casos, la legislación exige que tanto el empleador que recurre a trabajadores a domicilio como los propios trabajadores a domicilio se registren ante la autoridad competente⁸¹⁴, mientras que en otros casos no existe una obligación de registrarse⁸¹⁵.

598. En muchos sistemas jurídicos, se exige que los empleadores lleven un registro de los trabajadores a domicilio. En algunos casos, además de los datos personales relativos al trabajador a domicilio, también se exige al empleador que lleve un registro de la cantidad de trabajo dado, del precio de los materiales, de las fechas de entrega de los materiales y del producto final, y de la remuneración pagada⁸¹⁶.

Irlanda – El artículo 32 de la Ley de Organización del Tiempo de Trabajo, de 1997, prevé que: «1) Todo empleador que emplee a trabajadores a domicilio deberá llevar, en la forma prescrita, un registro en el que deberá introducir los detalles requeridos con respecto a cada trabajador a domicilio durante el tiempo que esté empleado por él.»

599. En algunos países, se proporciona a los trabajadores libretas o copias de los mismas, que contienen cierta información requerida, por ejemplo, sobre la remuneración percibida, el tipo y la cantidad de trabajo entregado y concluido, los materiales recibidos y restituidos y, en algunos casos, las condiciones de trabajo. Algunas veces la libreta es entregada por el propio empleador y, en ocasiones, por la autoridad competente⁸¹⁷.

600. Los párrafos 6 y 7 de la Recomendación representan un progreso considerable al hacer a los trabajadores a domicilio y a sus empleadores más visibles y facilitar la inspección y la supervisión. La información recopilada por el empleador sobre el trabajo a domicilio se incluye en la información que debe mantenerse a disposición de la autoridad.

601. La intermediación suelen llevarla a cabo agencias de empleo privadas o agencias de trabajo temporal que deben registrarse o autorizarse, o informar periódicamente a la autoridad competente⁸¹⁸. En algunas memorias se especifica que el intermediario, como representante del empleador, necesita la autorización de los servicios de inspección del trabajo. En algunos casos, la legislación exige asimismo el registro del contrato de trabajo concluido con la agencia intermediaria⁸¹⁹.

⁸¹³ Por ejemplo, *Bosnia y Herzegovina* (República Srpska), *Estonia* y *Perú* (Ley de Productividad y Competitividad Laboral (LPCL), art. 91). Éste también es el caso de *Chile* de conformidad con el proyecto de ley sobre el trabajo remoto.

⁸¹⁴ Por ejemplo, *Italia* (ley núm. 877/1973, arts. 3 y 4), *Suiza* (Ley sobre el Trabajo a Domicilio, art. 10).

⁸¹⁵ Por ejemplo, *Gabón*, *Japón*, *Suecia* y *Tailandia*.

⁸¹⁶ Por ejemplo, *República Centroafricana* (Código del Trabajo, art. 188), *Costa Rica* (Código del Trabajo, art. 110), *República Dominicana* (Código del Trabajo, art. 270), *Ecuador* (Código del Trabajo, art. 275), *Filipinas* (decreto núm. 05-92 del Departamento de Trabajo y Empleo, art. 5), *Guatemala* (Código del Trabajo, art. 157), *Honduras* (Código del Trabajo, art. 167), *Montenegro* (Ley del Trabajo, art. 167, 2), *Paraguay* (Código del Trabajo, art. 137), *Perú* (decreto legislativo, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, núm. 728, arts. 92 y 93), *Portugal* (ley núm. 101/2009, art. 12), *Senegal* (decreto núm. 11514 de 2009) y *República Bolivariana de Venezuela* (Ley Orgánica del Trabajo, art. 214).

⁸¹⁷ Por ejemplo, *Argelia* (decreto ejecutivo núm. 97-474, art. 6), *Argentina* (ley núm. 12713, art. 7), *República Dominicana* (Código del Trabajo, art. 271), *Ecuador* (Código del Trabajo, art. 276), *Honduras* (Código del Trabajo, art. 168), *Japón* (Ley sobre el Trabajo Industrial a Domicilio, art. 3), *Nicaragua* (Código del Trabajo, art. 158), *Paraguay* (Código del Trabajo, art. 138), *Perú* (decreto legislativo, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, núm. 728, art. 92) y *República Bolivariana de Venezuela* (Ley Orgánica del Trabajo, art. 215).

⁸¹⁸ Por ejemplo, *República de Corea*, *Filipinas*, *Grecia*, *Hungría*, *Marruecos*, *Perú*, *Polonia*, *Sri Lanka*, *Suriname* y *Turquía*.

⁸¹⁹ Por ejemplo, *Senegal* (decreto núm. 2009-1412).



▶ VII. Suministro de información

602. Como se indica en el párrafo 5 de la Recomendación, al trabajador a domicilio se le debería mantener informado acerca de sus condiciones de empleo específicas, por escrito o de cualquier otro modo que sea conforme a la legislación y la práctica nacionales. Debería constar en dicha información, en particular: *a)* el nombre y la dirección del empleador y, cuando lo haya, del intermediario; *b)* la escala o tasa de remuneración y sus métodos de cálculo, y *c)* el tipo de trabajo que deberá realizarse.

603. Esta disposición es muy flexible y no requiere un contrato escrito. Lo que es importante para los trabajadores a domicilio es que se les proporcione información adecuada sobre su empleador y su intermediario con el que están trabajando, así como sobre sus condiciones de trabajo. El párrafo 30 añade que, siempre que sea factible, la información y los programas para los trabajadores a domicilio deberían facilitarse en los idiomas que éstos comprendan, reconociendo que muchos trabajadores a domicilio son trabajadores migrantes en situación irregular, que optan por trabajar desde su domicilio para esconderse de las autoridades. De manera análoga, en el caso del trabajo a domicilio en las cadenas mundiales de suministro, en el que las empresas despliegan su actividad a través de las fronteras, este requisito ayuda a asegurar que los trabajadores en el tramo final de la cadena reciban información sobre sus derechos en su propio idioma.

604. La información específica suministrada a los trabajadores a domicilio varía a nivel nacional. En algunos casos, la legislación exige un contrato escrito⁸²⁰. Algunas veces, ésta es una obligación general aplicable a todos los contratos, y en ciertos casos una obligación que sólo es aplicable en el caso del trabajo a domicilio.

605. Algunas leyes nacionales exigen que el empleador proporcione una copia del acuerdo o del contrato de trabajo al trabajador a domicilio. En otros casos, la legislación sólo exige que el empleador suministre información al trabajador a domicilio sobre las condiciones y la duración del contrato⁸²¹. La legislación también puede exigir que los empleadores proporcionen, en todas las ocasiones o a solicitud del trabajador a domicilio, una declaración del trabajo realizado, de la compensación o los materiales recibidos, o del salario pendiente, así como otros datos necesarios referentes a la relación de trabajo⁸²².

606. En la mayoría de los países, la legislación exige que el contrato de trabajo o el acuerdo sobre trabajo a domicilio indiquen lo siguiente: el nombre y la dirección del empleador; el nombre de la empresa; el nombre y la dirección del trabajador; la remuneración y la forma de pago; el reembolso de los costos; el lugar en el que se realiza el trabajo; la descripción de las tareas; las modalidades de trabajo; la entrega de los materiales; la cantidad de trabajo, y los plazos. En algunos casos, la ley también exige una indicación de la autoridad competente y del convenio colectivo aplicable⁸²³. En ciertos países, existen leyes o disposiciones concretas sobre el teletrabajo que especifican la información que debe incluirse en el contrato de trabajo de cara al teletrabajo, y en algunos casos también se exige un contrato escrito⁸²⁴.

⁸²⁰ Por ejemplo, *Alemania* (Ley sobre la Revelación del Empleo (NachwG), art. 2, 1)), *Bélgica* (Ley, de 3 de julio de 1978, de Contratos de Trabajo, art. 119(4)), *Bosnia y Herzegovina* (Federación de Bosnia y Herzegovina, Código del Trabajo, art. 24, República Srpska, Ley del Trabajo), *Bulgaria* (Ley del Trabajo, art. 62, 1)), *Croacia* (Ley del Trabajo, art. 15), *El Salvador* (Código del Trabajo, art. 71), *Estonia* (Ley de Contratos de Trabajo, art. 5, 5)), *Letonia* (Código del Trabajo, art. 40), *Mauricio* (Reglamento sobre los Derechos Laborales (trabajo a domicilio), 2019, arts. 3, 4) y 5)), *México* (Ley Federal del Trabajo, art. 318), *Montenegro* (Ley del Trabajo, art. 14) y *Namibia* (Ley del Trabajo núm. 11, de 2007, art. 11, 3), leída conjuntamente con la regla núm. 3 del Reglamento General del Trabajo).

⁸²¹ Por ejemplo, *Camboya* (Ley del Trabajo, art. 67), *España* (Real decreto núm. 1659/1998, art. 8, 5)), *Macedonia Septentrional* (Código del Trabajo, art. 44), *Malta* (reglamento de los trabajadores), *Suecia* (Ley de Protección del Empleo) y *Suiza* (Ley sobre el Trabajo a Domicilio, art. 3).

⁸²² Por ejemplo, *Costa Rica* (Código del Trabajo, art. 110) y *Honduras* (Código del Trabajo, art. 167).

⁸²³ Por ejemplo, *Bélgica* (Ley, de 3 de julio de 1978 de Contratos de Trabajo, art. 119, 4)), *Bosnia y Herzegovina* (República Srpska, Ley del Trabajo, art. 44), *Croacia* (Ley del Trabajo, art. 17), *Marruecos* (Código del Trabajo, art. 94) y *Tailandia* (Ley de Protección de los Trabajadores a Domicilio, art. 9).

⁸²⁴ Por ejemplo, *Alemania* (decreto sobre el lugar de trabajo (ArbStättV), art. 2, 7)).



La información requerida puede comprender: las condiciones de trabajo, las herramientas tecnológicas necesarias, los días de trabajo específicos, y las responsabilidades en lo que respecta al equipo y la seguridad⁸²⁵.

607. En algunos países, la normativa exige que el empleador muestre o proporcione una copia de los acuerdos de negociación sobre el trabajo a domicilio o de las tarifas para el trabajo a domicilio aplicables, junto con la lista de honorarios para el trabajador a domicilio⁸²⁶. Algunas disposiciones prevén específicamente el derecho del trabajador a domicilio a solicitar explicaciones a la entidad contratante sobre el modo en que se calcula el pago⁸²⁷.



VIII. Programas relacionados con el trabajo a domicilio

608. Además de la legislación y de la negociación colectiva, los gobiernos, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales han adoptado una serie de medidas para ayudar y apoyar a los trabajadores a domicilio. Esto se reconoce en el párrafo 29 de la Recomendación, que invita a los Miembros, actuando en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a promover y apoyar programas, que deberían ponerse a disposición de los trabajadores a domicilio tanto rurales como urbanos. Estos programas deberían, en primer lugar, informar a los trabajadores a domicilio sobre sus derechos y los diversos tipos de asistencia de que disponen. Algunos gobiernos producen información en varios idiomas sobre el trabajo a domicilio y los derechos de los trabajadores a domicilio.

En *Irlanda*, la Comisión del Lugar de Trabajo ha elaborado un amplio conjunto de folletos y publicaciones sobre la legislación laboral disponibles en su sitio web: www.workplacerelations.ie.

Reino Unido – El Servicio de Asesoramiento, Arbitraje y Conciliación (ACAS) ha elaborado una guía sobre el trabajo a domicilio para los empleadores y los trabajadores⁸²⁸.

609. Los programas llevados a cabo también deberían concienciar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a las organizaciones no gubernamentales y al público en general respecto de las cuestiones relacionadas con el trabajo a domicilio (párrafo 29, 1), *b*), de la Recomendación). Al adoptar políticas, es importante, por ejemplo, que los sindicatos y las organizaciones de empleadores tengan en cuenta que los trabajadores a domicilio no están en el lugar de trabajo. Los sindicatos también deberían prestar asistencia a los trabajadores a

⁸²⁵ Por ejemplo, *Bélgica* (Convenio colectivo de 5 de diciembre de 2005, cláusula 6), *Colombia* (decreto núm. 0884 de 2012 sobre el teletrabajo, art. 3) y *Ecuador* (acuerdo ministerial que reglamenta el teletrabajo en el sector privado, art. 3).

⁸²⁶ Por ejemplo, *Alemania* (Ley sobre el teletrabajo (HAG), art. 8,1), *Austria* (Ley sobre el Teletrabajo, art. 8) y *Jamaica* (Ley sobre el Salario Mínimo, art. 11, c), aunque sólo en relación con el salario mínimo).

⁸²⁷ Por ejemplo, *Alemania* (Ley sobre el Trabajo a Domicilio (HAG), art. 28).

⁸²⁸ Disponible en: <https://www.acas.org.uk/media/3905/Homeworking---a-guide-for-employers-and-employees/pdf/Homeworking-a-guide-for-employers-and-employees.pdf>.

domicilio con miras a la determinación de sus condiciones de trabajo, en particular mediante la negociación colectiva. A este respecto, la Comisión subraya la importante labor realizada por muchas federaciones y organizaciones internacionales de trabajadores, que están emprendiendo estudios y campañas de información sobre los problemas y dificultades que encaran los trabajadores a domicilio⁸²⁹. También es importante para el público en general, y para los consumidores en particular, ser conscientes de la importancia que reviste el trabajo a domicilio en el mercado de trabajo, de su impacto en las economías locales y nacionales, y de la manera en que los trabajadores a domicilio se integran en cadenas de suministro más globales.

610. Esto es particularmente importante, ya que el trabajo a domicilio a menudo es invisible y se realiza de manera aislada. Por este motivo, deberían adoptarse medidas para facilitar que los trabajadores a domicilio constituyan las organizaciones que estimen convenientes, incluidas cooperativas. Además, a fin de disminuir su aislamiento, los programas deberían facilitar la creación de centros y redes de trabajadores a domicilio, para proporcionarles información y servicios (párrafo 29, 1, g)). Muchos trabajadores se organizan en cooperativas de productores, y algunas cooperativas de trabajadores a domicilio han sido activas en la formalización de empleos y han ayudado a los trabajadores a domicilio a aunar recursos y determinar sus propias condiciones de trabajo⁸³⁰.

611. Debido a su aislamiento, a los trabajadores a domicilio a menudo no se les tiene en cuenta en relación con la formación, que suele impartirse en el lugar de trabajo y, por consiguiente, lejos de sus domicilios en los que trabajan. Si se brinda a los trabajadores a domicilio la oportunidad de mejorar sus competencias, su productividad y su capacidad para obtener ingresos, puede que aumenten sus perspectivas y mejoren sus condiciones de vida, y su competitividad podría basarse en el incremento de su productividad, en lugar de en unos salarios bajos. Es importante para los trabajadores a domicilio que la formación sea accesible para ellos y tenga en cuenta la situación particular de muchos de ellos, que no han tenido acceso a la educación y a oportunidades para el desarrollo de competencias, y debería evitar requerir la posesión de calificaciones formales innecesarias. Al mismo tiempo, el trabajo a domicilio debería reconocerse como una experiencia de trabajo válida, como un paso importante para mejorar las oportunidades (párrafo 29, 1, d) y e)).

612. El trabajo a domicilio a menudo se considera una opción en ausencia de servicios de cuidado infantil. Como se ha señalado anteriormente, el trabajo a domicilio es realizado fundamentalmente por las mujeres, que optan por él, entre otros motivos, debido a sus responsabilidades familiares. De esta manera, pueden combinar el trabajo y el cuidado infantil, a menudo en el mismo lugar. Esto puede ser peligroso y estresante, y también puede afectar la productividad. Por consiguiente, los programas para los trabajadores a domicilio deberían facilitar el acceso a servicios de cuidado infantil, e incluir medidas para abordar el hecho de que los trabajadores a domicilio son asistidos con frecuencia por sus hijos, y deberían tener por objeto erradicar el trabajo infantil. Muchos trabajadores a domicilio experimentan asimismo grandes dificultades para acceder al crédito y a una vivienda segura y saludable adecuada. Los programas deberían tomar en consideración y mejorar asimismo la seguridad y la salud de los trabajadores a domicilio, por ejemplo, facilitando su acceso a equipos, herramientas, materias primas y otros materiales indispensables que sean seguros y de buena calidad (párrafo 29, 1, f) y h)).

⁸²⁹ Por ejemplo, la Federación de Trabajadoras a Domicilio (HBWWF), la Asociación de Trabajadoras Independientes (SEWA) y Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO). Véase asimismo OIT: [Home-based workers: Decent work and social protection through organization and empowerment: Experiences, good practices and lessons from home-based workers and their organizations](#), Jakarta, 2015.

⁸³⁰ Se han establecido varias cooperativas de trabajadores a domicilio a nivel nacional, por ejemplo, en *Nepal* (Home Based Workers Concern Society Nepal (HBWCSN), que incluye 90 grupos de autoayuda, y nueve cooperativas en dichos sectores, como las artesanías de madera, tejido de punto, hilado, confección y producción de briquetas), *Filipinas* (Homenet Producers Cooperative), *India* (Ruaab SEWA, sastres), *Senegal* (COOPTAG, curtidores) y *Tailandia* (Solidarity Group, trabajadores de la confección).





IX. Sectores en los que habitualmente se utiliza el trabajo a domicilio

613. El trabajo a domicilio es muy diverso y se utiliza en sectores económicos muy distintos, desde los más tradicionales, como el sector de la panadería, o el sector de la confección y la fabricación de calzado, hasta las formas más evolucionadas de teletrabajo. Se utilizan materiales de muy diversa índole y se exigen diferentes competencias a los trabajadores.

1. Teletrabajo

614. Los progresos en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) han facilitado la extensión del trabajo electrónico en el domicilio, que suele recibir el nombre de «teletrabajo», en el que el vínculo entre el trabajo remunerado y el lugar de trabajo es más evidente que otras formas de teletrabajo. El teletrabajo no debería desviar la atención de los difíciles asuntos y problemas planteados por las formas de trabajo a domicilio más conocidas y tradicionales. La cuestión del teletrabajo se abordó en la CIT en 1995 en el contexto del trabajo a domicilio, cuando se consideró que era importante dedicar cierta atención a la condición jurídica de los teletrabajadores y a la remuneración y la productividad, las horas de trabajo, los cambios en la organización del trabajo y los métodos de gestión, las repercusiones para la salud y la seguridad, los efectos sobre el empleo, y las posibilidades que ofrece el teletrabajo de ayudar a ciertas categorías especiales de trabajadores, como los trabajadores con discapacidades y los trabajadores con responsabilidades familiares, a incorporarse al mercado de trabajo o a permanecer en él⁸³¹.

615. Durante la labor preparatoria, no todos los países estuvieron de acuerdo en la necesidad de abordar el teletrabajo en este contexto o en que fuera oportuno hacerlo. Otros reconocieron que el teletrabajo es una nueva forma de trabajo a domicilio que va más allá de la manufactura tradicional⁸³². Algunos consideraron que se trata de «una de las formas en más rápida expansión y explotación del trabajo a domicilio»⁸³³. También se tomó nota de que conlleva un riesgo de aislamiento y de merma de calificación⁸³⁴. Otros consideraron que es posible tener unas condiciones de trabajo más favorables para los teletrabajadores que para los trabajadores en la empresa⁸³⁵. En cualquier caso, se reconoció la necesidad de realizar más estudios e investigaciones sobre el teletrabajo, a fin de determinar su impacto en las condiciones de trabajo.

616. El teletrabajo es diverso y puede tener lugar en diferentes sectores económicos con distintos requisitos en materia de calificaciones. Como tal, puede evolucionar, particularmente en términos de la posibilidad de control remoto por el empleador. Cierta teletrabajo se negocia a través de plataformas (por ejemplo, procesamiento de textos y de datos) y, como tal, a menudo se da desde los países industrializados a los países en desarrollo, donde los costos laborales y de otro tipo son menores (véase más adelante).

617. La Comisión ya subrayó el teletrabajo en su Estudio General de 2017 relativo a los instrumentos sobre el tiempo de trabajo⁸³⁶, en el que tomó nota del estudio realizado conjuntamente por la OIT y la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound)⁸³⁷, en el cual se establecen las ventajas y desventajas del teletrabajo. Algunas de las ventajas son la reducción del tiempo necesario para llegar al trabajo, una mayor autonomía y flexibilidad en la organización del trabajo, un mejor equilibrio entre el trabajo y la vida personal, y más productividad. La mejora del equilibrio entre el trabajo y la vida personal también es ventajosa para las empresas, ya que puede estimular la motivación y reducir la

⁸³¹ OIT: *Trabajo a domicilio*, Informe V (1), 1995, *op. cit.*, págs. 12 y 88.

⁸³² Véase, a este respecto, OIT: *Actas Provisionales*, 1995, *op. cit.*, págs. 27-29.

⁸³³ OIT: *Trabajo a domicilio*, Informe V (2), 1995, *op. cit.*, pág. 4.

⁸³⁴ *Ibid.*, pág. 52.

⁸³⁵ *Ibid.*, pág. 4.

⁸³⁶ Estudio General de 2018, párrs. 736 a 745.

⁸³⁷ Eurofound y OIT: *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*, Luxemburgo y Ginebra 2017, pág.1.



rotación del personal, aumentar la productividad y la eficiencia, y reducir la necesidad de espacio de oficina y los costos asociados con ello. Las desventajas del teletrabajo son la tendencia a trabajar jornadas más largas, a que el trabajo remunerado invada el espacio de la vida personal (injerencia del trabajo en la casa) y a la intensificación del trabajo.

618. La Comisión también tomó nota de que, a nivel de la Unión Europea, la Confederación Sindical Internacional, la Unión de Confederaciones Industriales y de Empleadores de Europa, la Unión Europea de la Artesanía y de las Pequeñas y Medianas Empresas y el Centro Europeo de Empresas Públicas y de Servicios Públicos habían negociado un acuerdo marco sobre el teletrabajo en 2002. Este acuerdo reconoce que el teletrabajo cubre un amplio abanico de situaciones y de prácticas sujetas a rápidas evoluciones. Tiene como objetivo establecer un marco general a nivel europeo relativo a las condiciones de trabajo de los teletrabajadores, y conciliar la necesidad de flexibilidad y seguridad que comparten los empleadores y los trabajadores. Ante todo, otorga a los teletrabajadores el mismo nivel general de protección que a los trabajadores que llevan a cabo sus actividades en los locales del empleador. El acuerdo define el «teletrabajo» como una forma de organización y/o de realización del trabajo, utilizando las tecnologías de la información en el marco de un contrato o de una relación de trabajo, en la cual un trabajo que podría ser realizado igualmente en los locales de la empresa se efectúa fuera de estos locales de forma regular. El acuerdo cubre: el carácter voluntario del teletrabajo (no se puede imponer al trabajador); las condiciones de trabajo (los trabajadores tienen los mismos derechos que los trabajadores comparables que trabajan en los locales de la empresa); la protección de datos (el empleador es responsable de tomar precauciones con respecto a la protección de datos); la vida privada (el empleador respeta la privacidad de los teletrabajadores); los equipamientos (el empleador está encargado de facilitar, instalar y mantener los equipamientos necesarios para el teletrabajo regular, salvo si el teletrabajador utiliza su propio equipo); la seguridad y salud en el trabajo (el empleador es responsable de la protección de la seguridad y salud en el trabajo del teletrabajador); la formación y las oportunidades de desarrollo profesional de los teletrabajadores (los teletrabajadores tienen el mismo acceso a la formación y a las oportunidades de desarrollo profesional que los trabajadores comparables que trabajan en los locales de la empresa), y los derechos colectivos de los trabajadores (los teletrabajadores tienen los mismos derechos colectivos que el resto de los trabajadores en la empresa). Con respecto al tiempo de trabajo, el acuerdo prevé que el teletrabajador gestiona la organización de su tiempo de trabajo y que la carga de trabajo y los criterios de resultados del teletrabajador son equivalentes a los de los trabajadores comparables en los locales de la empresa⁸³⁸.

619. Varios países ya han adoptado reglamentos sobre el teletrabajo, algunos de los cuales contienen una definición específica de teletrabajo.

Hungría – El artículo 196, 1), del Código del Trabajo define el «teletrabajo» como aquellas actividades realizadas regularmente en un lugar distinto de los locales del empleador, utilizando computadoras u otros medios de la tecnología de la información, en los que el producto final se entrega a través de medios electrónicos.

⁸³⁸ Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo de 2002.



Turquía – El artículo 14 de la Ley del Trabajo núm. 4857, enmendada por la ley núm. 6715, de 6 de mayo de 2016, define el teletrabajo como una relación de trabajo establecida por escrito y basada en el principio de que los trabajadores realizan el trabajo desde su domicilio o fuera del lugar de trabajo a través de dispositivos de comunicación tecnológicos, en el marco de la organización empresarial creada por el empleador.

620. Algunos gobiernos hacen referencia en sus memorias a un proyecto de legislación sobre el trabajo a domicilio y el teletrabajo⁸³⁹. Varios indican que las amplias definiciones contenidas en su legislación también cubren el teletrabajo, o que las disposiciones generales de la legislación laboral son aplicables al teletrabajo⁸⁴⁰.

621. El teletrabajo algunas veces se aborda por medio de la negociación colectiva⁸⁴¹. Un Gobierno indica que, aunque aún no está regulado, el trabajo a domicilio existe en la práctica, especialmente en el sector de la alta tecnología y en el sector público, donde se permite en casos excepcionales después de las horas de trabajo⁸⁴². Algunos países han adoptado una legislación específica para abordar las posibles desventajas del teletrabajo, como asegurar unas condiciones de trabajo seguras y saludables para los trabajadores a domicilio o los teletrabajadores⁸⁴³.

622. Al tiempo que toma nota de que el teletrabajo puede adoptar muy diferentes formas, algunas de las cuales son permanentes y otras ocasionales, la Comisión recuerda que el Convenio no se aplica a las personas que tienen la condición de asalariados que realizan ocasionalmente su trabajo como tales en su domicilio, y no en su lugar de trabajo habitual. Sin embargo, el teletrabajo como una modalidad permanente, ya sea a tiempo completo o parcial, pero no de manera alternada con el trabajo en la oficina, está cubierto claramente por la definición de «trabajo a domicilio» contenida en el artículo 1, a), del Convenio⁸⁴⁴.

623. La definición proporcionada en la legislación en algunos países es amplia, y abarca diferentes situaciones que van más allá del ámbito de aplicación del Convenio, como alternar el trabajo entre los locales del empleador y el hogar⁸⁴⁵. La Comisión considera que, en tales casos, el régimen jurídico aplicable al trabajo realizado en los locales del empleador también se aplica al trabajo realizado en el domicilio.

⁸³⁹ Por ejemplo, en *Argentina*, una serie de iniciativas para establecer políticas e instituciones públicas para este tipo de trabajo se han centrado en el teletrabajo. Una comisión de teletrabajo establecida por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) presentó un proyecto legislativo en 2007 a fin de reglamentar la seguridad y salud en el trabajo para los teletrabajadores. El Ministerio preparó un manual de mejores prácticas en el teletrabajo y estableció un observatorio tripartito para hacer un seguimiento del desarrollo de programas de teletrabajo en las empresas y promover mejores prácticas; véanse: http://www.trabajo.gob.ar/downloads/teletrabajo/100922_redteletrabajo.pdf; http://www.trabajo.gob.ar/downloads/teletrabajo/manual_buenas_practicas_2011.pdf. En *Chile*, el Gobierno presentó un proyecto de ley al Congreso Nacional en agosto de 2018 con el objetivo de enmendar el Código del Trabajo en relación con el trabajo remoto y el teletrabajo. En *Filipinas*, la Ley de la Cámara núm. 7402, la Ley de Teletrabajo, y su medida equivalente, el proyecto de ley del Senado núm. 1363, la Ley de Teletrabajo de 2017, se han presentado a ambas Cámaras para su examen.

⁸⁴⁰ Por ejemplo, *Alemania* (decreto sobre el lugar de trabajo (ArbStättV), art. 2,7)) *Bosnia y Herzegovina* (República Srpska, Código del Trabajo, art. 44) y *Grecia* (Ley núm. 3846/2010 sobre Garantías de Seguridad del Trabajo, art. 1).

⁸⁴¹ Por ejemplo, *Estonia* (convenio colectivo concluido en 2017).

⁸⁴² Por ejemplo, *Israel*.

⁸⁴³ Por ejemplo, *Japón* («Directrices para el desempeño adecuado del teletrabajo autónomo»).

⁸⁴⁴ Véase *Países Bajos* – CEACR, Convenio núm. 177, solicitud directa, 2013.

⁸⁴⁵ Por ejemplo, *Macedonia Septentrional* (Código del Trabajo, art. 52).



2. Trabajo en plataformas digitales como forma de trabajo a domicilio

624. El trabajo en plataformas digitales, tal como se describe en el capítulo II, se asemeja al trabajo a domicilio, con la diferencia de que una plataforma digital sirve de intermediario⁸⁴⁶. Las semejanzas con el trabajo a domicilio incluyen: la estrategia de desglosar las tareas en pequeñas unidades que pueden asignarse a trabajadores más o menos calificados; la estructura de pago por tarea, y el hecho de que se realice fuera de los locales del empleador. Además, los servicios de puesta en relación prestados por algunas plataformas para los clientes y los trabajadores parecen, en la práctica, bastante similares a los intermediarios del trabajo a domicilio o a las agencias de trabajo temporal. La falta de claridad en lo que respecta a la relación de trabajo es otra característica que el trabajo colaborativo en plataformas digitales comparte con el trabajo a domicilio. Las plataformas, de la misma manera que otras nuevas formas de empleo y modalidades de trabajo, son menos transparentes y algunas veces ocultan la verdadera cadena de responsabilidad. Esto también es una característica del trabajo a domicilio y de los intermediarios en cuestión, ya que a menudo es necesario identificar el empleador «último» del trabajador. El trabajo en plataformas digitales es similar al trabajo a domicilio en la medida en que se refiere a sectores de muy diversa índole. La separación menos precisa entre el tiempo de trabajo y el tiempo de ocio, y entre el lugar de trabajo y el hogar, son otras características comunes. Asimismo, el rechazo del trabajo por el empleador, que suele ser frecuente en las plataformas digitales, también existe en el trabajo a domicilio, a lo que se suma la falta de perspectivas profesionales y de acceso a oportunidades de formación continua. Además, ambas características suelen darse en la economía informal.

625. Otra cuestión común es la baja remuneración. Quienes realizan un trabajo colaborativo en plataformas digitales («*crowdworkers*») a menudo no encuentran suficiente trabajo y deben buscar trabajo continuamente, sin ninguna garantía de lograrlo. En cambio, en el «trabajo a domicilio» tradicional de menor valor en el sector manufacturero, los trabajadores tienen más probabilidades de recibir un flujo regular de trabajo de su proveedor o contratista habitual.

626. A nivel nacional, una serie de memorias se refieren específicamente al trabajo en plataformas en el contexto del trabajo a domicilio. Sin embargo, algunas indican que las disposiciones vigentes no pretenden contemplar el trabajo en plataformas⁸⁴⁷. En ciertos casos, se considera que la definición amplia de trabajo a domicilio permite cubrir nuevas formas de trabajo a domicilio, como el trabajo en plataformas⁸⁴⁸. En una memoria, el Gobierno indica que, en los casos en que los trabajadores de la economía de plataformas deben prestar servicios de una manera personalmente dependiente siguiendo las instrucciones de un tercero y bajo el control del mismo y, por tanto, tienen la condición de asalariados, gozan de la plena protección de la legislación laboral⁸⁴⁹. En otro caso, el Gobierno indicó que dependía de las particularidades del caso⁸⁵⁰.

Australia – Los trabajadores a domicilio que obtienen trabajo a través de la «economía de plataformas», pueden estar cubiertos por la Ley de Trabajo Equitativo en la medida en que son asalariados.

Canadá (British Columbia y Manitoba) – La legislación laboral también se aplica a los trabajadores a domicilio en la «economía de plataformas».

⁸⁴⁶ J. Berg, y otros: *Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world*, Geneva, OIT, 2018, pág. 6.

⁸⁴⁷ Por ejemplo, *Colombia*.

⁸⁴⁸ Por ejemplo, *Suiza* (Código de Obligaciones, art. 351).

⁸⁴⁹ Por ejemplo, memoria de *Alemania*.

⁸⁵⁰ Por ejemplo, *Estados Unidos* indicó en su memoria que depende del examen de múltiples factores.



Cuba y Chipre – La legislación laboral nacional se aplica a todos los trabajadores asalariados, por lo que las mismas disposiciones se aplican a los trabajadores a domicilio (incluidos los que trabajan en la economía de plataformas) de igual manera que a cualquier otro trabajador.

627. *La Comisión considera que, en la medida en que el trabajo en plataformas digitales o el trabajo colaborativo en plataformas digitales se lleve a cabo en el domicilio o en un lugar distinto de los locales del empleador regularmente y a cambio de una remuneración, podría cumplir las condiciones para ser considerado una forma de trabajo a domicilio regular y, como tal, podría estar cubierto por las disposiciones del Convenio.*

3. Cadenas de suministro y trabajo a domicilio

628. La globalización y las nuevas tecnologías han hecho más fácil fragmentar la producción en diferentes etapas dentro de los países y entre los mismos. Las cadenas de suministro se caracterizan por cortos plazos de entrega y por unas relaciones comprador-proveedor a corto plazo. Como se indica en el capítulo II, la posibilidad de subcontratar ha aumentado la flexibilidad para que los fabricantes gestionen el inventario, y para que reduzcan asimismo los riesgos y los costos. Éstos se transmiten ahora al subcontratista, quien a su vez los trasmite a otros subcontratistas e intermediarios a lo largo de la cadena. Los trabajadores a domicilio se encuentran en la parte inferior de esta cadena, a menudo en la economía informal.

629. Además, los progresos realizados en la tecnología de gestión de inventario están permitiendo a las empresas conservar pequeñas existencias de bienes. Esto significa que los proveedores a menudo tienen que cumplir plazos ajustado y modificar o completar pedidos en plazos cortos. Cuando esto sucede en la cadena de suministro, su impacto final afecta a los trabajadores a domicilio, que deben asumir los riesgos asociados con grandes variaciones de la demanda. Cuando los proveedores están bajo presión para satisfacer la demanda, recurren a los trabajadores a domicilio, y cuando la demanda es baja entonces dejan de recurrir a ellos.

630. La economía digital es cada vez más importante para la redefinición de las cadenas de suministro y la creación de ventaja competitiva, y la velocidad y la escala se están convirtiendo en pilares centrales del rendimiento económico. Los trabajadores de las plataformas digitales a menudo están integrados en cadenas de suministro, y suelen tener las mismas dificultades que los trabajadores tradicionales.

631. A nivel nacional e internacional, se ha reconocido la necesidad de establecer una mayor igualdad de condiciones y de mejorar la gobernanza de las cadenas de suministro. Se reconoce que el gran poder de negociación de los compradores (minoristas) en las cadenas de suministro debería ir acompañado de su participación en algunos de los costos y responsabilidades. A este respecto, la participación de los trabajadores es un factor esencial tanto en el plano nacional como internacional. Los gobiernos tienen un papel primordial que desempeñar en la elaboración de normas y de otras respuestas de política para apoyar el crecimiento del sector privado, cerciorándose al mismo tiempo de que el crecimiento sea inclusivo. Asimismo, las estructuras de gobernanza, como la OIT y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), son muy importantes a escala local y mundial para orientar a los países en su «diligencia debida» con respecto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La Comisión toma nota a este respecto de las directrices de la OCDE sobre la debida diligencia para las cadenas de suministro responsables en el sector de la confección y del calzado («*OECD due diligence guidance for responsible supply chains in the garment and footwear sector*»), adoptadas en 2017, que tienen por objeto reducir al mínimo el riesgo de marginación de los trabajadores a domicilio a través de la formalización y la legalización, promoviendo



al mismo tiempo unas cadenas de suministro responsables⁸⁵¹. Las directrices reconocen el papel de todos los miembros de la sociedad a nivel nacional y mundial en relación con esto. Subrayan el papel intrínseco de los trabajadores a domicilio como parte de la fuerza de trabajo, que tienen derecho a la igualdad de trato y deberían formalizarse para que consigan unas buenas condiciones de trabajo. La Comisión aprueba el énfasis que se pone en las Directrices en la necesidad de realizar más estudios para comprender los motivos de la situación de los trabajadores a domicilio, reconocer la diversidad del trabajo a domicilio, prestar asistencia técnica para facilitar el proceso de formalización, y permitir la colaboración y participación de todas las partes interesadas, en particular de las organizaciones representativas, incluidos los sindicatos y las cooperativas. La concienciación y la formación, a lo que insta el párrafo 29 de la Recomendación, son decisivas a este respecto.

X. Conclusiones

632. *La Comisión recuerda que el principal objetivo del Convenio es la adopción, aplicación y revisión de una política nacional destinada a mejorar la situación de los trabajadores a domicilio, y a promover en la medida de lo posible la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y los otros trabajadores asalariados. La Comisión recuerda que, si bien la política debe abordar específicamente la situación de los trabajadores a domicilio, no es necesario que sea una política independiente, y que puede formar parte de una política nacional más amplia que cubra a todos los trabajadores, o ser un capítulo de la misma. En relación con esto, la Comisión subraya los estrechos vínculos que existen entre los objetivos del Convenio núm. 122 sobre la política de empleo, la Recomendación núm. 204 sobre la transición a la economía formal y los instrumentos sobre el trabajo a domicilio, en particular con respecto a la adopción de una política nacional.*

633. *La política nacional sobre el trabajo a domicilio es incluso más pertinente, ya que el trabajo a domicilio parece estar cobrando impulso en el marco de las nuevas modalidades de trabajo propiciadas por la tecnología de la información y las comunicaciones y en un mercado de trabajo cada vez más integrado, en el que el trabajo a domicilio es un componente importante de las cadenas de suministro en todo el mundo.*

634. *La Comisión pone de relieve a este respecto la importancia que reviste que las organizaciones que representan los intereses de los trabajadores a domicilio participen en la formulación y revisión de la política nacional.*

635. *La Comisión subraya una vez más que el teletrabajo como modalidad permanente, ya sea a tiempo completo o parcial, pero no de manera alternada con el trabajo en la oficina, está cubierto claramente por la definición de «trabajo a domicilio» contenida en el artículo 1, a), del Convenio. La Comisión recuerda asimismo la gran diversidad de sectores en los que tiene lugar el trabajo a domicilio, desde el teletrabajo hasta formas más tradicionales de trabajo a domicilio que conllevan trabajos peor remunerados, trabajos ocasionales y condiciones de trabajo precarias al borde de la economía informal, que deben tenerse en cuenta al adoptar, aplicar o revisar una política nacional sobre el trabajo a domicilio.*

636. *La Comisión subraya la importancia de aclarar la situación laboral de los trabajadores a domicilio, a fin de asegurar que ejerzan plenamente sus derechos. En relación con esto, la*

⁸⁵¹ OCDE: *OECD due diligence guidance for responsible supply chains in the garment and footwear sector*, 2017, op. cit.

Comisión considera que la condición de dependencia es un elemento importante que debe tomarse en consideración. Sin embargo, recuerda que el Convenio núm. 177 es aplicable a todos los casos en los que los trabajadores a domicilio trabajan sujetos a alguna forma de dependencia económica, incluidos los trabajadores de la economía informal. Los únicos trabajadores a domicilio que están excluidos específicamente de la cobertura del Convenio son aquellos que, de conformidad con el artículo 1, a), en resumen, tienen el grado de autonomía y de independencia económica necesario para ser considerados como trabajadores independientes en virtud de la legislación nacional o de decisiones judiciales. La cobertura del Convenio no se limita a los trabajadores que tienen claramente una relación de trabajo y, tal como indica el artículo 2, se aplica a toda persona que realiza trabajo a domicilio. Así pues, los instrumentos son herramientas útiles para ayudar a los trabajadores en la transición de la economía informal a la economía formal.

637. Una vez establecido que los trabajadores están cubiertos por el Convenio, la Comisión estima que deberían adoptarse medidas con miras a promover, tal como se prevé en el artículo 4, en la medida de lo posible, la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y los otros trabajadores asalariados, con el propósito de mejorar sus condiciones de trabajo. La Comisión estima que deberían adoptarse medidas a nivel nacional para facilitar la determinación de la situación laboral de los trabajadores a domicilio. A este respecto, también podrían tenerse en cuenta las disposiciones de la Recomendación núm. 198 con objeto de determinar los trabajadores a domicilio que tienen una relación de trabajo.

638. Al tiempo que reconoce que los instrumentos no contienen disposiciones específicas relativas a los asistentes, la Comisión considera que cuando la legislación nacional permite que los trabajadores a domicilio tengan asistentes, debería concederse particular importancia a asegurar que las disposiciones relativas a la seguridad y salud en el trabajo también sean aplicables a ellos. La Comisión recuerda asimismo que la legislación sobre la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, así como la prohibición contra el trabajo peligroso para los niños, tal y como se establece en los Convenios núms. 138 y 182 también se aplican al trabajo a domicilio. Además, la Comisión considera que mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores a domicilio, asegurando que reciban una remuneración adecuada y que sus horas de trabajo sean razonables, es una manera importante de ayudar a asegurar que no recurran al trabajo infantil.

639. La Comisión estima asimismo que se precisan más datos y estudios para ayudar a comprender mejor la importancia del trabajo a domicilio para las economías nacionales, y para arrojar más luz sobre sus condiciones de trabajo. Por lo tanto, los gobiernos deberían adoptar medidas, cuando sea necesario, a fin de cerciorarse de que la supervisión, incluidos los servicios de inspección del trabajo y las medidas de aplicación, cubra asimismo a los trabajadores a domicilio.





Índice

▶ 5

Empleo y readaptación profesional para los trabajadores con discapacidad





I. Introducción

640. Las discapacidades son complejas, multidimensionales y diversas, tanto en lo que respecta a su origen como a su naturaleza. Pueden ser congénitas, físicas, mentales o emocionales. Si bien una discapacidad puede conllevar una deficiencia específica, como una deficiencia de movilidad que requiere la utilización de una silla de ruedas, también es debida a una combinación de condiciones personales y ambientales que evolucionan con el tiempo.

641. En su [Informe mundial sobre la discapacidad](#) de 2011, la Organización Mundial de la Salud (OMS) estimó que aproximadamente el 15 por ciento de la población mundial, o cerca de 1 000 millones de adultos y niños, están viviendo con alguna forma de discapacidad, de los cuales entre el 2 y el 4 por ciento experimentan dificultades considerables en su funcionamiento⁸⁵². Las personas pueden nacer con una discapacidad o adquirir una discapacidad en cualquier momento de su vida. Casi todas las personas experimentarán una deficiencia temporal, crónica o permanente, ya sea parcial o severa, en una o varias ocasiones, debido a un accidente, a una enfermedad o al proceso de envejecimiento.

642. Las personas con discapacidad experimentan unas tasas de pobreza considerablemente más altas en todas las regiones del mundo. Se enfrentan a la discriminación, la marginación y la exclusión en muchos entornos, entre ellos el empleo. El acceso a los servicios de readaptación para las personas con discapacidad es esencial para ayudarles a escapar del ciclo de la pobreza.

643. Si bien en muchos países no existen datos sistemáticos sobre el empleo de las personas con discapacidad⁸⁵³. Los datos obtenidos de una serie de países muestran que las tasas de empleo de las personas con discapacidad suelen ser muy inferiores a las de la población en general.

Argentina – El Gobierno hace referencia en su memoria a un estudio nacional llevado a cabo en 2018⁸⁵⁴, según el cual el 10,2 por ciento de la población de 6 años de edad o más vive con una discapacidad. La tasa de desempleo de las personas con discapacidad de más de 14 años de edad es del 10,3 por ciento, y sólo el 32,2 por ciento de este grupo tiene un empleo. La tasa de empleo es considerablemente más alta entre los hombres con discapacidad (más del 40 por ciento) que entre sus homólogas femeninas (menos del 26 por ciento).

644. Según el *Informe mundial sobre la discapacidad* de la OMS de 2011, el coeficiente de empleo oscila entre cifras tan bajas como el 30 por ciento en *Sudáfrica* y el 38 por ciento en el *Japón*, y tan altas como el 81 por ciento en *Suiza* y el 92 por ciento en *Malawi*⁸⁵⁵. Las tasas de desempleo más altas entre las mujeres con discapacidad pueden atribuirse a diversos factores, entre los cuales figuran el estigma y la discriminación, las diferencias de productividad, y los desincentivos para el empleo creados por los sistemas nacionales de prestaciones por discapacidad⁸⁵⁶.

645. Además, cuando las personas con discapacidad obtienen un empleo, se concentran a menudo en empleos precarios y mal remunerados, que brindan pocas o ninguna oportunidad para la progresión profesional o para acceder a prestaciones⁸⁵⁷. Las discapacidades también

⁸⁵² OMS: [Informe mundial sobre la discapacidad](#), Ginebra, 2011, pág. xi.

⁸⁵³ OIT: *The employment situation of people with disabilities: Towards improved statistical information*, Ginebra, 2007.

⁸⁵⁴ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC): [Estudio nacional sobre el perfil de las personas con discapacidad: Resultados definitivos 2018](#), Buenos Aires, 2018.

⁸⁵⁵ OMS: *Informe mundial sobre la discapacidad*, 2011, op. cit., pág. 267.

⁸⁵⁶ *Ibíd.*

⁸⁵⁷ OIT: *Readaptación profesional y empleo de personas inválidas*, Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 159) y a la Recomendación (núm. 168), sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 86.ª reunión, Ginebra, 1998 (en adelante «el Estudio General de 1998»), párr. 103.



conlleven costos económicos y sociales, que son difíciles de cuantificar y que pueden incluir «costos directos e indirectos, algunos sufragados por las personas con discapacidad y sus familias, amigos y empleadores, y otros, por la sociedad»⁸⁵⁸.

646. Las personas con discapacidad y sus familias incurren con frecuencia en costos para lograr un nivel de vida equivalente al de las personas sin discapacidades. El gasto adicional puede ir destinado a servicios de atención de salud, dispositivos de asistencia, opciones de transporte más costosas (en particular los costos que conllevan el desplazamiento desde y hacia el trabajo, especialmente cuando los servicios de transporte público son inaccesibles), la calefacción, la lavandería, dietas especiales y asistencia personal. Muchos de estos costos surgen debido a unos entornos inaccesibles, incluidos lugares de trabajo con obstáculos a la accesibilidad y, por lo tanto, al empleo. Estos costos podrían reducirse a través de medidas para proporcionar entornos inclusivos y accesibles, tanto en los espacios públicos como en los lugares de trabajo.

647. Además de los costos más elevados asociados con el trabajo, las personas con discapacidad suelen enfrentarse a desincentivos para el empleo debido al funcionamiento de los sistemas de prestaciones por discapacidad, en el marco de los cuales el empleo, incluso el empleo voluntario, puede traducirse en una pérdida de ingresos, incluida una pérdida de cobertura de atención de salud. En los casos en que el costo de trabajar es mayor que el que supone seguir recibiendo prestaciones por discapacidad, las personas con discapacidad probablemente renuncien a participar en el mundo del trabajo, a menudo en detrimento de su sentimiento de autoestima y dignidad, y de la sociedad en general en términos de pérdida de productividad.

Finlandia – La Oficina Estatal de Empleo (VTML) indica que el sistema de pensiones prevé una discapacidad parcial que permite a los trabajadores con discapacidad seguir trabajando, al menos a tiempo parcial, mientras perciben la pensión de discapacidad.

648. El número de personas con discapacidad está aumentando a nivel global, en parte debido a la relación entre las discapacidades y el proceso de envejecimiento. En un informe reciente, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad subrayó que la población mundial está envejeciendo, y que la población de 60 años o más está creciendo a un ritmo de alrededor del 3 por ciento anual. Se prevé que la proporción de personas mayores de 60 años aumentará del 12 por ciento en 2015 al 21 por ciento en 2050. Además, este incremento se observa en casi todos los países del mundo, y no es exclusivo de los países de ingresos altos⁸⁵⁹. Se prevé que la prevalencia de la discapacidad aumentará debido a estos cambios demográficos, así como a un incremento de las enfermedades crónicas⁸⁶⁰, como la diabetes, el cáncer, las enfermedades cardiovasculares y los problemas de salud mental, incluida la depresión, el «burn out» y trastornos de ansiedad⁸⁶¹. Las personas con discapacidad también viven más tiempo debido a los avances médicos y científicos, combinados con las mejoras introducidas en los servicios de salud y de rehabilitación⁸⁶².

649. La respuesta a la discapacidad ha cambiado considerablemente en los últimos cincuenta años, debido en gran parte al movimiento dirigido por las organizaciones de personas con discapacidad con el eslogan «nada sobre nosotros sin nosotros». Esto ha conducido a un cambio en el enfoque de la discapacidad, que ha pasado a considerarse una cuestión de

⁸⁵⁸ OMS: *Informe mundial sobre la discapacidad*, 2011, *op. cit.*, págs. 47-48.

⁸⁵⁹ Naciones Unidas: «Derechos de las personas con discapacidad», Asamblea General, Nueva York, doc. A/74/186, 2019, párr. 3.

⁸⁶⁰ Se estima que más del 46 por ciento de las personas de edad a nivel global viven con algún tipo de impedimento.

⁸⁶¹ Naciones Unidas: «Derechos de las personas con discapacidad», 2019, *op. cit.*, párr. 4.

⁸⁶² OMS: *Informe mundial sobre la discapacidad*, 2011, *op. cit.*, pág. 266.



derechos humanos, en lugar de una cuestión meramente médica⁸⁶³. La legislación, la política y las prácticas nacionales se han alejado de las soluciones centradas en segregar a las personas con discapacidad en talleres protegidos e instituciones especiales, avanzando hacia una mayor inclusión social, económica y comunitaria⁸⁶⁴, en particular en relación con el acceso al empleo y la educación. Por inclusión de la discapacidad se entiende promover y garantizar la participación de las personas con discapacidad en la educación, la formación y el empleo y en todos los aspectos de la sociedad, así como brindarles los apoyos necesarios y unos ajustes razonables para permitir su plena participación⁸⁶⁵.

650. Así pues, la focalización en las soluciones médicas se ha sustituido por el reconocimiento de que las personas están discapacitadas debido no sólo a dificultades funcionales, sino también a factores externos, en particular derivados de las percepciones y actitudes históricamente negativas de la discapacidad adoptadas por muchos responsables de la formulación de políticas, empleadores, y servicios de empleo y de formación profesional, entre otros.

1. Normas de la OIT sobre la discapacidad

651. Con arreglo a su mandato de promover la justicia social, el empleo y el trabajo decente, la OIT promueve activamente el derecho a trabajar de las personas con discapacidad desde al menos 1925, cuando adoptó la Recomendación sobre la indemnización por accidentes del trabajo (importe mínimo), 1925 (núm. 22), que instó a que se impartiera «reeducación profesional» a los trabajadores víctimas de accidentes del trabajo por los medios que las legislaciones nacionales juzguen más apropiados⁸⁶⁶. En 1955, la OIT adoptó la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99), con miras a atender las necesidades de empleo de las personas con discapacidad a través de un proceso continuo y coordinado de adaptación y readaptación que conllevara la facilitación de servicios profesionales, orientación profesional, formación profesional y colocación selectiva, para que las personas con discapacidad obtuvieran y conservaran un empleo adecuado.

652. El Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), refleja el compromiso de la OIT con la justicia social y la consecución del trabajo decente, pleno, productivo y libremente elegido para todos a través de la promoción de la igualdad para un grupo específico de trabajadores, a saber, las personas con discapacidad. El Convenio núm. 159 refleja la evolución del enfoque de la OIT con respecto a la discapacidad, que se centra en el respeto del principio de la igualdad de oportunidades y de trato de las personas con discapacidad y en la promoción de su acceso al empleo, su retención y su promoción en el empleo, en particular el acceso al empleo en el mercado laboral abierto.

653. El Convenio núm. 159 se adoptó veinticinco años después del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). Ambos instrumentos expresan los principios fundamentales de la igualdad de oportunidades y de trato y la no discriminación establecidos en la Declaración de Filadelfia de 1944, anexa a la Constitución de la OIT. El Convenio núm. 159

⁸⁶³ Este cambio de paradigma se describe con frecuencia como el cambio del «modelo médico» al «modelo social» de la discapacidad.

⁸⁶⁴ Como se indica en las memorias de los Gobiernos de: Alemania, Argelia, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Belarús, Bélgica, Benin, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Canadá, República Centroafricana, Colombia, República de Corea, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Chile, China, Chipre, República Democrática del Congo, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, España, Estonia, Filipinas, Finlandia, Francia, Ghana, Grecia, Guatemala, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Islas Cook, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Mauricio, México, Montenegro, Myanmar, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Pakistán, Palau, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Sudán, Suecia, Suiza, Tailandia, Turkmenistán, Turquía, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela y Zimbabue.

⁸⁶⁵ OIT: «Inclusión de la discapacidad», 316.ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, noviembre de 2012, doc. GB.316/POL/2, párr. 21.

⁸⁶⁶ Si bien la Recomendación núm. 22 está clasificada actualmente como un documento obsoleto, su adopción refleja la preocupación permanente de la OIT por la cuestión de la readaptación de las personas con discapacidad, que fue claramente una gran preocupación tras el final de la Primera Guerra Mundial.



refleja el principio plasmado en el Convenio núm. 111, y sienta las bases para la protección y promoción de los derechos laborales de los trabajadores, incluidos los solicitantes de empleo, con discapacidad. El Convenio núm. 159 viene acompañado de la Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168), que proporciona orientaciones detalladas para la aplicación efectiva de las disposiciones del Convenio.

2. Otras normas internacionales

654. Las iniciativas nacionales e internacionales, como las Normas Uniformes de las Naciones Unidas sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (1993), que se trata de uno de los principales resultados del Decenio de las Naciones Unidas para las Personas con Discapacidad (1983-1992), afirman los derechos humanos de las personas con discapacidad. Tras las Normas Uniformes tuvo lugar la adopción, en 2006, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD) y del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ambos instrumentos fueron adoptados unánimemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas y fortalecieron el marco internacional para la protección de los derechos de las personas con discapacidad.

655. La CRPD afirma los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de las personas con discapacidad. El artículo 1 de la Convención prevé que su objetivo es «promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente». En el artículo 3, la CRPD se adhiere a una serie de principios generales: el respeto de la dignidad inherente; la autonomía individual, incluida la libertad para tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; la no discriminación; la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; el respeto por la diferencia; la igualdad de oportunidades; la accesibilidad; la igualdad entre el hombre y la mujer, y el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad. La Convención reafirma una serie de derechos humanos de los que deben gozar todas las personas con discapacidad: la vida (artículo 10); el igual reconocimiento como persona ante la ley (artículo 12); el acceso a la justicia (artículo 13); la libertad y seguridad de la persona (artículo 14); la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes (artículo 15); la protección contra la explotación, la violencia y el abuso (artículo 16); la protección de la integridad personal (artículo 17); la libertad de expresión y de opinión y de acceso a la información (artículo 21); el respeto a la privacidad (artículo 22); la educación (artículo 24); la salud (artículo 25); la habilitación y rehabilitación (artículo 26), y el empleo (artículo 27).

656. En la actualidad, un total de 84 Estados Miembros de la OIT han ratificado el Convenio núm. 159 de la OIT⁸⁶⁷, mientras que 180 países han ratificado la CRPD, y 95 países también han ratificado el Protocolo Facultativo de la CRPD. La Comisión toma nota de que los 84 Estados Miembros de la OIT que han ratificado el Convenio núm. 159 también han ratificado la CRPD y se han propuesto aplicar sus disposiciones. Por consiguiente, la Comisión considerará asimismo la manera en que las disposiciones pertinentes de la CRPD están relacionadas con las del Convenio núm. 159 y las de la Recomendación núm. 168.

⁸⁶⁷ Viet Nam es el país que ha ratificado más recientemente el Convenio núm. 159, el 25 de marzo de 2019.



II. Principios y objetivos de los instrumentos en relación con la readaptación profesional y el empleo

1. Los instrumentos de la OIT

657. Al adoptar el Convenio núm. 159, la CIT reconoció explícitamente que habían tenido lugar cambios importantes en el ámbito de la discapacidad en términos de la comprensión de las necesidades de readaptación, el alcance y la organización de los servicios de readaptación, y la legislación y la práctica de muchos Estados Miembros. La Conferencia puso de relieve el derecho a la plena participación y a la igualdad de oportunidades y de trato para las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida, incluida la vida social y económica⁸⁶⁸. Consideró que estos cambios justificaban la adopción de nuevas normas internacionales sobre la discapacidad, a fin de asegurar la igualdad para todas las categorías de personas con discapacidad en las zonas tanto rurales como urbanas, de cara al empleo y a su integración en sus comunidades.

658. El Convenio núm. 159 insta a los Estados Miembros a que formulen, apliquen y revisen periódicamente, con la participación activa de una serie de actores, y en particular de las propias personas con discapacidad y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de las organizaciones constituidas por personas con discapacidad o que se ocupan de dichas personas (artículo 5), una política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de las personas con discapacidad (artículo 2), basada en los principios de igualdad de oportunidades y de trato y de no discriminación (artículo 4) que se mencionan en el Convenio. Además, la política estará destinada a asegurar que existan medidas de readaptación adecuadas al alcance de todas las categorías de personas con discapacidad y a promover oportunidades de empleo para las personas con discapacidad en el mercado regular de trabajo (artículo 3).

Vanuatu – La Política Nacional de Desarrollo Inclusivo de la Discapacidad 2018-2025 está dirigida a todos los tipos de discapacidad. La visión de esta política es que para el año 2025:

- ▶ todas las personas con discapacidad tendrán las aptitudes y el apoyo necesarios para contribuir a la sociedad, a la economía y a todos los niveles de toma de decisiones, y vivirán una vida segura y feliz;
- ▶ todas las personas con discapacidad serán incluidas en todos los esfuerzos de desarrollo comunitarios, provinciales y nacionales y tendrán acceso en igualdad de condiciones a sus derechos, incluidos los siguientes:
 - acceso a los servicios: salud, educación, justicia, infraestructura, empleo y otros;
 - promoción de la igualdad: incluyendo la toma de decisiones y el liderazgo a cualquier nivel, y
 - protección contra el crimen, el abuso y los desastres.

659. La Recomendación núm. 168 indica que las personas con discapacidad deberían disfrutar de igualdad de oportunidades y de trato en cuanto al acceso, la conservación y la promoción en un empleo que, siempre que sea posible, corresponda a su elección y a sus aptitudes individuales (párrafo 7). Además, la Recomendación afirma que, al prestar asistencia a las personas con discapacidad en materia de readaptación profesional y empleo, tendría que respetarse el principio de igualdad de oportunidades y de trato para trabajadores y trabajadoras (párrafo 8).

⁸⁶⁸ Convenio núm. 159, Preámbulo.



2. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD)

660. El Preámbulo de la CRPD muestra un importante cambio de paradigma en el enfoque de la cuestión de la discapacidad, al adoptar un modelo de discapacidad basado en los derechos humanos y alejarse del modelo médico en el que las personas se definen por sus deficiencias. El párrafo e) del Preámbulo reconoce que «la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás».

661. Como observó el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante Comité de la CRPD) en su observación general núm. 6:

El modelo de discapacidad basado en los derechos humanos reconoce que la discapacidad es una construcción social y que las deficiencias no deben considerarse un motivo legítimo para denegar o restringir los derechos humanos. Según ese modelo, la discapacidad es uno de los diversos estratos de identidad. Por lo tanto, las leyes y políticas de discapacidad deben tener en cuenta la diversidad de personas con discapacidad. Ese modelo también reconoce que los derechos humanos son interdependientes, indivisibles y están relacionados entre sí⁸⁶⁹.

662. El Comité de la CRPD, en la observación general núm. 6, observa que la igualdad de oportunidades, como principio general de la Convención en el artículo 3, «constituye un paso importante en la transición de un modelo de igualdad formal a un modelo de igualdad sustantiva. La igualdad formal lucha contra la discriminación directa tratando de manera similar a las personas que están en situación similar». Puede ayudar a combatir los estereotipos negativos y los prejuicios, pero no puede ofrecer soluciones al «dilema de la diferencia», ya que no tiene en cuenta ni acepta las diferencias entre los seres humanos. «La igualdad sustantiva, en cambio, aborda también la discriminación indirecta y estructural, y tiene en cuenta las relaciones de poder. Admite que el 'dilema de la diferencia' entraña tanto ignorar las diferencias entre los seres humanos como reconocerlas, a fin de lograr la igualdad.». La CRPD se basa en un nuevo modelo de igualdad inclusiva, que adopta este modelo sustantivo de igualdad, y amplía y detalla el contenido de la igualdad en las dimensiones siguientes:

a) una dimensión redistributiva justa para afrontar las desventajas socioeconómicas; b) una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, y para reconocer la dignidad de los seres humanos y su interseccionalidad; c) una dimensión participativa para reafirmar el carácter social de las personas como miembros de grupos sociales y el reconocimiento pleno de la humanidad mediante la inclusión en la sociedad, y d) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia como aspecto de la dignidad humana⁸⁷⁰.

⁸⁶⁹ Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: «observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación», doc. [CRPD/C/GC/6](#), 26 de abril de 2018, párr. 9.

⁸⁷⁰ *Ibíd.*, párrs. 10 y 11. Véase asimismo OIT: *Fomentando la diversidad y la inclusión mediante ajustes en el lugar de trabajo: una guía práctica*, Ginebra, 2016, pág. 27.





III. Definiciones y ámbito de aplicación

663. El *Informe mundial sobre la discapacidad* de la OMS de 2011 indica que «discapacidad» es un «término genérico (...) que abarca todas las deficiencias, las limitaciones para realizar actividades y las restricciones de participación, y se refiere a los aspectos negativos de la interacción entre una persona (que tiene una condición de salud) y los factores contextuales de esa persona (factores ambientales y personales)»⁸⁷¹.

1. Definición de «discapacidad»

664. El Convenio núm. 159 y la CRPD definen el término «discapacidad» en relación con la persona, en lugar de elaborar una definición exhaustiva del término «discapacidad» propiamente dicho. Uno de los aspectos en los se distinguen estos dos instrumentos es en que la CRPD se centra en la interacción de la discapacidad con el entorno externo, en el marco de lo que denomina «modelo social» de discapacidad⁸⁷².

665. En muchos países, el término «discapacidad» se define en la legislación nacional. En la mayoría de los casos, las deficiencias físicas o mentales se incluyen en la definición de discapacidad, tal como prevé el artículo 1 del Convenio núm. 159⁸⁷³.

República de Corea – Artículo 2,1), de la [Ley contra la Discriminación](#) prevé que:

Por discapacidad se entiende «una deficiencia o pérdida de funciones físicas o mentales que limita considerablemente las actividades personales o sociales de una persona durante un período prolongado».

Palau – El artículo 502 de la Ley contra la Discriminación de las Personas con Discapacidad define discapacidad «como una deficiencia física o mental que limita considerablemente una o varias actividades cotidianas importantes de una persona».

666. La Comisión toma nota de que, en una serie de países, se han adoptado definiciones más amplias que incluyen criterios además de las deficiencias físicas y mentales, como las deficiencias sensoriales⁸⁷⁴ o intelectuales⁸⁷⁵.

667. Algunos países han abordado necesidades específicas en relación con la discapacidad teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, ampliando la definición de discapacidad para incluir ciertos criterios, tales como la disposición genética o trastornos adquiridos⁸⁷⁶; enfermedades crónicas o episódicas a largo plazo⁸⁷⁷, o condiciones (diabetes, epilepsia) (diabetes, epilepsia)⁸⁷⁸; organismos en el cuerpo que causan enfermedades⁸⁷⁹, como el VIH; condiciones

⁸⁷¹ OMS: *Informe mundial sobre la discapacidad*, 2011, op. cit., pág. 4.

⁸⁷² Si bien el «modelo médico» tradicional de discapacidad se centra en las deficiencias o diferencias de la persona, el «modelo social» se centra en la manera en que la sociedad, o el entorno natural, interactúa con la persona que tiene la discapacidad.

⁸⁷³ Australia (Commonwealth, Victoria, Territorio de la Capital Australiana), Austria, Bélgica, Canadá (Alberta, Ontario, Terranova y Labrador, Nueva Escocia), República de Corea, Costa Rica, República Dominicana, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Gabón, Guatemala, Honduras, Irlanda, Islas Cook, Jamaica, Kiribati, Namibia, Nueva Zelanda, Nigeria, Palau, Panamá, Reino Unido, Suecia, Tailandia y Trinidad y Tabago.

⁸⁷⁴ Australia, Austria, Canadá, República Dominicana, Francia, Gabón, Guatemala, Honduras, Islas Cook, Namibia, Nigeria, Panamá y República Bolivariana de Venezuela.

⁸⁷⁵ Australia, Canadá, Costa Rica, Gabón, Islas Cook, Jamaica, Kiribati, Nueva Zelanda, Nigeria, Panamá, Suecia, Tailandia y República Bolivariana de Venezuela.

⁸⁷⁶ Australia y Guatemala.

⁸⁷⁷ Australia, Canadá, República de Corea, Francia, Gabón, Islas Cook, Lituania, Nicaragua, Nigeria, Palau, Panamá, Reino Unido, Suecia y República Bolivariana de Venezuela.

⁸⁷⁸ Canadá.

⁸⁷⁹ Australia (Territorio de la Capital Australiana, Tasmania), Irlanda y Tailandia.



o características, como el tamaño o el peso⁸⁸⁰; alteraciones del comportamiento o percepciones alteradas de la realidad derivadas de una enfermedad o condición⁸⁸¹; dependencia de dispositivos auxiliares, como una silla de ruedas o un animal de asistencia⁸⁸²; dificultades cognitivas o discapacidades de aprendizaje⁸⁸³; lesión cerebral y condiciones psicológicas⁸⁸⁴ o emocionales, incluidas la ansiedad o la depresión.

Canadá – El artículo 44, 1), de la [Ley de Derechos Humanos de Alberta](#), proporciona las siguientes definiciones:

...

h) «discapacidad mental» se entiende cualquier trastorno mental, del desarrollo o del aprendizaje, independientemente de la causa o de la duración del trastorno;

...

l) «discapacidad física» se entiende cualquier grado de discapacidad física, dolencia, malformación o desfiguración que sea causada por una lesión física, un defecto congénito o una enfermedad y, sin limitar la generalidad de lo anterior, incluya la epilepsia, parálisis, amputación, falta de coordinación física, ceguera o deficiencia visual, sordera o deficiencia auditiva, mudez o deficiencia del habla, y dependencia física de un perro guía, un perro de servicio, una silla de ruedas u otro dispositivo aparato o dispositivo correctivo; [...]

Irlanda – El artículo 2,1), de la Ley de Igualdad (la Ley de Igualdad en el Empleo), y el artículo 2, 1), de la Ley sobre la Igualdad de Condición, prevén que:

«discapacidad» se entiende:

- a) la ausencia total o parcial de las funciones corporales o mentales de una persona, incluida la ausencia de una parte del cuerpo de una persona;
- b) la presencia en el cuerpo de organismos que causan, o que probablemente causen, enfermedades crónicas;
- c) el mal funcionamiento, la malformación o la desfiguración de una parte del cuerpo de una persona;
- d) una condición o mal funcionamiento que se traduzca en que una persona aprenda de manera diferente a otra persona que no tenga la condición o el mal funcionamiento, y
- e) una condición o enfermedad que afecta a los procesos de pensamiento, la percepción de la realidad, las emociones o el juicio de una persona o que se traduzca en una alteración del comportamiento.

⁸⁸⁰ La Comisión toma nota con interés de la adopción en *Guatemala* del decreto núm. 5-2011, de 5 de abril de 2011, que modifica los artículos 1 y 3 de la Ley núm. 135-96 de Atención a las Personas con Discapacidad, extendiendo la definición de discapacidad para incluir a personas con trastornos de talla y de peso, y brindarles la protección de la ley. *Guatemala* – CEACR, Convenio núm. 159, solicitud directa, 2017.

⁸⁸¹ *Canadá*.

⁸⁸² *Australia* (Territorio de la Capital Australiana, Tasmania), *Canadá* (Alberta, Ontario, Nueva Escocia) y *Nueva Zelanda*.

⁸⁸³ *Australia* (Victoria, Australia Meridional, Territorio de la Capital Australiana, Tasmania), *Canadá* (Alberta, Ontario, Terranova y Labrador, Nueva Escocia), *Islas Cook*, *Irlanda* y *Tailandia*.

⁸⁸⁴ *Australia* (Victoria, Australia Meridional, Territorio de la Capital Australiana), *Austria*, *Canadá* (Alberta, Nueva Escocia), *Filipinas*, *Francia*, *Hungría*, *Islas Cook*, *Kiribati*, *Nueva Zelanda*, *Tailandia* y *Trinidad y Tabago*.



668. Una serie de países hacen referencia a la discapacidad en términos de deficiencias, restricciones o limitaciones a las actividades de la vida cotidiana⁸⁸⁵, mientras que otros clasifican la discapacidad en términos de grados o porcentajes de pérdida de funciones, como la pérdida de amplitud de movimiento o la gravedad de la deficiencia⁸⁸⁶.

República Dominicana – El artículo 4, 6), de la ley núm. 5-13, la Ley Orgánica sobre Igualdad de Derechos de las Personas con Discapacidad, define «discapacidad» como «Término genérico que incluye déficits, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Indica los aspectos negativos de la interacción entre un individuo (con una deficiencia) y sus factores contextuales (factores ambientales y personales).».

669. La Comisión observa que en una serie de países la discapacidad se define incluyendo no sólo las deficiencias actuales o existentes, sino también la discapacidad pasada o futura, una predisposición para desarrollar una discapacidad, o una discapacidad percibida⁸⁸⁷.

Australia (Territorio de la Capital Australiana)

A los efectos del artículo 5AA, 2), de la Ley sobre la Discriminación del Territorio de la Capital Australiana, 1991, la «discapacidad» incluye:

- a) un comportamiento que sea un síntoma o una manifestación de la discapacidad; y
 - b) una discapacidad que una persona pueda tener en el futuro, en particular debido a una disposición genética a la discapacidad; y
 - c) una discapacidad que se crea que una persona puede tener en un futuro, con independencia de que:
 - i) la persona tenga una disposición genética a la discapacidad;
 - ii) exista algo más que indique que la persona puede tener la discapacidad en el futuro;
- [...]

Nota: *Discapacidad* también incluye una discapacidad que la persona tenga o se crea que tiene, y una discapacidad que la persona haya tenido en el pasado, o que se crea que ha tenido en el pasado.

Estados Unidos – La Ley de Enmiendas a la ADA de 2008 enmendó la sección 3 de la Ley de Estadounidenses con Discapacidades de 1990 (42 USC 12102), disponiendo que: «El término ‘discapacidad’ significa, con respecto a un individuo:

- a) un impedimento físico o mental que limite sustancialmente una o más actividades importantes de la vida de dicha persona;
- b) un registro histórico de tal deficiencia, o
- c) que se considere que tiene tal impedimento.».

La ADAAA dispone además que «la definición de discapacidad se interpretará a favor de una amplia cobertura de las personas bajo esta ley, en la medida máxima permitida por los términos de esta ley»⁸⁸⁸.

⁸⁸⁵ Alemania, Austria, Canadá (Alberta, Ontario, Nueva Escocia), Costa Rica, Dinamarca, República Dominicana, Francia, Gabón, Honduras, Lituania, Namibia, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Turquía y República Bolivariana de Venezuela.

⁸⁸⁶ Bélgica y Letonia.

⁸⁸⁷ Australia, Canadá, Estados Unidos e Irlanda.

⁸⁸⁸ Ley de Americanos con Discapacidades de 1990 (42 U.S.C. §12101 y siguientes) y Ley de Enmiendas a la ADA de 2008, Ley Pública núm. 110-325 (S 3406).

2. Definición de «personas con discapacidad»

a) Convenio núm. 159

670. El Convenio núm. 159 define a las personas con discapacidad en relación con la persona, en lugar de en relación con la naturaleza de la discapacidad. El artículo 1, 1), prevé que «se entiende por ‘persona inválida’ toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida.». El Convenio añade que la finalidad de la readaptación profesional es la de «permitir que la persona inválida obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad» (artículo 1, 2)).

671. El Convenio se aplica explícitamente a todas las categorías de personas con discapacidad (artículo 1, 4)).

b) La CRPD

672. El artículo 1 de la CRPD establece una definición flexible, de conformidad con la cual «las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás».

673. La CRPD se aplica a todas las personas con discapacidad (artículo 1, 1)). La Comisión toma nota de que en la mayoría de los Estados Miembros que han presentado memorias a la OIT, la legislación nacional contiene una definición de personas con discapacidad⁸⁸⁹.

Argentina – El artículo 2 de la Ley núm. 22431, de 1981, sobre un Sistema de Protección Integral de los Discapacitados, prevé que:

«A los efectos de esta ley, se considera discapacitada a toda persona que padezca una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral.».

⁸⁸⁹ Afganistán, Alemania, Argelia, Argentina, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Belarús, Bélgica, Benin, Bosnia y Herzegovina (República Srpska), Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Canadá, Cabo Verde, República Centroafricana, Chile, China, Colombia, República de Corea, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Chipre, República Democrática del Congo, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, España, Estonia, Filipinas, Finlandia, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea-Bissau, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Kiribati, Lituania, Malí, Malta, Mauricio, México, Montenegro, Marruecos, Myanmar, Namibia, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Omán, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Qatar, Reino Unido (Irlanda del Norte), Rumania, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Sudán, Tailandia, Togo, Trinidad y Tabago, Turquía, Turkmenistán, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela y Zimbabue.



Japón – El artículo 4 de la Ley sobre el Bienestar de las Personas con Discapacidad Física prevé que «por ‘persona con discapacidad física’ se entiende una persona de 18 años de edad o más que sufre deficiencias visuales, auditivas, etc., discapacidades físicas, o enfermedades cardíacas y renales más allá de ciertos niveles, y a la que se identifica como persona con discapacidad física a través de la emisión de certificados por los gobernadores de las prefecturas».

- ▶ El artículo 5 de la Ley sobre la Salud Mental y el Bienestar de las Personas con Trastornos Mentales prevé que «las personas con discapacidad mental» comprenden aquéllas que sufren enfermedades mentales, como esquizofrenia (síndrome del trastorno de integración), intoxicación aguda o adicción debido a sustancias psicoactivas, discapacidades intelectuales, psicopatía u otra enfermedad mental».
- ▶ La Ley Orgánica sobre las Personas con Discapacidad, enmendada en julio de 2011, incluye en su definición de «personas con discapacidad» a «una persona con una discapacidad física, una persona con una discapacidad intelectual, una persona con una discapacidad mental (incluidas discapacidades de desarrollo) y otras personas con discapacidades que afectan a sus funciones corporales o mentales, y que se enfrentan a limitaciones considerables en su vida cotidiana o social debido a una discapacidad o a una barrera social» (artículo 2).

674. Muchos gobiernos indican que su definición nacional de «personas con discapacidad» está en consonancia con la contenida en la CRPD. Como consecuencia, en lugar de, o además de, las definiciones de «discapacidad», que establecen criterios basados en tipos de deficiencias, restricciones y limitaciones, en muchos países se han elaborado definiciones de «personas con discapacidad» que tienden a centrarse en el impacto de las deficiencias físicas, mentales o de otro tipo en una persona, y en la manera en que dichas deficiencias interactúan para impedir la plena participación de la persona en las actividades de la vida cotidiana⁸⁹⁰.

Jamaica – El artículo 2 de la Ley sobre Discapacidad, de 2014, prevé que «‘una persona con discapacidad’ incluye a una persona que tiene una deficiencia física, mental, intelectual o sensorial a largo plazo que impide su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás».

La Ley sobre Discapacidad, que se elaboró para proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, incorpora asimismo la mayoría de las definiciones de la CRPD, incluida la definición de discriminación, que coincide con la definición contenida en la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales (Ley de Enmienda Constitucional), de 2011, y está en consonancia con la CRPD.

675. En una serie de países, se ha establecido un proceso de certificación caso por caso que conlleva un examen médico a fin de determinar si se puede considerar que una persona tiene una discapacidad y, en ese caso, el tipo y la gravedad de la discapacidad⁸⁹¹.

⁸⁹⁰ Belarús, Burkina Faso, Chile, Chipre, Croacia, Filipinas, Finlandia, Georgia, Guatemala, Guinea-Bissau, India, Jamaica, Kiribati, Malí, Malta, Marruecos, México, Nicaragua, Nigeria, Omán, Panamá, Paraguay, Senegal y Trinidad y Tabago.

⁸⁹¹ Bulgaria, Bosnia y Herzegovina (República Srpska), Ecuador, Eslovaquia, Estonia, Georgia, Hungría, Japón, Mauricio, Nigeria, Polonia y Turquía.



Polonia – Los comités de evaluación de discapacidades expiden certificados de discapacidad apoyándose en los siguientes factores:

- 1) la condición de la persona que tiene la discapacidad;
- 2) el grado de discapacidad, y
- 3) la elegibilidad.

Las discapacidades se clasifican de la siguiente manera:

- ▶ grado considerable de discapacidad: personas con una deficiencia, incapaces de trabajar o capaces de trabajar únicamente en condiciones de protección, y que requieren los cuidados y la ayuda permanentes o a largo plazo de otras personas (durante un período de más de doce meses) para poder desempeñar funciones sociales, debido a su incapacidad para hacerlo de manera independiente;
- ▶ grado moderado de discapacidad: personas con una deficiencia, incapaces de trabajar, o capaces de trabajar únicamente en condiciones de protección, o que requieren la ayuda temporal o parcial de otras personas para poder desempeñar funciones sociales, y
- ▶ grado menor de discapacidad: personas con una deficiencia que causa una reducción considerable de la capacidad para trabajar, en comparación con la capacidad demostrada por personas con calificaciones profesionales similares y con una capacidad física y mental plenamente operativa, o que tienen restricciones en el desempeño de funciones sociales que pueden compensarse con la utilización de dispositivos ortopédicos o medidas de apoyo o técnicas.

La Asociación Industrial de Bulgaria (BIA) observa que es necesario un cambio de enfoque para reformar los conocimientos especializados en el campo de la medicina sobre el tipo y la gravedad de las discapacidades de las personas con funcionalidad mermada. La evaluación de la funcionalidad general, el tipo y el grado de la discapacidad de una persona determinada debería basarse en la metodología moderna aplicada por importantes Estados miembros de la Unión Europea, en particular la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad (ICF) adoptada por la OMS en 2001. Al adoptar este enfoque, se limitarán los abusos y el fraude a la seguridad social, así como las condiciones que desalientan a las personas con discapacidad a integrarse plenamente en el mercado de trabajo.

676. La Comisión observa que en muchos Estados Miembros se han adoptado amplias definiciones de las personas con discapacidad que no sólo incluyen las deficiencias físicas o mentales, sino también otros criterios, como las deficiencias sensoriales⁸⁹² o intelectuales⁸⁹³, los trastornos psicológicos⁸⁹⁴, las discapacidades congénitas y los trastornos emocionales⁸⁹⁵.

⁸⁹² Alemania, Argelia, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina (República Srpska), Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Canadá, Chile, Chipre, Colombia, Croacia, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, España, Filipinas, Finlandia, Georgia, Ghana, Guatemala, India, Indonesia, Irlanda, Jamaica, Kiribati, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, México, Montenegro, Myanmar, Nicaragua, Nigeria, Omán, Panamá, Perú, Qatar, Rumania, Senegal, Sudán, Togo, Trinidad y Tabago, Turquía, Turkmenistán, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela y Zimbabwe.

⁸⁹³ Azerbaiyán, Bangladesh, Belarús, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Camboya, Canadá, Chile, China, Chipre, Colombia, Croacia, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, España, Filipinas, Finlandia, Georgia, Guatemala, India, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Kiribati, Malí, Malta, México, Myanmar, Nigeria, Panamá, Qatar, Senegal, Trinidad y Tabago, Turquía, Turkmenistán, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

⁸⁹⁴ Azerbaiyán, Belarús, Chile, China, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Grecia, Hungría, Japón, Marruecos, Polonia, Qatar, Tailandia y Uruguay.

⁸⁹⁵ Alemania y Polonia.



Australia – (Australia Meridional): La definición de «persona con discapacidad» está contenida en el artículo 3 de la Ley de Inclusión de la Discapacidad, de 2018:

«La discapacidad, en relación con una persona, incluye las deficiencias físicas, psicosociales, intelectuales, cognitivas, neurológicas o sensoriales a largo plazo, o una combinación de cualquiera de estas deficiencias, que al interactuar con diversas barreras puede impedir la participación plena y efectiva de la persona en la sociedad en igualdad de condiciones que las demás».

677. En algunos países se han adoptado definiciones más detalladas de «persona con discapacidad», enumerándose una serie de deficiencias específicas, como las deficiencias visuales, auditivas o del habla⁸⁹⁶.

Cambodia – El artículo 4 de la Ley sobre la Protección y Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad prevé que el término «personas con discapacidad» se refiere a toda persona que carezca de un órgano físico o de una capacidad mental, o los pierda o dañe, lo que se traduce en una perturbación de su vida o sus actividades diarias, como las deficiencias físicas, visuales, auditivas e intelectuales, los trastornos mentales y cualquier otro tipo de discapacidad hacia el insuperable extremo de la escala.

678. En muchos Estados Miembros de la OIT, se ha adoptado un enfoque conceptual que define a una persona con discapacidad en términos de las interacciones complejas y dinámicas entre las condiciones de salud y los factores contextuales, tanto personales como ambientales⁸⁹⁷.

Bangladesh – La Ley sobre los Derechos y la Protección de las Personas con Discapacidad, 2013, prevé que la definición de «personas con discapacidad» incluye aquellas personas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales, subdesarrolladas o sensoriales a largo plazo, las cuales, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones que las demás».

Trinidad y Tabago – La definición de personas con discapacidad, como se refleja en el proyecto revisado de la política nacional sobre las personas con discapacidad (julio de 2018), se deriva de la CRPD. En la política, la definición de «personas con discapacidad» incluye «aquellas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, o deficiencias sensoriales que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones que las demás».

⁸⁹⁶ Argelia, Camboya, China, Ghana, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Mauricio, Myanmar y Zimbabue.

⁸⁹⁷ Alemania, Argelia, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Belarús, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Chile, Chipre, Colombia, Croacia, República Dominicana, España, Filipinas, Georgia, India, Indonesia, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, México, Montenegro, Nicaragua, Nigeria, Omán, Panamá, Senegal, Trinidad y Tabago, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.



679. En muchos países, la definición de «personas con discapacidad» también se refiere a una capacidad parcial o reducida⁸⁹⁸, así como a una discapacidad permanente, a largo plazo o crónica⁸⁹⁹.

Bulgaria – La Ley sobre Personas con Discapacidad (en vigor desde el 1.º de enero de 2019) prevé que:

Las «'personas con discapacidad permanente' son aquéllas que tienen una deficiencia física, mental, intelectual y sensorial permanente que, durante la interacción con su medio ambiente, podría impedir su participación plena y efectiva en la vida pública, y respecto de la cual los conocimientos médicos especializados han establecido el tipo y el grado de discapacidad en al menos el 50 por ciento».

Cuestiones terminológicas

680. La Comisión toma nota de que las definiciones utilizadas en la legislación en algunos países siguen empleando términos en relación con la discapacidad y con las personas con discapacidad que se consideran peyorativos y que han sido sustituidos en la legislación internacional de derechos humanos. Por ejemplo, algunas referencias a la discapacidad, como «invalidez», «insuficiencia», «defecto», «deficiencia», «incapacidad», «retraso» o «minusvalía» perpetúan las actitudes negativas y discriminatorias en lo que respecta a las aptitudes de las personas con discapacidad. Dichas actitudes a menudo tienen un impacto en el derecho fundamental de las personas con discapacidad a gozar de plena igualdad de oportunidades y de trato, en particular en términos de acceso a la educación general y especializada, la readaptación profesional y los servicios de colocación, así como al empleo y a ocupaciones específicas.

681. El Comité de la CRPD ha expresado preocupación por el hecho de que las leyes y políticas de los Estados partes sigan considerando la discapacidad desde la perspectiva del modelo médico o de beneficencia. Señala que el uso persistente de esos paradigmas impide reconocer a las personas con discapacidad como plenos sujetos de derecho y titulares de derechos. Además, el Comité observa que los esfuerzos realizados por los Estados partes para superar las barreras actitudinales con respecto a la discapacidad han sido insuficientes, lo que se traduce en estereotipos humillantes y duraderos, estigma y prejuicios contra las personas con discapacidad, que son percibidas como una carga para la sociedad⁹⁰⁰. Dichas percepciones sólo sirven para perpetuar el estigma y la discriminación persistente en el empleo y la ocupación que el Convenio núm. 159 se propone erradicar.

c) Crear conciencia y cambiar las actitudes

682. Las actitudes negativas de los educadores, empleadores y compañeros de trabajo con respecto a las aptitudes y el potencial de las personas con discapacidad crean barreras para la plena participación de dichas personas en la educación y el empleo. En los lugares en que los empleadores perciben a las personas con discapacidad como *menos* que las personas que no tienen ninguna discapacidad – menos productivas, menos adaptables y menos capaces – los solicitantes de empleo y los trabajadores con discapacidad tendrán dificultades para acceder al empleo y permanecer en él. Además, los trabajadores que se incorporan al lugar de trabajo con una discapacidad, o que adquieren una discapacidad durante el empleo, pueden verse

⁸⁹⁸ Alemania, Bahrein, Bangladesh, Belarús, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Chipre, Croacia, Egipto, España, Estonia, Filipinas, Finlandia, Grecia, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Jamaica, Kiribati, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, Namibia, Nigeria, Polonia, Reino Unido (Irlanda del Norte), Senegal, Sudán, Trinidad y Tabago, Turkmenistán y Uruguay.

⁸⁹⁹ Alemania, Bahrein, Bangladesh, Belarús, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Chipre, Croacia, Egipto, España, Estonia, Filipinas, Finlandia, Grecia, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Jamaica, Kiribati, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, Namibia, Nigeria, Polonia, Reino Unido (Irlanda del Norte), Senegal, Sudán, Trinidad y Tabago, Turkmenistán y Uruguay.

⁹⁰⁰ Comité de la CRPD: «observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación», *op. cit.*, párr. 2.



marginados o excluidos por sus compañeros de trabajo debido al estigma, a la ignorancia o a ideas falsas en cuanto a la discapacidad o las discapacidades. Es por lo tanto esencial crear conciencia sobre la discapacidad y promover el desarrollo de lugares de trabajo inclusivo que apoyan la diversidad a la discapacidad o discapacidades⁹⁰¹. Además, mientras que las barreras en el lugar de trabajo debido a la discapacidad pueden resolverse mediante ajustes razonables, estos ajustes pueden dar lugar a tensiones interpersonales cuando los colegas de trabajo perciben dichos ajustes como injustos ya que implican condiciones de trabajo más favorables⁹⁰². Si bien muchos empleadores y colegas de trabajo apoyan a las personas con discapacidad, es necesario sin embargo concientizar a todos los actores en el lugar de trabajo sobre la discapacidad, incluso sobre el valor y la necesidad de los ajustes razonables y promover lugares de trabajo inclusivos en los que se promueva la diversidad.

683. El concepto de estigma se define en la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200), como «la marca social que, cuando se asocia a una persona, suele causar marginación o constituir un obstáculo para el pleno disfrute de la vida social de la persona» (párrafo 1, d)). Las personas con discapacidad pueden ser objeto tanto de estigma como de discriminación, en particular en los países o regiones en los que una discapacidad o característica determinada, como el estado serológico respecto al VIH o el albinismo, se estigmatiza debido a creencias culturales o religiosas.

684. Al promover el empleo y el trabajo decente para las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que los demás trabajadores, es fundamental sensibilizar acerca de las competencias de las personas con discapacidad, y abordar y erradicar las ideas preconcebidas y las actitudes negativas en todos los ámbitos de la vida, entre ellos el empleo y la ocupación. Por este motivo, el párrafo 16 de la Recomendación núm. 168 insta a que se adopten medidas de información pública a fin de superar los prejuicios, la información defectuosa y las actitudes desfavorables para el empleo, la integración y la reintegración de personas con discapacidad en la sociedad, mientras que el párrafo 11, i), fomenta la difusión de información sobre ejemplos de casos efectivos de integración con éxito de personas con discapacidad en el empleo.

685. El artículo 8, 1), de la CRPD insta a los Estados partes a «adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para: a) sensibilizar a la sociedad [...] respecto de las personas con discapacidad y fomentar el respeto de los derechos y la dignidad de estas personas», y «c) promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad». El artículo 8, 2), a), prevé que dichas medidas incluyen: «Poner en marcha y mantener campañas efectivas de sensibilización pública destinadas a: [...] iii) el reconocimiento de las capacidades, los méritos y las habilidades de las personas con discapacidad y de sus aportaciones en relación con el lugar de trabajo y el mercado laboral».

686. La OIT ha promovido la inclusión de la discapacidad a través de una serie de iniciativas en las que participan los interlocutores sociales. Una de estas iniciativas es la Red Mundial de Empresas y Discapacidad de la OIT, que se trata de una alianza público-privada que pretende lograr la inclusión de la discapacidad en el lugar de trabajo mediante cuatro actividades principales: el intercambio de conocimientos, la creación de capacidad, la elaboración y prestación conjunta de proyectos y servicios y la participación de los Miembros en las actividades de la OIT o en las de sus asociados. En esta Red participan los empleadores de todos los tamaños, incluidas las pequeñas y medianas empresas (pymes). La OIT ha elaborado estudios de casos sobre las actividades de los sindicatos con objeto de promover el trabajo decente de las personas con discapacidad, destacando el papel primordial que pueden desempeñar las

⁹⁰¹ UNAIDS: The People living with HIV Stigma Index, 2011, pág. 6. Disponible en https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/20110829_PLHIVStigmaIndex_en_0.pdf; OIT: Fomentando la diversidad y la inclusión mediante ajustes en el lugar de trabajo: una guía práctica, 2016, *op. cit.*, párrs. 39-41.

⁹⁰² Adrienne Colella: Coworker distributive fairness judgments of the workplace accommodation of employees with disabilities, *Academy of Management Review*, vol. 26, Issue 1, 2001, párrs. 100-116.



organizaciones de trabajadores en la promoción de la inclusión y del trabajo decente para dichas personas⁹⁰³.

687. En algunos Estados Miembros, se han adoptado leyes o políticas encaminadas a eliminar el estigma⁹⁰⁴, crear conciencia⁹⁰⁵ y promover el empleo de las personas con discapacidad, reduciendo la imagen o la percepción negativa de las personas con discapacidad en el lugar de trabajo⁹⁰⁶.

Brasil – Cambiar las actitudes. Según el Director de la División de Inspecciones con Miras a la Inclusión de las Personas con Discapacidad y a la Reducción de la Discriminación en el Empleo, los contratistas a menudo prefieren no introducir las modificaciones necesarias para el empleo de personas con discapacidad. Se necesita un cambio en la actitud de las empresas, para que dejen de fijarse únicamente en las discapacidades de estas personas y comiencen a identificar sus competencias y habilidades. Al ver únicamente la discapacidad, algunas empresas prefieren a las personas con discapacidades menores, para no tener que esforzarse por modificar el lugar de trabajo.

Chile – Tras la entrada en vigor de la ley núm. 21015, el Servicio Civil, junto con SENADIS (el Servicio Nacional de la Discapacidad) y el Ministerio de Trabajo, ha organizado un curso de formación para crear conciencia en el sector público acerca de la cuestión de la discapacidad y la inclusión, con el fin de lograr el empleo adecuado de las personas con discapacidad.

Colombia – El Ministerio de Trabajo lleva a cabo actividades de formación para crear conciencia en el mundo del trabajo y prestar asistencia a las empresas en lo que respecta a mecanismos para la integración en el lugar de trabajo de las personas con discapacidad y a servicios de empleo. Estas actividades promueven la integración en el mercado de trabajo sobre la base de la CRPD y del modelo social de discapacidad, y están concebidas para acabar con los paradigmas y percepciones tradicionales entre los diferentes actores que participan en el mundo del trabajo, y a promover el derecho de las personas con discapacidad al empleo en el mercado laboral abierto, con ajustes que garanticen un entorno de trabajo inclusivo y accesible y la no discriminación en la práctica.

Sri Lanka – La Política nacional de discapacidad adoptada en 2003, insta a las organizaciones de empleadores y a los sindicatos a que actúen como defensores entre sus miembros a fin de promover las oportunidades de empleo para las personas con discapacidad, reduciendo los estereotipos negativos de la discapacidad entre los empleadores y los trabajadores, y promoviendo la conservación del empleo para quienes adquieren una discapacidad mientras trabajan.

⁹⁰³ OIT: «Inclusión de la discapacidad», 2012, *op. cit.*, párrs. 14-16.

⁹⁰⁴ *Indonesia*.

⁹⁰⁵ *Brasil, Burkina Faso, Canadá, Camerún, Chile, Colombia, República Dominicana, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Irlanda, Jamaica, Malí, Mauricio, Nicaragua, Panamá, Perú, Sri Lanka y Trinidad y Tabago*.

⁹⁰⁶ *Sri Lanka*.





IV. Accesibilidad y ajustes razonables

688. El Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168 ponen de relieve la necesidad de accesibilidad y de adaptaciones en el lugar de trabajo (también denominados ajustes razonables). En los últimos años, la Comisión ha tomado nota de la adopción de legislación en los Estados Miembros que obliga a los empleadores a proporcionar ajustes razonables en el lugar de trabajo.

CEACR – En sus comentarios sobre *Italia*, la Comisión tomó nota con interés de la adopción del decreto legislativo núm. 76, de 28 de junio de 2013, convertido en ley núm. 99, de 9 de agosto de 2013, en el que se requiere que los empleadores del sector público y privado adopten las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables en el lugar de trabajo, tal como se define en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, para garantizar la igualdad de las personas con discapacidades y los demás trabajadores⁹⁰⁷.

689. La Comisión toma nota de que, en su observación general núm. 6, el Comité de la CRPD subraya que la accesibilidad y los ajustes razonables son dos conceptos diferentes en las leyes y políticas de igualdad. El Comité de la CRPD observa que la accesibilidad debería asegurarse para todos los grupos de personas y puede realizarse gradualmente, mientras que los ajustes razonables son un derecho individual que debe adaptarse a las necesidades de la persona y se aplican de forma inmediata. El Comité de la CRPD señala, sin embargo, que el derecho a ajustes razonables puede verse limitado en casos de dificultad indebida o de carga desproporcionada⁹⁰⁸.

690. Por lo tanto, los ajustes razonables son un concepto distinto de accesibilidad. La accesibilidad, a través de la aplicación de principios de diseño universal o de dispositivos de asistencia, debe integrarse en los sistemas y procesos para asegurar el acceso de todas las personas sin tener en cuenta las necesidades de una persona determinada. El artículo 4, 3), de la CRPD exige a los Estados partes que establezcan normas de accesibilidad que se elaboren y aprueben en consulta con las organizaciones de personas con discapacidad, como una actividad proactiva y sistémica. En cambio, los ajustes razonables deben realizarse desde el momento en que una persona determinada con una discapacidad solicite dichos ajustes. El Comité de la CRPD ha señalado que, a diferencia de la obligación de asegurar el acceso universal, «la obligación de realizar ajustes razonables es una obligación reactiva individualizada, que debe atenderse desde el momento en que se recibe una solicitud de ajustes»⁹⁰⁹.

691. Tanto la accesibilidad como los ajustes razonables son esenciales para lograr la igualdad sustantiva de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación para las personas con discapacidad, de manera que puedan ejercer de manera efectiva su derecho fundamental a una participación e integración plena en la vida social y económica. La Recomendación núm. 168 indica que las medidas para promover oportunidades para las personas con discapacidad que se ajusten a las normas de empleo y salario aplicables a los trabajadores en general deberían incluir la «eliminación gradual, en caso necesario por etapas, de las barreras y obstáculos de orden físico o arquitectónico, o relativos a la comunicación que afectan al transporte, al acceso y al libre movimiento en los locales de formación y empleo de personas con discapacidad; en los nuevos edificios e instalaciones públicas se deberían aplicar normas adecuada» (párrafo 11, g)).

⁹⁰⁷ CEACR, *Italia*, Convenio núm. 159, observación, 2014.

⁹⁰⁸ Comité de la CRPD: «observación general núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación», *op. cit.*, párrs. 40-43.

⁹⁰⁹ *Ibid.*, párr. 24.



1. Accesibilidad

692. Con frecuencia, las personas con discapacidad están excluidas del empleo, así como de la participación en sus comunidades y en la sociedad en general debido a factores como la falta de acceso a los edificios, los espacios públicos y los medios de transporte público⁹¹⁰. Si una persona no puede desplazarse hasta el trabajo y desde el mismo, o no puede acceder al lugar de trabajo, entonces no puede obtener un empleo remunerado o permanecer en él. El principio de accesibilidad se aplica igualmente a todas las categorías de trabajadores con discapacidad: los que tienen un empleo protegido, los que tienen un empleo formal o informal y los que son empresarios autónomos.

693. El Comité de la CRPD ha observado que la accesibilidad es tanto una condición previa como un medio para lograr la igualdad *de facto* para todas las categorías de personas con discapacidad. A fin de que las personas con discapacidad puedan acceder efectivamente a su derecho a la inclusión en todos los ámbitos de actividad, incluido el empleo, es necesario que los Estados aseguren la accesibilidad al entorno construido, el transporte público y los servicios de información y comunicación. Dado que puede llevar tiempo asegurar gradualmente la accesibilidad, la igualdad de oportunidades y de trato para las personas con discapacidad debe comenzar con una planificación pública que aplique los principios del diseño universal, o con el diseño de edificios, productos o entornos que sean tanto estéticos como accesibles para todas las personas, con independencia de su edad, su discapacidad, su situación en la vida u otros factores⁹¹¹.

694. La Comisión toma nota de que una serie de gobiernos han proporcionado información sobre las medidas adoptadas para eliminar las barreras físicas y estructurales que impiden o dificultan la movilidad o el acceso de las personas con discapacidad a las instalaciones, espacios públicos, o lugares de trabajo públicos o privados⁹¹².

Canadá – Manitoba es una de las primeras jurisdicciones que ha promulgado una ley para ayudar a las personas con discapacidad física a superar los obstáculos existentes, incluidos los obstáculos al empleo. El objetivo de la Ley de Accesibilidad para Manitobans, adoptada en diciembre de 2013, es proporcionar un proceso claro y proactivo para la identificación, prevención y eliminación de los obstáculos que inhabilitan a las personas y les impiden lograr la igualdad de oportunidades, la independencia y la plena integración social y económica. Esto se llevará a cabo a través de la elaboración de normas de accesibilidad para el servicio al cliente, la información y la comunicación, el transporte, el empleo y el entorno construido.

⁹¹⁰ Estudio General de 1998, *op. cit.*, párr. 103.

⁹¹¹ La expresión «diseño universal» fue acuñada por el arquitecto Ronald Mace, un defensor de la accesibilidad en el diseño de los edificios. Véase asimismo: S. Goldsmith: *Designing for the disabled: The new paradigm*, Routledge, Londres, 1997. Goldsmith fue el creador de los cortes en las aceras o las rampas de las aceras, que ahora son una característica estándar en el entorno construido a fin de asegurar la accesibilidad de los usuarios de las sillas de ruedas y de otras personas, como los ciclistas.

⁹¹² *Brasil, Burkina Faso, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, España, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Ghana, Honduras, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Malí, México, Myanmar, Namibia, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Palau, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia y Uruguay.*



Canadá – Ontario – El Reglamento sobre accesibilidad integrada, relativo a la Ley de Accesibilidad para los Ciudadanos de Ontario con Discapacidad, de 2005, establece normas que describen los requisitos de accesibilidad en ámbitos esenciales de la vida diaria, incluida la información y las comunicaciones, el servicio al cliente, el transporte, el diseño de espacios públicos y el empleo. Por ejemplo, la norma sobre la accesibilidad al empleo exige que los empleadores se atengan a una base de referencia de la accesibilidad desde la contratación hasta el desarrollo profesional.

Nova Scotia – Acceso a través del diseño 2030 es una estrategia concebida para lograr el objetivo de una Nova Scotia accesible de aquí a 2030. La estrategia establece prioridades y compromisos para la consecución de este objetivo. Como parte de la estrategia, se elaborarán normas relativas al entorno construido, la educación, los bienes y servicios, la información y las comunicaciones, y el transporte.

Chile – La Ley núm. 20422 establece normas para la igualdad de oportunidades y la inclusión social de las personas con discapacidad. El artículo 8 de la Ley prevé que: «Con el fin de garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, el Estado establecerá medidas contra la discriminación, las que consistirán en exigencias de accesibilidad, realización de ajustes necesarios y prevención de conductas de acoso.».

Los requisitos de accesibilidad son aquellos requisitos que deben cumplir los bienes, entornos, productos, servicios y procedimientos, así como las condiciones de no discriminación en las normas, los criterios y las prácticas, de conformidad con el principio de accesibilidad universal.

695. En una serie de Estados Miembros se han adoptado medidas específicas para mejorar la eficiencia de la accesibilidad en los servicios de transporte público para las personas con discapacidad, con miras a facilitar, entre otros aspectos, el acceso a la educación y formación profesional y al empleo⁹¹³.

Hungría – A fin de que las personas con discapacidad y las personas con una capacidad reducida puedan trabajar y vivir fuera de la capital, los servicios de apoyo, además de proporcionar cuidados a las personas con discapacidad en su entorno, también prestan asistencia para acceder a servicios públicos fuera del hogar. Esto abarca el acceso a asistencia y a servicios públicos para atender las necesidades básicas, de conformidad con la naturaleza de la discapacidad, a través de la explotación de un servicio de transporte personal especial.

⁹¹³ Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Canadá, Dinamarca, Ecuador, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Nigeria, Reino Unido, Suiza y Turquía.



Irlanda – Se han realizado progresos considerables en el marco de la Estrategia Nacional sobre Discapacidad en lo que respecta al desarrollo de transporte público accesible. Por ejemplo, toda la flota de Dublin Bus es accesible para los usuarios de sillas de ruedas, al igual que los servicios de Bus Éireann en las principales ciudades, mientras que el Programa de Transporte Rural ha concebido una serie de servicios de puerta a puerta en las zonas rurales. El Programa de Transporte Rural presta servicios a las personas cuyas necesidades no son atendidas por los servicios de transporte público proporcionados por los operadores de transporte público o privado. Además de prestar servicios de transporte público regulares y servicios que atienden la demanda, facilita viajes excepcionales («Once Off») para particulares y grupos comunitarios/voluntarios con miras a contribuir a luchar contra la exclusión social rural. En el marco del Plan Estratégico para el Programa de Transporte de Enlace Local Rural 2018-2022, un objetivo primordial es asegurar la facilitación de transporte plenamente accesible en todos los servicios para lograr para 2020 al menos el 95 por ciento de viajes plenamente accesibles en el Programa de Transporte Rural.

Suiza – Los requisitos de la ley federal en lo que respecta a la accesibilidad al transporte público no sólo se refieren a la construcción de edificios e instalaciones, sino que también incluyen requisitos relativos a los aspectos ópticos y acústicos de la información proporcionada a los usuarios. La ordenanza relativa a los requisitos técnicos para diseñar el transporte público de manera que atienda las necesidades de las personas con discapacidad prevé que quienes están en posición de utilizar el transporte público de manera autónoma y libre también deberían tener acceso independiente a los servicios de transporte público. Si, por motivos de proporcionalidad, este requisito no puede cumplirse por medios técnicos, las empresas de transporte público deben prestar la asistencia necesaria a través de su personal. Además, los viajeros con discapacidad disfrutan de tarifas preferenciales en las empresas de transporte público.

696. El artículo 2 de la CRPD define «diseño universal» como «el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El 'diseño universal' no excluirá los dispositivos técnicos para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten».

Honduras – El artículo 7 de la Ley de Equidad y Desarrollo Integral para las Personas con Discapacidad prevé que:

Por «accesibilidad universal» se entiende «las condiciones y facilidades que deben reunir los entornos físicos, servicios, productos y bienes, así como la información y documentación para poder ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas, en condiciones de comodidad y seguridad».

Nicaragua – El artículo 3 de la ley núm. 763 de 2011 define «accesibilidad universal» como: «La condición que deben cumplir los entornos, bienes, procesos, servicios, así como la información, tecnologías de información y comunicación, los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de forma más autónoma y natural posible, tanto en zonas urbanas como rurales».



a) Tecnología accesible

Argentina – La Ley núm. 26653 de Accesibilidad de la Información en las Páginas Web (versión HTML) se adoptó en 2010.

697. La Comisión subraya la importancia de afrontar lo que se conoce como «brecha digital» en el contexto de las personas con discapacidad. La digitalización ha conducido a grandes avances que pueden mejorar considerablemente el nivel de vida y de trabajo de las personas con discapacidad. Según la Fundación para la Información, la Tecnología y la Innovación (ITIF), la tecnología que aumenta la accesibilidad de las personas con discapacidad entra dentro de tres categorías generales:

- ▶ *tecnología de asistencia* (tecnología que está diseñada específicamente para mejorar las capacidades funcionales de una persona con discapacidad);
- ▶ *tecnología adaptativa* (tecnología que proporciona un mecanismo que permite a las personas con discapacidad utilizar tecnología que de otro modo sería inaccesible para ellas), y
- ▶ *tecnología accesible* (tecnología que tiene muchas aplicaciones más amplias, pero que ayuda a eliminar obstáculos y hace el mundo generalmente más accesible para las personas con discapacidad)⁹¹⁴.

698. La transición de la tecnología analógica a la tecnología digital ha eliminado obstáculos que anteriormente impedían la utilización de la tecnología por las personas con discapacidad, incluida la disponibilidad limitada y el costo excesivo. En la actualidad, la información digital puede convertirse en voz, texto o incluso en formas físicas, como el Braille, permitiendo el desarrollo de muchos más dispositivos generales de bajo costo y fácilmente disponibles que pueden ser utilizados por todas las personas, incluidas las personas con discapacidad⁹¹⁵.

699. La tecnología de asistencia está concebida para mejorar las capacidades funcionales de las personas con discapacidad, e incluye una serie de dispositivos y servicios, entre ellos prótesis e implantes facilitados por la tecnología de la información, interfaces de computadora personalizadas, y herramientas de comunicación accesibles. Los sistemas de respuesta de emergencia personal reducen al mínimo los riesgos para las personas con discapacidad que corren el riesgo de sufrir un infarto o de caerse, y no son costosos. La tecnología adaptativa hace la información más accesible a las personas con deficiencias visuales o auditivas. Los lectores de pantallas, como los JAWS (job access with speech – acceso al trabajo con diálogo) y los magnificadores de pantalla, mejoran la capacidad de las personas con deficiencias visuales para acceder a la información, mientras que los indicadores táctiles pueden convertir un texto electrónico en una computadora al Braille⁹¹⁶.

700. Si bien la digitalización ofrece unos niveles considerablemente mayores de acceso a la información y la comunicación para las personas con discapacidad, muchas de ellas no tienen acceso a computadoras o a otra tecnología de la información debido a su costo. La brecha digital es notoria. Un estudio realizado en 2006 concluyó que el 58 por ciento de las personas sin discapacidad utilizaban una computadora personal, en comparación con sólo el 30 por ciento de las personas con discapacidad⁹¹⁷. La Comisión toma nota de que esta disparidad es aún más significativa, ya que el acceso a la tecnología de Internet puede permitir a muchas personas con discapacidad acceder al teletrabajo, así como a la teleasistencia. El Comité observa que, según un informe del Banco Mundial de 2016, el costo de la tecnología

⁹¹⁴ R. Atkinson y D. Castro: *Digital quality of life: Understanding the personal and social benefits of the information technology revolution*, ITIF, Washington D. C., 2008, pág. 50.

⁹¹⁵ *Ibid.*

⁹¹⁶ *Ibid.*, pág. 51.

⁹¹⁷ K. Dobransky y E. Hargittai: «The disability divide in internet access and use», en *Information, Communication & Society*, 9(3), 2006, págs. 313-334.



de asistencia sigue siendo elevado y puede ser prohibitivo para las personas con discapacidad en ausencia de planes de asistencia financiera. El informe indica que el rendimiento de la inversión en adaptaciones tecnológicas en el lugar de trabajo muestra de forma abrumadora que los beneficios directos e indirectos para los empleadores casi siempre superan los costes de la adaptación⁹¹⁸. Asimismo, la capacidad para trabajar digitalmente desde el domicilio puede marcar la diferencia entre el empleo y el desempleo para las personas que tienen discapacidades que les impiden desplazarse a un lugar de trabajo. Muchas personas con discapacidad prefieren asimismo un trabajo digital que les proporcione un entorno de trabajo flexible y accesible⁹¹⁹.

República de Corea – La Agencia de Corea para la Oportunidad y la Promoción Digital (KADO) administra un programa que proporciona a las personas con discapacidad computadoras y formación en tecnologías de la información, sin costo alguno para ellas (Introducción de la KADO).

701. Algunos Estados Miembros que presentaron memorias se refirieron explícitamente a la promoción de la utilización de la tecnología a fin de aumentar la accesibilidad y la participación de las personas con discapacidad en la readaptación, la formación y el empleo⁹²⁰.

Belarús – Con miras a la readaptación y al nuevo empleo de las personas con discapacidad, se ha desarrollado tecnología organizativa para que las personas con discapacidad puedan adaptarse al trabajo. Dicha adaptación se lleva a cabo de conformidad con su profesión a través de programas individuales de readaptación, y puede prolongarse entre seis meses y un año, dependiendo de la aptitud de las personas con discapacidad.

Egipto – La ley núm. 12 de 1996 prevé que el Estado deberá asegurar la facilitación de orientación profesional y de formación en el empleo a las personas con discapacidad de conformidad con sus requisitos, utilizando tecnologías modernas y métodos de integración globales a fin de lograr la máxima independencia, garantizando al mismo tiempo la igualdad, la seguridad y la protección, en institutos de formación profesional, y todos los medios de accesibilidad espacial y de tecnología.

Myanmar – Los planes de acción y programas adoptados por el Comité Nacional y el Ministerio de Bienestar Social, Socorro y Reasentamiento comprenden formación para los funcionarios y los voluntarios en materia de tecnologías modernas, a fin de ayudarles a prestar servicios a las personas con discapacidades físicas, mentales e intelectuales, incluidos servicios de readaptación.

⁹¹⁸ Véase, Deepti Samat Raja: «Bridging the Disability Divide through Digital Technologies», Background paper for the 2016 World Development Report: Digital Dividends, World Bank Group, págs. 22-23.

⁹¹⁹ R. Atkinson y D. Castro: *Digital quality of life: Understanding the personal and social benefits of the information technology revolution*, 2008, op. cit., pág. 52.

⁹²⁰ Bahrein, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Dinamarca, Egipto, Ghana, Hungría, Myanmar, Nueva Zelandia, Noruega, Pakistán, Reino Unido, Tailandia y Turquía.



Pakistán – El Gobierno reconoce que la tecnología de asistencia desempeña un papel importante en la readaptación de las personas con discapacidad. Por lo tanto, se presta particular atención al desarrollo de tecnología de asistencia, en consulta con las organizaciones pertinentes, especialmente en el ámbito de soluciones ortésicas y protésicas. A las empresas que emplean a trabajadores con discapacidad se les proporciona incentivos, asistencia fiscal y contratos exclusivos o derechos de producción prioritaria, como parte de una política general encaminada a promover el empleo remunerado de las personas con discapacidad. Se alienta a los empleadores a adoptar medidas encaminadas a promover el uso de nuevas tecnologías y el desarrollo y la producción de dispositivos, herramientas y equipo de asistencia, con miras a facilitar el acceso de las personas con discapacidad a los mercados abiertos del trabajo, para que puedan acceder al empleo y permanecer en él.

2. Formas de ajustes razonables y variaciones en la terminología

702. Dependiendo de la naturaleza y el alcance de la discapacidad de un trabajador, puede que sea necesaria una adaptación en el lugar de trabajo para que la persona trabajadora desempeñe las funciones «esenciales» o «básicas» del cargo para el cual ha sido contratada o que se esperan de él. Por ejemplo, una persona que utiliza silla de ruedas puede requerir una rampa para poder acceder al lugar de trabajo, mientras que una persona con una deficiencia visual puede requerir un paquete informático particular para poder trabajar en correspondencia y documentos electrónicos. Una persona que tiene una condición crónica puede solicitar un ajuste en la organización del trabajo o una autorización para trabajar horas flexibles o para trabajar desde su domicilio, en caso necesario.

703. Dichas adaptaciones también se denominan con frecuencia ajustes razonables, y la terminología utilizada varía entre los diferentes países.

i) Convenio núm. 159

704. La parte III del Convenio núm. 159 sobre las medidas a nivel nacional para el desarrollo de servicios de readaptación profesional y de empleo prevé que se deberán «adoptar medidas para proporcionar y evaluar los servicios de orientación y formación profesionales, colocación, empleo y otros afines, a fin de que las personas con discapacidad puedan lograr y conservar un empleo y progresar en el mismo; siempre que sea posible y adecuado» (artículo 7).

ii) La CRPD

705. El artículo 27 de la CRPD reconoce el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás, y prevé que esto incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Insta a los Estados partes que salvaguarden y promuevan el ejercicio del derecho al trabajo adoptando medidas pertinentes, entre ellas la realización de ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo. El artículo 5, 3), de la CRPD insta a los Estados partes a adoptar todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables, a fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación. La definición de «discriminación», contenida en el artículo 2 de la CRPD, establece claramente que la denegación de ajustes razonables es una forma de discriminación.



En el caso de *Çam contra Turquía* (solicitud núm. 51500/08, presentada el 23 de febrero de 2016), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos resolvió unánimemente que la denegación de ajustes razonables constituía discriminación, lo que suponía una violación del artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). El caso hacía referencia a la negativa de la Academia Nacional de Música de Turquía a matricular a la solicitante como estudiante, apoyándose en su reglamento. El Tribunal consideró que, si bien la demandante estaba plenamente calificada para su admisión, su matriculación le fue denegada porque era ciega. El Tribunal sostuvo que la discriminación por motivo de discapacidad incluye la denegación de ajustes razonables para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a la educación. Los ajustes eran esenciales para el ejercicio de sus derechos humanos. El Tribunal estimó que las autoridades nacionales no habían procurado determinar las necesidades de la solicitante y no habían explicado por qué su ceguera podría impedirle asistir a lecciones de música. Concluyó que, al negar a la solicitante la admisión sin contemplar la posibilidad de realizar ajustes para su discapacidad, las autoridades nacionales le habían impedido, sin un objetivo ni justificación razonable, recibir una educación musical, lo que suponía una violación del CEDH. Al alcanzar sus conclusiones, el Tribunal observó que las disposiciones del CEDH deberían, en la medida de lo posible, ser interpretadas en armonía con otras disposiciones de la legislación internacional de la que forma parte, como la Carta Social Europea y la CRPD.

iii) ¿Qué se entiende por adaptación o por ajustes razonables?

706. La expresión «ajustes razonables» se ha definido en dos instrumentos internacionales, a saber, la Recomendación núm. 200 y la CRPD. El párrafo 1, g), de la Recomendación núm. 200 define «ajustes razonables», en el contexto del VIH y el sida, como:

... toda modificación o ajuste de un empleo o del lugar de trabajo que sea razonablemente practicable y que permita que una persona que vive con el VIH o el sida tenga acceso a un empleo, o participe o pueda progresar en él; [...].

707. El artículo 2 de la CRPD define «ajustes razonables» como:

... las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

708. Dependiendo de la naturaleza y el alcance de la deficiencia funcional de un trabajador, éste puede encontrarse con barreras para acceder al empleo o ascender o permanecer en él, o para reincorporarse al empleo tras una ausencia. Con los ajustes razonables se pretende suprimir o reducir esas barreras haciendo accesibles la información y las instalaciones existentes para las personas con discapacidad, modificando el equipo o el entorno de trabajo, adaptando la manera existente de hacer las cosas o suprimiendo las barreras físicas en el lugar de trabajo allí donde sea necesario y viable, como sustituir escaleras por rampas con el fin de facilitar el acceso a quienes utilizan sillas de ruedas⁹²¹.

⁹²¹ OIT: *Fomentando la diversidad y la inclusión mediante ajustes en el lugar de trabajo: una guía práctica*, Ginebra 2017, pág. 18.



709. El concepto de ajustes razonables abarca dos elementos esenciales:

- ▶ la identificación de la naturaleza y el alcance de las barreras que se encuentra el trabajador, y las medidas eficaces que supriman o mitiguen dichas barreras, y
- ▶ la evaluación del carácter razonable de esos ajustes, lo cual suele girar en torno a dos factores:
 - si el trabajador puede desempeñar las «funciones esenciales» del cargo de que se trate al realizar los ajustes⁹²², y
 - si los ajustes impondrían una carga desproporcionada o una dificultad indebida al empleador.

710. La Comisión toma nota de que, en un número creciente de países, se exige que los empleadores realicen ajustes razonables en todos los aspectos del empleo, incluido el acceso a la educación y formación anteriores al empleo, la orientación profesional, la contratación y selección, las condiciones de empleo y las oportunidades de progresión profesional⁹²³. La realización de ajustes razonables, en caso necesario, es fundamental para promover la diversidad y la inclusión en el lugar de trabajo.

Colombia – El objetivo de la Ley Estatutaria núm. 1618 de 2013 es garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad.

El Gobierno indica que el Ministerio del Trabajo y la Unidad del Servicio Público de Empleo están adoptando una serie de medidas en centros de empleo para hacerlos accesibles a las personas con discapacidad. Estas medidas comprenden ajustes razonables, como la utilización de tecnología (Software Magic y JAWS), la facilitación de cursos en lenguaje de signos, el uso de impresoras Braille, señalización accesible en las oficinas para ayudar a las personas con discapacidad visual, formación destinada al personal de los servicios nacionales de empleo, y una página web accesible y una aplicación web para que las personas con discapacidad accedan a los anuncios publicados en los portales de empleo.

Eslovaquia – La Ley de Lucha contra la Discriminación establece el requisito de que los empleadores realicen ajustes razonables. En particular, les exige que adopten medidas adecuadas para que una persona que tenga una discapacidad acceda al empleo, la promoción o la formación, y a la progresión profesional.

Finlandia – El artículo 15 de la Ley sobre la Lucha contra la Discriminación contiene disposiciones sobre los requisitos que las autoridades, los proveedores de educación, los empleadores o los proveedores de bienes y servicios deben cumplir, y los ajustes adecuados que deben realizarse en cada situación para que una persona con discapacidad pueda, en igualdad de condiciones que las demás, tratar con las autoridades y lograr acceder a la educación, al empleo y a los bienes y servicios generalmente disponibles, y gestionar sus tareas laborales y progresar profesionalmente.

⁹²² *Ibid.*, págs. 21-22.

⁹²³ Australia, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Estados Unidos, Francia, Finlandia, Hungría, Irlanda, Japón, Nueva Zelandia, Reino Unido y Sri Lanka.



711. Los empleadores tal vez no puedan atender todas las solicitudes de cambio de las condiciones de trabajo o del lugar de trabajo, y se podría considerar que algunas modificaciones perturbarían en exceso el funcionamiento en el lugar de trabajo.

712. Al mismo tiempo, el mero hecho de que los ajustes puedan ser un inconveniente para el empleador no es un motivo suficiente para su denegación. Por ejemplo, si existe financiación pública para contribuir a afrontar los costos de una modificación, los gastos probablemente no constituyan una justificación para denegar los ajustes. Los ajustes razonables hacen el lugar de trabajo más inclusivo, asegurando al mismo tiempo el funcionamiento eficaz de la empresa.

713. En muchos casos, el costo que representa para los empleadores realizar ajustes razonables es insignificante, o incluso tal vez sea inexistente⁹²⁴. En cualquier caso, la Comisión toma nota de que muchos Estados Miembros que han presentado memorias proporcionan subsidios o han establecido fondos para contribuir a afrontar los costos que representan los ajustes razonables⁹²⁵.

Armenia – Existe un pago compensatorio único disponible para los empleadores, a fin de que cubran los costos que entraña la realización de ajustes en el lugar de trabajo para las personas con discapacidad no competitivas.

Se proporciona al empleador una compensación global de hasta 500 000 drams armenios (aproximadamente 1000 dólares de los Estados Unidos) para que proporcione competencias laborales a las personas con discapacidad y adapte el lugar de trabajo con el equipo especial necesario para el trabajo que cumpla los requisitos técnicos y ergonómicos pertinentes.

Irlanda – La Ley de Igualdad en el Empleo, 1998-2015, exige a los empleadores que adopten medidas adecuadas para atender las necesidades de los trabajadores con discapacidad tanto actuales como futuros. Se entiende por ajustes razonables ciertas modificaciones a las tareas o a la estructura del trabajo o del lugar de trabajo, que permiten al trabajador calificado con discapacidad realizar plenamente su trabajo y gozar de iguales oportunidades de empleo.

La Comisión Irlandesa de Derechos Humanos e Igualdad (IHREC) proporciona información y orientación a las personas con discapacidad que consideran que han sufrido discriminación en el empleo. También proporciona directrices prácticas sobre ajustes razonables para ayudar a los empleadores.

El Ministerio de Asuntos Laborales y Protección Social ofrece ayudas de empleo encaminadas a ayudar a los trabajadores con discapacidad a obtener y mantener un empleo. Las subvenciones disponibles del Fondo para Ajustes Razonables incluyen la Subvención para un intérprete durante entrevistas de trabajo, la Subvención para un lector personal, el Programa de subvenciones para la conservación de trabajadores y la Subvención para equipos/adaptaciones en el lugar de trabajo.

⁹²⁴ OIT: *Fomentando la diversidad y la inclusión mediante ajustes en el lugar de trabajo: una guía práctica*, Ginebra, op. cit., págs. 26-27.

⁹²⁵ Argelia, Armenia, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Hungría, Irlanda, Lituania y Montenegro.

V. Argumentos a favor de la diversidad y de la inclusión de las personas con discapacidad

714. Existen indicios de que la diversidad y la inclusión mejoran el desempeño y la competitividad de una empresa. Un número creciente de empresas reconocen estos beneficios. La Red Mundial de Empresas y Discapacidad de la OIT une a diversos empleadores que se han comprometido voluntariamente a promover el empleo de las personas con discapacidad. Si bien podría decirse que la mayor diversidad beneficia a la sociedad, las empresas en cuestión también han concluido que la diversidad constituye una buena práctica empresarial.

La guía de la OIT titulada *Fomentando la diversidad y la inclusión mediante ajustes en el lugar de trabajo* pone de relieve una serie de factores a favor de la diversidad y la inclusión en las empresas, entre ellos:

- ▶ Una fuerza de trabajo diversa y que se siente a gusto comunicando diversos puntos de vista hace aumentar la reserva de ideas y de experiencias. Esto permite a las empresas innovar más en la planificación y la solución de problemas.
- ▶ Un abanico diverso de competencias y experiencias (por ejemplo, la comprensión de lenguas y de culturas) permite que las empresas presten mejores servicios a los clientes, tanto en el país como internacionalmente.
- ▶ Las empresas que gozan de buena reputación por su sensibilidad, su diversidad y política de ajustes razonables pueden aumentar su cuota de mercado entre consumidores procedentes de muchos y diversos entornos.
- ▶ Las empresas que valoran la diversidad y cultivan la inclusión en el lugar de trabajo pueden retener mejor a los trabajadores procedentes de diversos entornos y hacer que sean más leales a la empresa. Esto a su vez reducirá los costos que conlleva la rotación de los trabajadores, obtendrá mejores beneficios de las inversiones en formación y sostendrá la memoria institucional.

715. Las personas con discapacidad se encuentran en todos los tipos de ocupaciones y pueden ser trabajadores igualmente calificados y productivos que los trabajadores sin discapacidad. Además, a menudo muestran una gran lealtad a sus empleadores, contribuyendo a una baja tasa de absentismo y de rotación. Como consecuencia, muchas empresas consideran que contratar y mantener a personas con discapacidad es eficiente y rentable⁹²⁶.

⁹²⁶ OMS: *Informe mundial sobre la discapacidad*, 2011, op. cit., pág. 266.

▶ VI. Confidencialidad

716. La Comisión observa que, con el fin de obtener ajustes razonables, se exige a los solicitantes de empleo o a los trabajadores que informen a su empleador potencial o actual de que requieren ajustes⁹²⁷. Los trabajadores pueden ser reticentes o temer revelar su necesidad de ajustes, especialmente en el caso en que las condiciones se perciben de manera negativa o se estigmatizan en particular, como una condición de salud mental o una enfermedad crónica, como el sida. El hecho de que los empleadores comuniquen su apoyo a los trabajadores que pueden requerir ajustes y expliquen los procesos disponibles para presentar la solicitud de ajuste, entre otras cosas cómo el empleador garantizará la confidencialidad de los datos personales del trabajador, ayuda a establecer un entorno propicio que puede ayudar a los trabajadores a comunicar sus necesidades⁹²⁸.

717. El Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre la protección de los datos personales de los trabajadores, de 1997, indica que «sólo deberían recabarse datos médicos de conformidad con la legislación nacional, el respeto del secreto médico y los principios generales de la salud y seguridad en el trabajo, y únicamente cuando se precisen para: a) determinar si el trabajador puede ocupar un puesto de trabajo específico; b) cumplir con los requisitos en materia de salud y seguridad en el trabajo; c) determinar el derecho a prestaciones sociales y su disfrute.» (artículo 6.7). «Los datos personales protegidos por el secreto médico sólo deberían ser conservados por un personal obligado por este secreto y guardarse separadamente de todos los demás datos personales.» (artículo 8.2).



⁹²⁷ OIT: *Fomentando la diversidad y la inclusión mediante ajustes en el lugar de trabajo: una guía práctica*, 2015, op. cit., pág. 22.

⁹²⁸ *Ibid.*, págs. 35-37.

▶ VII. Barreras que afectan a grupos específicos de personas con discapacidad

1. Estigma y discriminación

a) Los instrumentos de la OIT

718. El Convenio núm. 159 prevé explícitamente que se basa en el principio de igualdad de oportunidades y de trato (artículo 4). El artículo 1, 1), del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), prevé que el término «discriminación» incluye:

- a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;
- b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

719. El artículo 1, 3), del Convenio núm. 111 aclara que «los términos ‘empleo’ y ‘ocupación’ incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.».

b) La CRPD

720. El artículo 2 de la CRPD define «discriminación por motivos de discapacidad» como:

Cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.

2. Hombres y mujeres con discapacidad: La dimensión de género

721. En su Estudio General de 1998, la Comisión tomó nota de que, aunque tanto los hombres y las mujeres con discapacidad son objeto de discriminación, las mujeres discapacitadas resultan doblemente perjudicadas por la discriminación interseccional basada en motivos de sexo y por su condición de discapacitadas (párrafo 114). Las mujeres con discapacidad suelen ser objeto de discriminación en la contratación y la promoción y al acceder a programas de readaptación, o a formación profesional o de otro tipo, y reciben una peor remuneración por un trabajo de igual valor y menos prestaciones vinculadas con el empleo, en particular los que están destinados a ayudar a las personas con discapacidad, como los ingresos suplementarios de seguridad y el seguro de discapacidad (párrafos 115-118).

3. Deficiencias mentales, emocionales o psicológicas

722. El *Informe mundial sobre la discapacidad* de la OMS de 2011 observa que los distintos tipos de deficiencias provocan diferentes grados de prejuicio. La salud mental está sumamente estigmatizada y el mayor prejuicio se exhibe hacia las personas con condiciones de salud mental y deficiencias intelectuales⁹²⁹. Una encuesta mundial sobre el estigma y la discriminación contra las personas con esquizofrenia concluyó que el 29 por ciento de ellas eran discriminadas a la hora de buscar trabajo, o permanecer en él y que el 42 por ciento consideraban necesario ocultar su condición cuando se postulan para puestos de trabajo o cuando intentaban ampliar su educación o capacitación⁹³⁰.

⁹²⁹ OMS: *Informe mundial sobre la discapacidad*, 2011, op. cit., pág. 271.

⁹³⁰ *Ibid.*



723. Las enfermedades mentales tienen un impacto enorme, al conllevar grandes costos para los trabajadores, los empleadores y la sociedad en general⁹³¹. La OMS ha estimado que sólo la depresión es la principal causa de la discapacidad en el mundo hoy en día⁹³².

724. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) indica que el costo de las enfermedades mentales para los trabajadores, los empleadores y la sociedad en general es enorme. Según las estimaciones de la OIT, su costo equivale al 3 ó 4 por ciento del producto interno bruto (PIB) en los Estados miembros de la Unión Europea⁹³³. Además del costo personal que representan para la persona en términos de un sentimiento disminuido de autonomía y de autoestima, las enfermedades mentales son responsables de una pérdida considerable de oferta potencial de mano de obra, de las altas tasas de desempleo, de la alta incidencia de ausencia por enfermedad y de una productividad reducida en el trabajo.

4. Discriminación por una combinación de motivos

725. La Comisión subraya el impacto de la «discriminación interseccional» o de los «múltiples motivos de discriminación» de las mujeres con discapacidad. En los casos en que una mujer con una discapacidad pertenece asimismo a uno o más grupos desfavorecidos o marginados, las barreras discriminatorias a las que se enfrenta al acceder al empleo, permanecer en él o progresar profesionalmente se ven agravadas.

CEACR – En sus comentarios para celebrar el 50.º aniversario de la adopción del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), la Comisión puso de relieve el fenómeno de la discriminación interseccional, observando que «en muchos casos la discriminación en el empleo y la ocupación no se limita a la discriminación basada en un solo motivo. Por ejemplo, la discriminación por motivo de sexo basada en el sexo a menudo interactúa con otras formas de discriminación o desigualdad por motivos de raza, ascendencia nacional, religión o incluso edad, condición de migrante, discapacidad o estado de salud.»⁹³⁴.

El Comité de la CRPD, en su observación general núm. 3, señala que, debido a formas múltiples e interseccionales de discriminación, las mujeres y las niñas con discapacidad afrontan obstáculos en la mayor parte de los ámbitos de la vida, en particular en relación con la igualdad de acceso a la educación y a las oportunidades de empleo⁹³⁵.

⁹³¹ OCDE: *Sick on the job? Myths and realities about mental health and work*, París, 2012.

⁹³² OMS: *Depression and other common mental disorders: Global health estimates*, 2017, pág. 5.

⁹³³ P. Gabriel y M.-J. Liimatainen: *Mental health in the workplace: Introduction: Executive summaries*, OIT, Ginebra, 2000, pág. 5.

⁹³⁴ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A), CIT, 98.ª reunión, Ginebra, 2009, párr. 108.

⁹³⁵ Comité de la CRPD: Observación general núm. 3 (2016) sobre las mujeres y las niñas con discapacidad, documento UN/CRPD/C/GC/3, 2016, párrs. 2 y 3.



En su observación general núm. 6, el Comité de la CRPD señala que «[l]a discriminación puede basarse en una característica única, como la discapacidad o el género, o en características múltiples y/o interrelacionadas. La 'discriminación interseccional' se produce cuando una persona con discapacidad o asociada a una discapacidad experimenta algún tipo de discriminación a causa de esa discapacidad, en combinación con el color, el sexo, el idioma, la religión, el origen étnico, el género u otra condición. La discriminación interseccional puede aparecer en forma de discriminación directa o indirecta, denegación de ajustes razonables o acoso. Por ejemplo, aunque denegar el acceso a información general relacionada con la salud debido a la utilización de un formato inaccesible afecta a todas las personas en razón de su discapacidad, denegar a una mujer ciega el acceso a servicios de planificación familiar restringe sus derechos por la intersección del género y la discapacidad. En muchos casos, resulta difícil separar esos motivos. Los Estados partes deben hacer frente a la discriminación múltiple e interseccional contra las personas con discapacidad. Según el Comité, la 'discriminación múltiple' es aquella situación en la que una persona puede experimentar discriminación por dos o más motivos, lo que hace que la discriminación sea compleja o agravada. La discriminación interseccional se refiere a una situación en la que varios motivos operan e interactúan al mismo tiempo de forma que son inseparables y, de ese modo, exponen a las personas afectadas a tipos singulares de desventajas y discriminación.»⁹³⁶.

Alcance de la discriminación por motivo de discapacidad

726. El Comité de la CRPD observa que «por motivos de discapacidad» en el artículo 5 engloba a:

las personas que tienen una discapacidad en ese momento, que la han tenido en el pasado, que tienen predisposición a una posible discapacidad futura o que tienen una discapacidad presunta, así como a las personas asociadas a personas con discapacidad. Esto último se conoce como «discriminación por asociación». El motivo del amplio alcance del artículo 5 es erradicar y combatir todas las situaciones de discriminación y conductas discriminatorias que están vinculadas con la discapacidad⁹³⁷.

727. La Comisión toma nota de que en una serie de países la legislación laboral prohíbe la discriminación por motivo de discapacidad. En otros, la Constitución contiene cláusulas contra la discriminación por motivos de discapacidad⁹³⁸.

República Bolivariana de Venezuela – El artículo 81 de la Constitución Nacional prevé que: «Toda persona con discapacidad o necesidades especiales tiene derecho al ejercicio pleno y autónomo de sus capacidades y a su integración familiar y comunitaria. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, le garantizará el respeto a su dignidad humana, la equiparación de oportunidades, condiciones laborales satisfactorias, y promoverá su formación, capacitación y acceso al empleo acorde con sus condiciones, de conformidad con la ley.».

728. Las disposiciones relativas a la no discriminación en la legislación de una serie de países brindan protección, no sólo a las personas que tienen una discapacidad existente, sino también a las personas con antecedentes de haber tenido una discapacidad, las personas que se consideran que tienen una discapacidad, con independencia de que la tengan realmente, y las personas que se asocia con alguien que ha tenido una discapacidad⁹³⁹.

⁹³⁶ Comité de la CRPD: «Observación general núm. (2018) sobre la igualdad y la no discriminación», *op. cit.*, párr. 19.

⁹³⁷ *Ibíd.*, párr. 20.

⁹³⁸ *Brasil, Sudáfrica y República Bolivariana de Venezuela.*

⁹³⁹ *Estados Unidos.*



▶ VIII. Servicios de readaptación profesional y de empleo

729. La OIT adopta un doble enfoque al promover la igualdad de oportunidades y de trato en la orientación profesional, la educación y la formación profesional, y el empleo para las personas con discapacidad.

1. Medidas de readaptación profesional

730. En primer lugar, reconociendo que los programas orientados específicamente a la discapacidad o las medidas de protección son necesarios para atender las necesidades de las personas con discapacidad que tal vez no puedan competir para obtener un empleo en el mercado abierto, el Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168 prevén soluciones adaptadas basadas en las necesidades individuales, que pueden variar ampliamente y evolucionar con el tiempo. En segundo lugar, los instrumentos pretenden asegurar que se integre a las personas con discapacidad en la educación, la formación profesional y el empleo siempre que sea posible, para que se les incluya en los programas generales de orientación profesional y de desarrollo de competencias, así como en los servicios de readaptación profesional y de empleo relacionados con las empresas y el empleo.

731. Los Estados Miembros que han presentado memorias han establecido, a diferentes niveles, programas orientados específicamente a la capacidad y medidas de protección a fin de asegurar la integración social y económica de las personas con discapacidad. Estos programas se han concebido para atender las necesidades particulares de las personas con discapacidad, a través de la facilitación, por ejemplo, de programas de readaptación⁹⁴⁰, programas de desarrollo de competencias⁹⁴¹, programas de educación y formación⁹⁴², programas de gestión de condiciones⁹⁴³, programas de readaptación comunitarios⁹⁴⁴, y programas adaptados para las personas con discapacidades mentales o físicas⁹⁴⁵ a nivel nacional⁹⁴⁶ o local⁹⁴⁷. Puede que existan o instituciones especializadas que ofrecen programas de readaptación profesional personalizados para las personas con discapacidad⁹⁴⁸, adoptando un enfoque comunitario, o puede que las organizaciones no gubernamentales locales presten servicios de readaptación⁹⁴⁹.

Islas Cook – Te Vaerua es una organización no gubernamental que proporciona terapia ocupacional, fisioterapia y apoyo, con inclusión de equipo y dispositivos de asistencia (como sillas de ruedas, andadores, sillas de ruedas con inodoro, camas eléctricas, soportes de lectura y plataformas elevadoras). *Te Vaerua* emplea a un administrador, a fisioterapeutas, a un terapeuta ocupacional, a un auxiliar de readaptación y a un oficial encargado del equipo para reparar y adaptar el equipo.

⁹⁴⁰ *Belarús.*

⁹⁴¹ *Canadá y Colombia.*

⁹⁴² *Canadá, Colombia, Dinamarca, Filipinas, Ghana, Letonia, Myanmar, Namibia, Perú, Portugal, Qatar, Reino Unido, Sri Lanka, Suiza, Tailandia y República Bolivariana de Venezuela.*

⁹⁴³ *Reino Unido.*

⁹⁴⁴ *Sri Lanka.*

⁹⁴⁵ *Canadá, Emiratos Árabes Unidos y Myanmar.*

⁹⁴⁶ *Benin y Senegal.*

⁹⁴⁷ *Canadá.*

⁹⁴⁸ *Bosnia y Herzegovina, Egipto, El Salvador, Estonia, Israel y Zimbabwe.*

⁹⁴⁹ *Islas Cook.*



732. La Comisión toma nota de que en la mayoría de los Estados Miembros se han adoptado medidas para prestar una serie de servicios de readaptación profesional destinados a las personas con discapacidad, incluida orientación profesional, y educación y formación⁹⁵⁰.

Austria – Se presta asistencia para la formación profesional, en el marco de la formación profesional integrada, a los jóvenes con discapacidad que están sujetos a otras limitaciones a su contratación. Los asistentes de formación profesional están disponibles para los jóvenes durante su formación, tanto en la empresa como en la escuela, con miras a prestar apoyo de formación a largo plazo.

- ▶ El acompañamiento individualizado de candidatos al empleo es un programa particularmente intensivo que forma parte de la asistencia profesional prestada. Está orientado a las personas que tienen una necesidad particular de apoyo financiero como consecuencia de una deficiencia cognitiva, una discapacidad de aprendizaje o una discapacidad física, y también está disponible en las empresas. Los especialistas que ofrecen este acompañamiento prestan apoyo personalizado en el lugar de trabajo para mejorar las competencias profesionales, sociales y de comunicación de los trabajadores de que se trate. Este acompañamiento individualizado está disponible fundamentalmente para las personas con discapacidades de aprendizaje, y puede ser una forma importante de apoyo para lograr la igualdad. El objetivo es que los trabajadores que se hayan beneficiado del acompañamiento puedan lograr un buen desempeño en el trabajo a largo plazo y de manera independiente.
- ▶ Asistencia personal en el lugar de trabajo. A pesar de sus competencias profesionales, las personas con deficiencias funcionales graves a menudo tienen dificultades para acceder a un empleo remunerado sin un apoyo personalizado. Estas personas dependen de pagos en concepto de asistencia para conservar su empleo. Apoyándose en la premisa de la participación basada en las necesidades, autodeterminada, autoorganizada e igualitaria en la vida laboral, los beneficiarios de la asistencia reciben el apoyo personal que necesitan para llevar a cabo su labor profesional o para finalizar un curso de formación.
- ▶ Iniciativas de empleo y de calificación. Dadas las crecientes exigencias en el mercado de trabajo, las personas con discapacidad necesitan iniciativas específicas de empleo y de calificación para estar a la altura de sus perspectivas profesionales individuales. La posibilidad de empleo temporal puede ofrecer cierta estabilidad y prepararles para trabajar en el mercado abierto de trabajo.

En el marco del proyecto «fit2work», el Ministerio de Asuntos Sociales se encarga de la coordinación y organización de estos programas. En este marco, el Ministerio de Asuntos Sociales y el Servicio Público de Empleo, junto con otras instituciones, colaboran estrechamente para lograr la readaptación profesional de las personas con discapacidad.

⁹⁵⁰ Alemania, Argelia, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Belarús, Bélgica, Benin, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Camboya, Camerún, Canadá, República Centroafricana, Chile, China, Chipre, Colombia, República de Corea, Costa Rica, Croacia, República Democrática del Congo, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, España, Estonia, Filipinas, Finlandia, Francia, Ghana, Guatemala, Hungría, India, Irlanda, Islas Cook, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Mauricio, México, Montenegro, Myanmar, Namibia, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Sudán, Suriname, Suecia, Suiza, Tailandia, Turquía, Turkmenistán, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela y Zimbabue.



Azerbaiyán – Uno de los objetivos de la Hoja de ruta estratégica para el desarrollo de la educación y formación profesional es la prestación de apoyo para la integración social de las personas con discapacidad, a fin de crear las condiciones que permitan su incorporación al mercado de trabajo.

El Proyecto de hermanamiento de la Unión Europea, iniciado en septiembre de 2017, contiene un módulo titulado Apoyo al Ministerio de Trabajo y Protección Social de Azerbaiyán para modernizar los servicios estatales de empleo encaminados a la creación de nuevos servicios para promover el empleo de las personas pertenecientes a grupos de la población vulnerables y, en particular, a las personas con discapacidad.

El Ministerio de Trabajo y Protección Social dirige el Centro de Readaptación Profesional para jóvenes con limitaciones de salud con financiación del Fondo Estatal de Protección Social.

Zimbabwe – Se proporciona a las mujeres y hombres con discapacidad formación y readaptación profesional en tres centros nacionales de readaptación, a saber, Ruwa, Beatrice y Lowdon Lodge. Lowdon Lodge está destinado exclusivamente a las mujeres con discapacidad. La formación impartida incluye programas de formación profesional en ocupaciones como la carpintería, la soldadura, la horticultura y la marroquinería.

733. Además, en algunos países se han adoptado leyes o políticas que tienen en cuenta el principio de igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres con discapacidad en la readaptación profesional, mientras que en otros se exige explícitamente que se tenga en cuenta la dimensión de género en la concepción y prestación de servicios de readaptación⁹⁵¹. En una serie de países, se han adoptado medidas orientadas a grupos determinados de personas con discapacidad, como los jóvenes.

2. Orientación profesional

734. La Comisión recuerda que el principio de no discriminación se aplica a la discriminación tanto en el empleo como en la ocupación, tal como se define en el artículo 1 del Convenio núm. 111. Además, el artículo 1 del Convenio núm. 122 establece la obligación de los Miembros de proteger el derecho al pleno empleo, productivo y libremente elegido sin discriminación. El Convenio núm. 159 insta a que la política nacional de readaptación profesional y de empleo de las personas con discapacidad promueva oportunidades para dichas personas en el mercado regular de trabajo (artículo 3), mientras que la Recomendación núm. 168 insta a que las personas con discapacidad gocen de igualdad de oportunidades y de trato en cuanto al acceso, la conservación y la promoción en un empleo que, siempre que sea posible, corresponda a su elección y a sus aptitudes individuales (párrafo 7).

⁹⁵¹ Benin y Bosnia y Herzegovina.



a) Servicios de colocación para las personas con discapacidad

735. El principal objetivo de establecer medidas de protección o programas específicos para las personas con discapacidad es asegurar que gocen de igualdad de oportunidades y de trato en el mercado abierto de trabajo. Por lo tanto, la existencia de un servicio público de empleo eficiente es un elemento esencial para promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación. Unos servicios públicos de empleo bien concebidos pueden contribuir enormemente a la inclusión económica y social y al empleo sostenible de las personas con discapacidad.

736. En una serie de países, los servicios de readaptación son administrados o explotados bajo la supervisión del servicio nacional de empleo⁹⁵². En la mayoría de los países, las personas con discapacidad tienen acceso a servicios regulares de empleo para poder integrarse en el mercado de trabajo⁹⁵³. Este enfoque está en consonancia con el principio fundamental subyacente al Convenio núm. 159 de asegurar la igualdad de trato y de fomentar la integración de las personas con discapacidad en el mercado regular de trabajo. En algunos países, los servicios públicos de empleo promueven la inclusión en el mercado de trabajo de las personas con discapacidad, concediendo prioridad a sus solicitudes u ofreciendo servicios personalizados y programas específicos para su integración en el mercado regular de trabajo⁹⁵⁴.

Australia – El Plan de acción de Victoria del sector público en materia de empleo para las personas con discapacidad 2018-2025, denominado «Getting to Work», proporciona un marco de acción para que los diferentes departamentos en el sector público fomenten el empleo de las personas con discapacidad.

En Tasmania, los servicios de asistencia de empleo para las personas con discapacidad, incluida la readaptación profesional, son proporcionados por organizaciones comunitarias financiadas por el Gobierno de la Commonwealth y por el Servicio de Readaptación de la Commonwealth (CRS). El Marco de Acción para la Discapacidad 2018-2021 es un enfoque del Gobierno en su conjunto en Tasmania para asegurar que todas las personas con discapacidad tengan un acceso equitativo a los programas, servicios e instalaciones gubernamentales principales.

737. En algunos países, la prestación de servicios de empleo para las personas con discapacidad se confía a una institución aparte o especializada⁹⁵⁵.

China – El Gobierno ha establecido agencias de servicios de empleo para las personas con discapacidad a nivel provincial, de ciudad y de condado. Las agencias prestan servicios gratuitos de empleo y formación profesional para ayudar a todas las categorías de personas con discapacidad a acceder al empleo o a crear sus propias empresas. En comparación con otros grupos de la población, los servicios como la introducción al empleo y la formación profesional para las personas con discapacidad son mucho más personalizados.

738. En algunos países, los servicios de empleo especializados orientados a las personas con discapacidad se externalizan, y en otros se concede prioridad a la creación y obtención de alianzas con otras organizaciones o partes interesadas para ofrecer servicios de empleo adaptados para las personas con discapacidad⁹⁵⁶.

⁹⁵² *Australia.*

⁹⁵³ *Australia, Azerbaiyán y Belarús.*

⁹⁵⁴ *Australia.*

⁹⁵⁵ *Benin, Canadá y China.*

⁹⁵⁶ *Canadá y República Centroafricana.*



Canadá – El Departamento de Servicios de Formación y de Empleo de Manitoba concluye contratos con organizaciones comunitarias a fin de ayudar a las personas con discapacidad desempleadas a prepararse para el empleo y obtener y mantener un empleo. Estos servicios están orientados a necesidades individuales, a grupos de clientes específicos y a comunidades locales. El apoyo y los servicios proporcionados por cada programa/organización pueden incluir: elaboración de un plan de empleo, asesoramiento, servicios de evaluación, información sobre el mercado de trabajo y oportunidades de educación y formación, asistencia para la preparación del *currículum vitae* y referencia de trabajo/colocación.

b) Disponibilidad de servicios en todas las zonas del país

739. Se estima que el 80 por ciento de todas las personas con discapacidad en todo el mundo viven en zonas rurales de países en desarrollo, y el 70 por ciento del total se supone que no tienen acceso o tiene acceso limitado a los servicios que necesitan⁹⁵⁷. En reconocimiento de las dificultades a las que se enfrentan las personas con discapacidad para acceder a los servicios de readaptación y relacionados con el empleo fuera de las zonas urbanas, el artículo 8 del Convenio núm. 159 insta a que se adopten medidas para promover la prestación de servicios en las zonas rurales y en las comunidades apartadas.

740. La parte IV de la Recomendación núm. 168 aborda la prestación de servicios para que las zonas rurales y las comunidades apartadas formen parte integrante de las políticas nacionales de desarrollo rural (párrafo 20). Las medidas previstas por la Recomendación incluyen el establecimiento de servicios rurales o, alternativamente, la utilización de servicios en las zonas urbanas para impartir formación al personal de readaptación en las zonas rurales, la creación de unidades móviles de adaptación y readaptación profesionales para que atiendan a las personas con discapacidad en las zonas rurales y actúen como centro de divulgación de información sobre formación rural y oportunidades de empleo para las personas con discapacidad (párrafo 21).

741. En muchos países se indica el establecimiento de programas o medidas para promover la elaboración de orientaciones profesionales, la readaptación profesional y los servicios de empleo para mujeres y hombres con discapacidad en las zonas rurales y en las comunidades apartadas⁹⁵⁸.

Bangladesh – La Ley de Bienestar Social de los Discapacitados, 2001, insta a que se adopten medidas para mejorar las oportunidades para las personas con discapacidad, mejorando su acceso, sus privilegios y su participación en los programas de desarrollo de competencias. Se han emprendido una serie de iniciativas en el marco de la Política Nacional de Desarrollo de Competencias con el objetivo de promover el establecimiento y desarrollo de servicios de orientación profesional, readaptación profesional y empleo para las mujeres y hombres con discapacidad en las zonas rurales y comunidades apartadas. [NB: la Ley de Bienestar Social de los Discapacitados ha sido sustituida por la Ley de Protección y Derechos de las Personas con Discapacidad, 2013.]

⁹⁵⁷ CESCR: «observación general núm. 5: Personas con discapacidad», Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (doc. E/1995/22), párr. 8.

⁹⁵⁸ Alemania, Afganistán, Argelia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bangladesh, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Camerún, Canadá, República Centroafricana, Chile, China, Colombia, República de Corea, Chipre, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, España, Filipinas, Francia, Georgia, Ghana, Guatemala, Honduras, Hungría, Irlanda, Italia, Jamaica, Japón, Letonia, Lituania, Namibia, Nepal, Nueva Zelandia, Nicaragua, Noruega, Pakistán, Palau, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Reino Unido, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Sudán, Tailandia, Trinidad y Tabago, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela y Zimbabwe.



742. En una serie de países se han establecido unidades móviles para proporcionar servicios tanto de readaptación como de colocación para las personas con discapacidad en las zonas rurales y las comunidades apartadas⁹⁵⁹.

Argelia – La Agencia de Desarrollo Social (SDA) y sus unidades locales de solidaridad participan en las medidas encaminadas a promover la inclusión y el empoderamiento de las personas con discapacidad a través del establecimiento de programas y regímenes sociales y de la realización de estudios sociales, especialmente en las comunidades rurales y apartadas. Las células de sensibilización apoyan a las personas y/o familias con discapacidad:

- ▶ identificando las necesidades de las personas con discapacidad;
- ▶ prestando apoyo psicológico a las personas con discapacidad que viven en zonas aisladas;
- ▶ a través de la mediación social (la creación de una tarjeta de discapacidad, una prestación financiera, la integración profesional, etc.);
- ▶ tomando medidas para luchar contra todas las formas de marginación y exclusión social de las personas con discapacidad a través de programas de puesta al día y de integración social, y
- ▶ prestando asistencia para apoyar y ayudar a las personas con discapacidad a buscar empleos, en particular en las zonas rurales y remotas.

Irlanda – El Ministerio de Asuntos Laborales y Protección Social y el ejecutivo de servicios de salud han puesto a prueba un enfoque de colocación y apoyo individuales para ayudar a las personas con condiciones de salud mental a mantener el empleo o acceder a él en entornos convencionales. Tres de los cuatro sitios experimentales para el modelo de apoyo estaban en zonas rurales y apartadas, entre ellas West Cork, Cavan/Monaghan y County Galway. En el marco del enfoque de colocación y apoyo individuales, se brinda a las personas oportunidades para acceder al empleo competitivo en el mercado regular sobre la base de sus competencias e intereses.

c) Personal de readaptación profesional y de servicios de empleo debidamente formado

743. Con el fin de atender las necesidades de todas las categorías de clientes con discapacidad, es esencial asegurar la disponibilidad de una serie de asesores y especialistas en readaptación profesional que estén calificados y debidamente formados. Además, las personas que prestan servicios de orientación profesional, formación profesional y colocación de trabajadores deberían recibir una formación adecuada y suficiente en el ámbito de las discapacidades, en particular sobre la naturaleza y el alcance de los servicios de apoyo y auxiliares disponibles para que las personas con discapacidad puedan integrarse plenamente en el empleo y, en la medida de lo posible, en la ocupación de su elección (Recomendación núm. 168, párrafo 23). También deberían tener una formación y experiencia adecuadas para apreciar los problemas y las dificultades de motivación que puedan experimentar las personas con discapacidad en la búsqueda de empleo (párrafo 28).

⁹⁵⁹ Argelia, Irlanda, Letonia y Reino Unido.



744. En muchos países se han tomado medidas para asegurar que el personal de los servicios de readaptación profesional y de empleo esté calificado y reciba formación especializada para que pueda responder efectivamente a los requisitos de las personas con discapacidad⁹⁶⁰.

Argelia – Se concede especial prioridad a la formación, la especialización y la redistribución del personal especializado encargado de enseñar, educar y prestar asistencia en instituciones destinadas a las personas con discapacidad. El Gobierno pone de relieve que la formación especializada es uno de los elementos esenciales que permiten al personal atender de la mejor manera posible las verdaderas necesidades de orientación profesional de las personas con discapacidad, con miras a su integración en el mercado de trabajo.

Armenia – Los profesionales del empleo reciben formación regular y participan en cursos, organizados tanto por el Gobierno como por las organizaciones internacionales, a fin de mejorar sus calificaciones.

Bahrein – A fin de cerciorarse de que el personal esté debidamente calificado para prestar servicios a las personas con discapacidad, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social participa en la formación y calificación del personal para que pueda responder a las necesidades de las personas con discapacidad y les trate de manera adecuada. El personal toma parte en cursos de formación y talleres internos, o en cursos y talleres proporcionados por organizaciones e institutos especializados en trabajar con personas con discapacidad.

La formación en el empleo que se facilita a los alumnos se centra en nuevas perspectivas para la praxis profesional. En tiempos recientes se ha puesto énfasis en impartir formación a los psicólogos y en la facilitación de programas y seminarios especializados, en apoyo de los servicios de orientación y de salud mental disponibles para todas las categorías sociales y, en particular, para las personas con discapacidad. A fin de mantenerse al día del uso de la tecnología en la educación, a los docentes e instructores especiales se les ha impartido formación en materia de conocimientos básicos sobre SmartBoard en colaboración con el Ministerio de Educación.

⁹⁶⁰ Alemania, Argelia, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Belarús, Bélgica, Benin, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Camerún, Canadá, República Centroafricana, Chile, China, Chipre, Colombia, Congo, República de Corea, Côte d'Ivoire, Croacia, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Estonia, Filipinas, Finlandia, Francia, Georgia, Guatemala, Honduras, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Kiribati, Letonia, Lituania, Malta, Mauricio, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Polonia, Portugal, Reino Unido, Senegal, Sudán, Suecia, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tabago, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.



Croacia – El Instituto para la Certificación de Discapacidad, la Readaptación Profesional y el Empleo de las Personas con Discapacidad se encarga de desarrollar y mejorar la readaptación profesional. Con este fin, supervisa y coordina la labor de los centros de readaptación profesional y organiza cursos de formación destinados a los especialistas en los centros.

Con el fin de encarar más sistemáticamente al problema del empleo de las personas con discapacidad, el servicio de empleo ha establecido una División de Readaptación Profesional y Empleo para las Personas con Discapacidad. Se emplea a asesores en materia de empleo especializados en todas las oficinas regionales de servicios de empleo.

A fin de asegurar la adopción de un enfoque que tenga en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad, los asesores de los servicios de empleo asisten regularmente a cursos de formación profesional, seminarios y talleres centrados en la adopción de un enfoque integral de los clientes y en la plena satisfacción de sus necesidades individuales.

3. Acceso a oportunidades de educación y de empleo

a) Derecho a una educación accesible e inclusiva

745. Como recordó la Comisión en su Estudio especial de 1996 sobre igualdad en el empleo y la ocupación, las desigualdades en materia de formación profesional pueden alterar o anular la igualdad de oportunidades y de trato en todas las demás esferas, impidiendo que las personas interesadas reciban la formación o educación especializada que necesitan para trabajar en una ocupación determinada o para tener empleos que sean productivos y libremente elegidos. La Comisión ha subrayado que, si se impide a una parte de la población alcanzar el mismo nivel de educación que el resto, se crea una discriminación en el sentido del Convenio núm. 111, ya que estas diferencias repercutirán en las oportunidades de empleo. De manera análoga, las prácticas discriminatorias que afectan al ingreso a la formación o a la calidad de esta formación se perpetúan o agravan cuando las personas que han sido objeto de estas prácticas compiten para obtener plazas disponibles en los sistemas de formación profesional y, por consiguiente, en el empleo y la ocupación. Por lo tanto, el acceso a la formación y educación al mismo nivel para todos es uno de los puntos de partida para una política encaminada a promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación⁹⁶¹. Este principio se aplica igualmente a las personas con discapacidad.

746. La Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), insta a los Miembros, entre otros objetivos, a promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de educación, formación y aprendizaje permanente, y el acceso a la educación, a la formación y al aprendizaje permanente de las personas con necesidades específicas, según se definan en cada país, tales como las personas con discapacidad, los jóvenes, las personas poco cualificadas, los migrantes, los trabajadores de edad, las poblaciones indígenas, los grupos étnicos minoritarios y las personas socialmente excluidas, así como de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, de la economía informal, del sector rural y los trabajadores independientes (párrafo 5, g) y h)). El párrafo 6, 1), de la Recomendación núm. 195 indica que: «los Miembros deberían establecer, mantener y mejorar un sistema educativo y de formación coordinado, dentro del concepto de aprendizaje permanente, teniendo en cuenta la responsabilidad principal que corresponde al gobierno en materia de educación, formación previa al empleo y de formación de los desempleados, reconociendo la función de los interlocutores sociales en lo que se refiere a la formación posterior, en particular, el

⁹⁶¹ OIT: *Igualdad en el empleo y la ocupación, Estudio especial sobre la igualdad en el empleo y la ocupación prevista en el Convenio núm. 111*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 4B), CIT, 83.ª reunión, Ginebra, 1996, párrs. 70 y 71.



papel fundamental que incumbe a los empleadores en la facilitación de oportunidades de adquirir experiencia laboral».

747. En su observación general núm. 2 sobre accesibilidad, el Comité de la CRPD pone de relieve la necesidad de accesibilidad en la educación y señala que, sin «un transporte accesible a las escuelas, sin edificios escolares accesibles y sin información y comunicación accesibles, las personas con discapacidad no tendrían oportunidad de ejercer su derecho fundamental a la educación», en virtud del artículo 24 de la CRPD⁹⁶².

748. En algunos Estados Miembros se han adoptado políticas inclusivas para la educación de las personas con discapacidad⁹⁶³.

Malí – Se está integrando un módulo sobre educación inclusiva en la formación destinada a los estudiantes en institutos de formación docente.

Reino Unido – Las reformas introducidas por la Ley de Niños y Familias de 2014 están transformando el sistema de necesidades educativas especiales y discapacidades (SEND). El apoyo adaptado para las aspiraciones a más largo plazo en materia de empleo, educación superior, vida independiente y participación comunitaria se centra en gran medida en las personas de 0 a 25 años de edad e inicia la preparación para la edad adulta desde los primeros años de vida. Esto incluye planes de educación, salud y asistencia para los educandos con discapacidades más complejas y necesidades de educación especiales.

749. En una serie de países se han adoptado medidas para mejorar la educación primaria y secundaria para los niños con discapacidad y/o para proporcionar programas especiales para la educación de los jóvenes con discapacidad⁹⁶⁴.

Camboya – El artículo 39 de la Ley sobre Protección y Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad prevé que: «El Estado deberá prestar la debida atención al establecimiento de instituciones de formación profesional destinadas a las personas con discapacidad. Los establecimientos educativos, de formación, técnicos y profesionales de organizaciones estatales, privadas o de otro tipo impartirán formación a las personas con discapacidad de conformidad con el conjunto adecuado de cuotas, u ofrecerán formación gratuita a las personas pobres con discapacidad o a los militares veteranos con discapacidad.».

⁹⁶² Comité de la CRPD: «observación general núm. 2 (2014): Accesibilidad», doc. CRPD/C/GC/2, párr. 39.

⁹⁶³ Alemania, Afganistán, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Camboya, República de Corea, Côte d'Ivoire, Dinamarca, Estonia, Francia, Ghana, India, Islas Cook, Jamaica, Malí, Malta, Mauricio, Nepal, Noruega, Nueva Zelandia, Pakistán, Polonia, Reino Unido, Trinidad y Tabago, Turkmenistán y República Bolivariana de Venezuela.

⁹⁶⁴ Alemania, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Dinamarca, Francia, Ghana, Islas Cook, Jamaica, Nepal, Noruega, Reino Unido, Tailandia y Trinidad y Tabago.

Islas Cook – El Plan de Acción y la Política de Desarrollo Inclusivo de la Discapacidad de las Islas Cook 2014-2019 prevé, en su esfera prioritaria 3 sobre la educación y formación, la vida cultural, el esparcimiento, la recreación y el deporte que:

«La educación es un derecho humano, e impartir educación a los niños con discapacidad es una obligación de conformidad con la CRPD. La Política de educación inclusiva de las Islas Cook (2011) es integral y especifica claramente las responsabilidades del [Ministerio de Educación], las escuelas, los docentes, etc. La Política señala asimismo que la educación inclusiva es un proceso de cambio: cambiar el sistema para atender las necesidades de los niños. La finalización del proceso lleva cierto tiempo. La aplicación de la Política de educación inclusiva debe ser sostenida y mejorarse. [Las personas con discapacidad] suelen estar excluidas y aisladas de la participación en sus comunidades: la iglesia, el esparcimiento, el ocio y las actividades culturales y deportivas. Una sociedad inclusiva exige que se incluya, y no sólo se tolere, a las personas con discapacidad, y que se eliminen los obstáculos a su participación.».

750. En algunos países se han adoptado medidas específicas para mejorar el acceso de las personas con discapacidad a la educación superior, incluidos programas de posgrado⁹⁶⁵.

Polonia – La Junta de Supervisión del Fondo Estatal para la Readaptación de las Personas con Discapacidad llevó a cabo el programa experimental «GRADUATE» de conformidad con la resolución núm. 12/2016, de 8 de diciembre de 2016. El objetivo del programa es permitir que las personas que tienen una discapacidad y que han finalizado una educación superior, o que están en su último año de educación superior, se incorporen al mercado de trabajo. Este objetivo debe alcanzarse mediante la prestación de apoyo integral e individualizado para mejorar las calificaciones profesionales de los participantes en el programa.

Reino Unido – Se exige a las autoridades locales que informen a los jóvenes sobre el apoyo que está a su disposición para acceder a la educación superior, y que proporcionen información sobre cómo solicitar dicho apoyo, que puede comprender una Prestación para Estudiantes con Discapacidad (DSA). La DSA está disponible para ayudar a los estudiantes de educación superior a afrontar los costos adicionales en los que pueden incurrir en su curso a causa de su discapacidad, que pueden incluir condiciones de salud continuas, condiciones de salud mental o dificultades de aprendizaje específicas, como la dislexia.

b) Igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación

751. El Convenio núm. 159 insta a promover oportunidades de empleo para las personas con discapacidad en el mercado regular del empleo (artículo 3), y prevé que deberá respetarse la igualdad de oportunidades y de trato para trabajadoras y trabajadores con discapacidad (artículo 4). El Convenio establece que «[l]as medidas positivas especiales encaminadas a lograr la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los trabajadores inválidos y los demás trabajadores no deberán considerarse discriminatorias respecto de estos últimos» (artículo 4).

752. El artículo 5, 4), de la CRPD, en una disposición similar a la del artículo 4 del Convenio núm. 159, dispone que: «No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.».

⁹⁶⁵ Finlandia, Polonia y Reino Unido.



c) Medidas especiales

753. Tal vez se requieran medidas específicas para ayudar a los grupos históricamente desfavorecidos y permitirles que compitan en el mundo del trabajo en igualdad de condiciones que los demás. Las medidas indicadas a continuación son herramientas que pueden utilizar los mandantes tripartitos para cumplir su obligación común de promover la participación de las personas con discapacidad en el mundo del trabajo. Quizá sea útil adoptar medidas especiales previas al empleo con objeto de preparar a las personas con discapacidad para el mundo del trabajo, y de adaptar el mundo de trabajo a ellas, en caso necesario. Algunas veces se requieren medidas adicionales para asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso a oportunidades para obtener un empleo de calidad, y dichas medidas pueden incluir un sistema de cuotas, gravámenes y fondos de rehabilitación.

d) Cuotas, gravámenes y fondos de rehabilitación

754. La Comisión toma nota de que en muchos países se han establecido cuotas y otros incentivos para el empleo de las personas con discapacidad tanto en el sector público como en el privado⁹⁶⁶. Si bien las cuotas pueden constituir medidas de acción afirmativa eficaces, deberían ir acompañadas de un conjunto integral de medidas, entre ellas la sensibilización, el apoyo específico al empleo, y la orientación y formación profesional.

Alemania – Se ha establecido una cuota del 5 por ciento para el empleo de personas con discapacidades graves en las empresas que emplean a más de 20 personas. Sin embargo, la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB) indica que las personas con discapacidad siguen viéndose afectadas por unas tasas de desempleo más altas, y que la tasa de desempleo entre las personas con discapacidad entre los empleadores del sector privado es del 4,1 por ciento, en comparación con el 6,6 por ciento registrado entre los empleadores del sector público. La DGB añade que una cuarta parte de las empresas (41 900) a las que se exige legalmente que empleen a personas con discapacidades graves no emplean a ninguna, e indica que esta cifra ha sido elevada durante años. Observa que, además del apoyo específico que se presta a las personas desempleadas con discapacidades graves, es importante aumentar la voluntad de las empresas de contratar e impartir formación a las personas con discapacidad. La DGB señala que la administración pública en el Gobierno Federal y en las *Länder* y municipios tiene la responsabilidad de dar ejemplo en lo que respecta a la formación profesional de las personas con discapacidad. La DGB acoge con agrado que la administración pública haya establecido un objetivo del 5 por ciento de las personas con discapacidad entre todas las personas que reciben formación, y considera que este objetivo debería difundirse y cumplirse de una manera más agresiva.

República Bolivariana de Venezuela – El artículo 28 de la ley núm. 38598 de 2007 para las personas con discapacidad establece una cuota del 5 por ciento de personas con discapacidad para los empleadores públicos y privados.

⁹⁶⁶ Alemania, Afganistán, Argelia, Armenia, Australia, Bahrein, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Camboya, Canadá, Cabo Verde, República Centroafricana, Chipre, Colombia, República de Corea, Croacia, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, España, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Ghana, Grecia, Guatemala, Hungría, India, Indonesia, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Letonia, Lituania, Malí, Malta, México, Montenegro, Marruecos, Myanmar, Namibia, Nepal, Nicaragua, Noruega, Omán, Pakistán, Palau, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Qatar, Senegal, Suecia, Túnez, Turquía, Turkmenistán, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela y Zimbabwe.



La Cámara Federal del Trabajo (BAK) de *Austria* indica que las personas con discapacidad están mucho menos integradas en el mercado de trabajo que las personas sin discapacidad, y que el desempleo afecta de una manera particularmente negativa a las personas con discapacidad. Añade que los empleadores cumplen en la menor medida posible su obligación de emplear a personas que tienen una discapacidad registrada, y prefieren pagarles una indemnización en su lugar. Observa que, si bien el desempleo total está disminuyendo, las personas con discapacidad sólo están aprovechando el aumento del empleo de una manera inferior al promedio. Así pues, la BAK acoge con satisfacción que, desde finales de 2017, las personas con discapacidad sean uno de los grupos destinatarios de la política austriaca del mercado de trabajo, por lo que han podido recibir apoyo especial. Destaca la importancia que revisten los programas de apoyo en el mercado de trabajo y pone de relieve la necesidad de unas asignaciones presupuestarias adecuadas para que el servicio de empleo público pueda contar con unidades de asesoramiento especializadas para ayudar a las personas con discapacidad. Considera asimismo que otras medidas de apoyo, como la orientación profesional, la asistencia de cara al trabajo y las subvenciones deberían ser adecuadas y estar universalmente disponibles.

755. La legislación de muchos países prevé que se impongan gravámenes a las empresas que no cumplan las cuotas para el empleo de trabajadores con discapacidad. Los recursos obtenidos a través de las multas se utilizan con frecuencia para cubrir el costo de los ajustes razonables y de otras iniciativas encaminadas a promover el empleo de las personas con discapacidad.

China – Las empresas que no cumplen la cuota del 1,5 por ciento pagan una tasa al Fondo para la Seguridad en el Empleo de las Personas con Discapacidad, que apoya los servicios de formación y de colocación orientados a las personas con discapacidad. En la mayoría de los países de la OCDE, la tasa de cumplimiento de las cuotas para el empleo de trabajadores con discapacidad oscila entre el 50 y el 70 por ciento.

República de Corea – Se exige que las entidades públicas y los empleadores que cuentan con al menos 50 trabajadores cumplan una determinada cuota para el empleo de personas con discapacidad (el 3,1 por ciento en el caso de las empresas privadas, y el 3,4 por ciento en el caso de las entidades públicas). El incumplimiento de esta obligación conduce a la imposición de un gravamen. Si la cuota se sobrepasa, el Gobierno financia el 50 por ciento de las contribuciones sociales de los trabajadores con discapacidad que superan la cuota. El Gobierno dirige asimismo un programa encaminado a crear conciencia acerca de las personas con discapacidad, apoyar la conservación del empleo y mejorar las condiciones en el lugar de trabajo. El Quinto Plan Maestro para la Promoción del Empleo y la Readaptación Profesional de las Personas con Discapacidad (2018-2022) pretende crear un mercado de trabajo inclusivo para las personas con discapacidad. El objetivo es fortalecer el sistema de cuotas, aplicar diferentes gravámenes en función del tamaño de la empresa y prestar apoyo personalizado, incluidas prestaciones para cubrir gastos como los gastos de desplazamiento de las personas con discapacidad.



e) Medidas de acción afirmativa

756. En algunos países, se han adoptado medidas especiales en forma de acción afirmativa en el empleo y en otros entornos. Por ejemplo, como parte de su respuesta a la Directiva 2000/78/EC del Consejo⁹⁶⁷ de la Unión Europea, que exige a los Estados miembros que introduzcan políticas encaminadas a fomentar el empleo de las personas con discapacidad para 2006, en *Portugal* se ha adoptado un plan nacional de acción que insta a adoptar medidas positivas para aumentar el número de personas con discapacidad empleadas.

757. La Comisión toma nota de que en ciertos países se han adoptado medidas para facilitar el acceso a la formación profesional y el empleo de determinados grupos de personas con discapacidad que se enfrentan a obstáculos particulares para la contratación.

La Cámara Federal (BAK) de *Austria* indica que la Ley de Formación Profesional ofrece dos opciones para la formación de los jóvenes con discapacidad. A fin de mejorar su integración en el trabajo, pueden participar en un curso de formación como parte de un aprendizaje con un período de enseñanza prolongado, o como parte de un acuerdo de formación con una calificación parcial. Los programas de formación pueden llevarse a cabo en las empresas, o como parte de cursos de formación interempresas. La BAK señala que ambas opciones de formación representan iniciativas de integración profesional y que cuentan con la participación de un número creciente de aprendices (períodos de formación prolongados) y de educandos (calificación parcial).

f) Procesos de contratación y selección

758. El Convenio núm. 159 y la CRPD se basan en el principio de igualdad de oportunidades y de trato para las personas con discapacidad. De conformidad con este principio, la CRPD insta a los Estados partes a reconocer el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás. Ello «incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad» (artículo 27, 1)). La CRPD exige que los Estados partes promuevan el ejercicio del derecho al trabajo, que incluye el derecho de reincorporación al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, entre ellas: «[p]rohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables» (artículo 27, 1), a)).

4. Términos y condiciones de empleo

a) Reincorporación al trabajo

759. Como se indica al comienzo de este capítulo, las discapacidades pueden afectar a cualquier persona en cualquier etapa de la vida, debido a una predisposición genética a una condición determinada o a un accidente o enfermedad, que pueden estar relacionados, o no, con el trabajo. Dado que las personas viven más tiempo, muchas siguen trabajando después de los sesenta años de edad, e incluso los setenta años de edad (o más), por lo que la probabilidad de que adquieran una deficiencia es mayor. Tras una ausencia del lugar de trabajo, un trabajador que se reincorpora al trabajo con una discapacidad tiene derecho a todas las protecciones que brinda el Convenio núm. 159: igualdad de acceso a los servicios de readaptación profesional y de empleo; el derecho a la igualdad de oportunidades y de

⁹⁶⁷ Directiva 2000/78/EC del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.



trato en relación con todos los aspectos del empleo, incluida la selección y la contratación, la formación y la progresión profesional, y la protección contra el despido ilícito y la facilitación de ajustes razonables, en caso necesario.

760. La CRPD insta a los Estados partes a promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad (artículo 27, *k*). Además, el artículo 27, *e*, exige que los Estados partes alienten las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y les apoyen para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo.

761. Al planificar la reincorporación al trabajo de los trabajadores con discapacidad, tal vez sea necesario proporcionar a dichos trabajadores ajustes razonables para que puedan desempeñar las funciones esenciales propias de su cargo. En los casos en que los ajustes razonables no sean posibles, puede ser necesario asignar a los trabajadores otro cargo que se adapte mejor a sus capacidades. Por ejemplo, si un conductor presenta una hernia de disco que le impide conducir ocho horas al día, tal vez sea preciso o adecuado impartir formación al trabajador para que pueda realizar otro trabajo que no conlleve conducir o levantar peso. También puede ser necesario que un trabajador con una discapacidad adquirida reciba orientación profesional, educación o formación, con objeto de que pueda reincorporarse al trabajo.

762. La Recomendación núm. 200, enumera una lista de medidas adoptadas en el contexto de la discapacidad, en particular para facilitar la reincorporación al trabajo. El párrafo 13 prevé que:

A las personas con enfermedades relacionadas con el VIH no se les debería negar la posibilidad de realizar su trabajo, con ajustes razonables, de ser necesario, mientras sean médicamente aptas para ello. Debería alentarse la adopción de medidas destinadas a reasignar a esas personas tareas que se ajusten razonablemente a sus capacidades, a encontrar otro trabajo a través de una formación o a facilitar su reintegración al trabajo, habida cuenta de los instrumentos pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo y de las Naciones Unidas.

b) Remuneración de los trabajadores con discapacidad

763. La Comisión toma nota de que la legislación laboral de muchos países prohíbe la discriminación en el empleo por motivo de discapacidad. Asimismo, en algunos países se prevé específicamente la igualdad de remuneración para los trabajadores con discapacidad⁹⁶⁸. Sin embargo, como la Comisión señaló en su Estudio General de 2014, en varios países que han ratificado el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), los trabajadores con discapacidad han sido excluidos del ámbito de aplicación del Convenio⁹⁶⁹. En algunos países, la legislación prevé la posibilidad de reducir el salario mínimo aplicable a los trabajadores con discapacidad en función de la productividad del trabajador.

Japón – Se puede obtener una autorización para pagar a un trabajador con discapacidad un salario mínimo reducido en un porcentaje determinado en función de la capacidad del trabajador.

⁹⁶⁸ Bélgica, Cuba, Luxemburgo, Nicaragua y Rumania.

⁹⁶⁹ OIT: *Sistemas de salarios mínimos, Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 131) y a la Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimos, 1970*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 103.ª reunión, Ginebra, 2014 (en adelante, el «Estudio General de 2014»), párr. 78, relativo a Chile, República de Corea y Países Bajos.



República de Corea – Un empleador puede obtener una autorización para hacer una excepción al ámbito de aplicación de las disposiciones relativas al salario mínimo cuando la capacidad de un trabajador sea particularmente reducida debido a una discapacidad física o mental⁹⁷⁰.

764. A juicio de la Comisión, la práctica de pagar a los trabajadores con discapacidad por debajo del salario mínimo establecido contraviene los principios de igualdad y no discriminación que constituyen la base del Convenio núm. 159, y la Recomendación núm. 168. En este contexto, el párrafo 10 de la Recomendación indica que deberían adoptarse medidas para promover oportunidades de empleo de las personas inválidas que se ajusten a las normas de empleo y salario aplicables a los trabajadores en general. Sin embargo, tal y como señaló la Comisión en su Estudio General de 2014, en algunos países se pueden aplicar salarios mínimos inferiores a los trabajadores con discapacidad, aunque recientemente se han adoptado medidas en varios países para prevenir este tipo de reducciones de los salarios mínimos para trabajadores con discapacidad⁹⁷¹.

765. La Comisión toma nota de que en el artículo 27 de la CRPD se reafirma el principio de la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor para las personas con discapacidad e insta a los Estados partes a prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto al empleo. El párrafo *b)* del artículo 27 pide a los Estados partes que adopten medidas encaminadas a «[p]roteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de [...] remuneración por trabajo de igual valor».

c) Empleo asistido y protegido

766. El principal objetivo del Convenio núm. 159 y de la Recomendación núm. 168 en lo que respecta al empleo de las personas con discapacidad es promover su empleo en el mercado regular de trabajo. Una de las formas de conseguir este objetivo es a través de regímenes de empleo protegido, cuyo objetivo es integrar a dichas personas en el mercado regular de trabajo proporcionando una serie de servicios, como orientación profesional, formación especializada, supervisión adaptada individualmente, transporte y tecnología de asistencia. Estos programas han logrado integrar en el empleo a las personas con discapacidades graves, como deficiencias intelectuales, discapacidades de aprendizaje y lesiones cerebrales traumáticas⁹⁷².

767. La Recomendación núm. 168 prevé asimismo medidas encaminadas a promover el empleo protegido para las personas consideradas inaptas para competir en el mercado regular de trabajo. El empleo protegido consiste en brindar oportunidades de trabajo para las personas con discapacidad en instalaciones aparte, ya sea en una empresa aparte o en una parte independiente de una empresa.

⁹⁷⁰ *Ibíd.*, párrs. 290 y 291.

⁹⁷¹ Por ejemplo, *Argentina, Chequia, Eslovaquia, Francia y Nueva Zelanda*.

⁹⁷² OMS: *Informe mundial sobre la discapacidad*, 2011, *op. cit.*, pág. 273.



El párrafo 11 de la Recomendación núm. 168 indica que las medidas para promover oportunidades de empleo de las personas con discapacidad deberían incluir:

- «a) medidas apropiadas para crear oportunidades de empleo en el mercado regular del empleo, incluidos incentivos económicos para alentar a los empleadores a proporcionar formación y empleo subsiguiente a las personas con discapacidad, así como a adaptar, dentro de límites razonables, los lugares de trabajo, la estructuración de las tareas, las herramientas, la maquinaria y la organización del trabajo para facilitar tal formación y empleo;
- b) ayuda gubernamental adecuada para establecer diversos tipos de empleo protegido, para las personas con discapacidad que no tengan acceso a los empleos no protegidos;
- c) fomento de la cooperación entre talleres protegidos y talleres de producción en materia de organización y de gestión, a fin de mejorar la situación de empleo de sus trabajadores inválidos y, siempre que sea posible, ayudarlos a prepararse para el trabajo en condiciones normales;
- d) ayuda gubernamental adecuada a la formación profesional, la orientación profesional, el empleo protegido y los servicios de colocación administrados por organismos no gubernamentales;
- e) fomento del establecimiento y desarrollo de cooperativas por personas con discapacidad y para ellas, las cuales, cuando sea apropiado, estarían abiertas a los trabajadores en general;
- f) ayuda gubernamental apropiada con objeto de promover la creación y el desarrollo por personas con discapacidad y para ellas de pequeñas empresas y talleres de producción o cooperativos o de otro tipo (eventualmente abiertos a los demás trabajadores en general), siempre que tales empresas y talleres se ajusten a normas mínimas preestablecidas;
- g) eliminación gradual, en caso necesario por etapas, de las barreras y obstáculos de orden físico o arquitectónico, o relativos a la comunicación que afectan al transporte, al acceso y al libre movimiento en los locales de formación y empleo de personas con discapacidad; en los nuevos edificios e instalaciones públicas se deberían aplicar normas adecuadas;
- h) fomento, siempre que sea posible y apropiado, de medios de transporte adecuados con destino y a partir del lugar de la readaptación y del lugar del trabajo, de conformidad con las necesidades de las personas con discapacidad;
- i) fomento de la difusión de información sobre ejemplos de casos efectivos de integración con éxito de personas con discapacidad en el empleo;
- j) exención de la percepción de impuestos internos o de otras cargas internas de cualquier índole, en el momento de efectuar la importación o ulteriormente, sobre los artículos, materiales y equipos de formación determinados que requieran los centros de readaptación, los talleres, los empleadores y las personas con discapacidad, y sobre los aparatos auxiliares e instrumentos determinados que necesiten las personas con discapacidad para obtener y conservar el empleo;
- k) el establecimiento de empleos a tiempo parcial, incluidas otras disposiciones de trabajo, de acuerdo con la capacidad de cada persona inválida que no pueda por el momento, o tal vez nunca, ocupar un empleo a tiempo completo;



- l) estudios e investigaciones de la posible aplicación de sus resultados respecto de diversos tipos de deficiencias a fin de fomentar la participación de personas con discapacidad en la vida de trabajo normal;
- m) ayuda gubernamental apropiada con miras a eliminar las posibilidades de explotación que puedan surgir en el marco de la formación profesional y en los empleos protegidos y para facilitar la transición al mercado regular del empleo.».

d) Incentivos para el empleo de las personas con discapacidad

768. La Comisión toma nota de que en la mayoría de los países se han creado una serie de incentivos financieros con miras a promover el empleo de las personas con discapacidad. Éstos pueden adoptar la forma de incentivos fiscales, en particular para las empresas pequeñas y medianas. Una serie de países apoyan los ajustes razonables en el lugar de trabajo⁹⁷³.

Australia – El Departamento de Empleo y de Relaciones Laborales dirige un programa de modificaciones en el lugar de trabajo, que proporciona una financiación de hasta 10 000 dólares australianos (más de 6 500 dólares de los Estados Unidos) para cubrir los costos de las modificaciones realizadas a fin de acomodar a los trabajadores con discapacidad.

e) Empleo por cuenta propia para las personas con discapacidad

769. La formación encaminada a desarrollar la iniciativa empresarial y el acceso a la financiación para crear sus propias empresas pueden ser una alternativa positiva para las personas con discapacidad, en particular para quienes tal vez prefieran modalidades de trabajo más flexible, incluida la libertad para trabajar desde su domicilio y para elegir su propio horario de trabajo⁹⁷⁴. Sin embargo, muchas personas con discapacidad tienen pocos activos para obtener préstamos, y muchas han vivido durante años por debajo del umbral de la pobreza. Se deberían poner a disposición de las personas con discapacidad programas principales de microfinanzas y formación para desarrollar la iniciativa empresarial, con objeto de facilitar su participación en dichos programas y de promover la iniciativa empresarial inclusiva.

f) Las personas con discapacidad y la economía de plataformas

770. La Comisión toma nota de que un número creciente de personas con discapacidad opta por acuerdos de empleo diversos, como el trabajo a domicilio o el trabajo en la economía de plataformas. Si bien muchas personas con discapacidad pueden considerar que estas modalidades de trabajo son más convenientes en términos de flexibilidad, a menudo son sumamente precarias y la existencia de una relación de trabajo puede ser incierta, lo que se traduce en que el trabajador no esté protegido por la legislación laboral. Por consiguiente, es esencial establecer criterios para determinar cuándo puede considerarse que estos trabajadores tienen una relación de trabajo, para que, en ese caso, tengan derecho a recibir las protecciones que brindan la política y el derecho laboral nacionales (véase el capítulo II).

⁹⁷³ Además, el artículo 27, h), de la CRPD prevé que los Estados partes deberán salvaguardar y promover la realización del derecho a trabajar incluso para aquellos que adquieren una discapacidad durante el empleo, tomando medidas apropiadas para, entre otros, «promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas».

⁹⁷⁴ D. Vaziri, y otros: *Disabled entrepreneurship and self-employment: The role of technology and policy building*, OCDE, París, 2014.

771. Los trabajadores con discapacidad pueden exigir flexibilidad en la organización del trabajo y el desplazamiento hasta y desde el trabajo, y a la hora de tratar problemas médicos y de salud y de hacer visitas médicas o hacer una terapia física u otros tipos de terapia. Las modalidades de trabajo contingente, como las que brinda la economía de plataformas y el trabajo en plataformas digitales, que ofrecen flexibilidad, están atrayendo a un número cada vez mayor de personas con discapacidad para quienes estas modalidades atípicas de trabajo pueden marcar una diferencia entre estar desempleados y ganarse la vida. Sin embargo, en muchos casos estas modalidades de trabajo proporcionan una remuneración menor y unas prestaciones escasas o nulas, y dan lugar a una mayor inseguridad de los ingresos⁹⁷⁵.

g) Consultas

772. El Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168 reconocen la contribución esencial que pueden realizar las organizaciones de empleadores y de trabajadores a la protección efectiva de los derechos de las personas con discapacidad. El Convenio exige que los Miembros consulten a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, así como a las organizaciones representativas constituidas por personas con discapacidad o que se ocupan de dichas personas, sobre la aplicación de dicha política y, en particular, sobre las medidas que deben adoptarse para promover la cooperación y la coordinación entre los organismos públicos y privados que participan en actividades de readaptación profesional (artículo 5). La Recomendación núm. 168 añade que los representantes de los interlocutores sociales y de las organizaciones de las personas con discapacidad deberían poder contribuir a la formulación de las políticas relativas a la organización y desarrollo de los servicios de readaptación profesional (párrafo 32).

773. La CRPD exige que los Estados partes respeten los derechos fundamentales de las personas con discapacidad a constituir las organizaciones que estimen oportunas y a negociar colectivamente, en igualdad de condiciones con las demás. El principio de la consulta y de la plena participación se plasma en todo el Convenio, comenzando por el Preámbulo, que considera que las personas con discapacidad deberían tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente (párrafo o)).

Alemania – Las organizaciones de personas con discapacidad han participado activamente en la aplicación de la CRPD desde el principio, como muestran sus diversos comentarios y observaciones, su asistencia a congresos y talleres, y su participación en las comisiones. Además, las organizaciones de personas con discapacidad y otros actores de la sociedad civil, como las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y las asociaciones de proveedores de servicios en el sistema de apoyo para las personas con discapacidad, toman parte activa en la aplicación de la CRPD, *inter alia* a través del Comité sobre el Plan Nacional de Acción del Gobierno Federal para la Aplicación de la CRPD, establecido en el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales. El Consejo Consultivo sobre la Participación de las Personas con Discapacidad también asesora sobre medidas, proyectos y programas encaminados a promover la integración profesional de las personas con discapacidades graves, utilizando recursos del fondo de compensación. El Consejo Consultivo está integrado por 49 miembros, incluidos representantes de los trabajadores, empleadores y organizaciones de personas con discapacidad.

⁹⁷⁵ V. De Stefano: *The rise of the «just-in-time workforce»: On-demand work, crowdwork and labour protection in the «gig economy»*, OIT: 2016, págs. 5 y 11.



Belarús – Se celebran periódicamente reuniones de trabajo con la participación de los representantes de asociaciones públicas de personas con discapacidad y de organismos de la administración de Estado, a fin de discutir el proyecto de ley sobre las personas con discapacidad y su integración social.

Bosnia y Herzegovina – Los representantes de los trabajadores, de los empleadores y de las asociaciones que representan los intereses de las personas con discapacidad se incluyen directamente en todos los procesos de toma de decisiones relacionados con la readaptación profesional, la formación profesional y el empleo de las personas con discapacidad. Se realizan semanalmente consultas sobre todas las cuestiones importantes a este respecto.

Egipto – Se celebran consultas con los interlocutores sociales, a fin de asegurar que se brinden oportunidades de trabajo decente y formación profesional a las personas con discapacidad. Se consulta a los representantes de las personas con discapacidad sobre la elaboración de disposiciones que les afectan, y se toman debidamente en consideración sus aspiraciones y necesidades en la formulación de dichas políticas.

Honduras – La Política pública para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social indica que la política fue el resultado de una colaboración intensa y fructífera entre los sectores de la discapacidad públicos y privados, con la participación activa y continua de las asociaciones y organizaciones representativas de las personas con discapacidad.





IX. Conclusiones

774. La Comisión considera que la prevención y la eliminación de la discriminación relacionada con el empleo contra las personas con discapacidad deben basarse en políticas proactivas y en una legislación contra la discriminación que se aplique efectivamente a través del sistema de inspección del trabajo y de mecanismos y procedimientos de reparación accesibles. Las políticas nacionales de empleo deberían abordar las numerosas dimensiones de la discapacidad, teniendo en cuenta el impacto de los múltiples motivos de discriminación. La legislación y las políticas deberían proporcionar incentivos financieros y de otro tipo con miras a alentar a los empleadores a contratar y formar a las personas con discapacidad y a realizar los ajustes razonables en caso necesario, así como a prestar apoyo, incluido apoyo psicosocial si fuera preciso, educación y formación profesional y protección social, para las personas con discapacidad que buscan un empleo productivo, sostenible y libremente elegido.

775. A fin de aumentar la empleabilidad de las personas con discapacidad en un mercado de trabajo en continua evolución, la Comisión pone de relieve que los programas de educación y formación, así como los servicios de empleo, deberían ser accesibles para las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que otros solicitantes de empleo, siempre que sea posible, y que se deberían crear servicios personalizados, allí donde sean necesarios. Las medidas de política también deberían concebirse para asegurar que los regímenes de protección social incluyan a las personas con discapacidad y apoyen su reincorporación al trabajo, y que se elimine cualquier desincentivo para que las personas con discapacidad busquen empleo o se reincorporen al trabajo.

776. Recordando la naturaleza omnipresente y persistente de las percepciones históricas que asocian la discapacidad con la incapacidad, la Comisión destaca que la discriminación y el estigma relacionado con la salud en el mundo del trabajo no pueden eliminarse sin un cambio profundo en las actitudes hacia las personas con discapacidad. Como se indica en el párrafo 16, b), de la Recomendación núm. 168, los Estados Miembros deberían adoptar medidas de información pública cuidadosamente elaboradas a fin de superar los prejuicios, la información defectuosa y las actitudes desfavorables para el empleo, la integración y la inclusión de personas con discapacidad en la sociedad. Los Estados Miembros también deberían adoptar medidas activas con objeto de crear mayor conciencia entre los empleadores acerca de los incentivos y medios de que disponen para facilitar la contratación y conservación, o la reincorporación al trabajo, de las personas con discapacidad, incluidos incentivos para alentar a los empleadores de todos los tamaños a actuar como modelos al promover el empleo de las personas con discapacidad en el sector tanto público como privado. Las buenas prácticas podrían incluir establecer un programa de gestión de la discapacidad, crear alianzas con los servicios locales de readaptación profesional, formación profesional y empleo para la contratación de trabajadores calificados con discapacidad, y realizar actividades de sensibilización dirigidas a sus propios trabajadores (incluido el personal directivo y de recursos humanos). Se debería alentar a los empleadores a adoptar una política de discapacidad o una simple declaración de no discriminación, dependiendo del tamaño y de la capacidad de la empresa⁹⁷⁶.

777. La Comisión considera asimismo que, en vista del tiempo transcurrido desde la adopción del Convenio y de la Recomendación en 1983, y teniendo en cuenta los avances en los planos tanto nacional como internacional en relación con las personas con discapacidad, en particular la adopción en 2006 de la CRPD, deberían considerarse medidas para asegurar que el Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168 estén más en consonancia con la terminología y los objetivos internacionales actuales en el ámbito de la discapacidad, reflejen más directamente los elementos de la igualdad sustantiva e inclusiva, y aborden la dimensión de género de la discapacidad, así como el impacto de la discriminación interseccional en la readaptación profesional y la situación laboral de las personas con discapacidad.

⁹⁷⁶ Para consultar ejemplos de dichas actividades y modelos de política, véase OIT: *Fomentando la diversidad y la inclusión mediante ajustes en el lugar de trabajo: una guía práctica*, 2017, op. cit.





Índice

▶ 6

Promover una política de empleo inclusiva



778. Como complemento de los cinco primeros capítulos de este Estudio, que abarcan conceptos y procesos que contribuyen a la gobernanza en el mundo del trabajo y presentan los desafíos a los que deben hacer frente algunos de los distintos tipos de la relación de trabajo respecto a la protección laboral y social, este capítulo se centra en la inclusión, la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación. El objetivo es la aplicación de una política nacional de empleo global que no sólo cubra todos los aspectos del crecimiento y el empleo, sino que también sea integradora y garantice la igualdad de oportunidades y de trato en el mercado laboral para todo el mundo, de manera que nadie sea dejado atrás. En su informe, la Comisión Global sobre el Futuro del Trabajo observa que: «A medida que cambie la organización del trabajo, tendremos que encontrar nuevas maneras de ofrecer protección adecuada a todos los trabajadores, independientemente de que tengan un empleo a tiempo completo o de que su trabajo consista en realizar microtarefas en línea, en la producción a domicilio para cadenas mundiales de suministro o con un contrato temporal»⁹⁷⁷.

779. Si bien, los avances tecnológicos han provocado un crecimiento de la productividad en las últimas décadas, esto no se ha traducido generalmente en una prosperidad compartida. Es preciso que los incrementos de la productividad se redistribuyan con equidad. En cambio, ha habido una tendencia hacia la polarización del empleo y el aumento de la desigualdad. Por lo tanto, es necesario encontrar la manera de garantizar que los frutos del progreso tecnológico y del aumento de la productividad lleguen a todos los trabajadores, incluidas las mujeres y las minorías⁹⁷⁸.

780. El Convenio núm. 122 establece en su artículo 1, 2), c), que la política nacional de 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»⁹⁷⁹.

781. Cuando prevalece la igualdad de oportunidades, todos los miembros de la sociedad pueden competir en igualdad de condiciones. Para que haya una igualdad de oportunidades genuina o sustantiva es necesario que toda persona tenga realmente la oportunidad de obtener calificaciones⁹⁸⁰. Así, la igualdad de oportunidades implica aprovechar el terreno de juego para que todos los trabajadores estén en condiciones de competir, lo que requiere niveles adecuados de educación, formación profesional y desarrollo de competencias para proporcionar a las personas la primera serie de herramientas necesarias para acceder a un mercado laboral en transición.

782. En el marco de una política nacional de empleo inclusiva, una estrategia coherente e integrada para facilitar la transición a la economía formal también debe tener en cuenta la diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal. Además de la necesidad de adoptar enfoques adaptados, como se señala en el capítulo III, se trata de reconocer el hecho de que la economía informal tiene el efecto de socavar la igualdad de oportunidades y de que hay que adoptar medidas para lograr un desarrollo inclusivo⁹⁸¹. En la Recomendación núm. 204, párrafo 11, f), se indica que el marco integrado de políticas que facilite la transición a la economía formal debería abordar «la promoción de la igualdad y la eliminación de todas las formas de discriminación

⁹⁷⁷ OIT: Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo: *Trabajar para un futuro más prometedor*, 2019, pág. 39.

⁹⁷⁸ MIT: *The work of the future: Shaping technology and institutions*, Informe de otoño de 2019, pág. 15.

⁹⁷⁹ El derecho a la igualdad y a la no discriminación ocupa un lugar crucial entre los derechos humanos y se ha incorporado en varios instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas y regionales. En cuanto a la OIT, el Convenio núm. 111, es un Convenio fundamental aplicable a todos los trabajadores sin distinción alguna.

⁹⁸⁰ R. Arneson: «Equality of opportunity», en E. N. Zalta (ed.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, edición de verano de 2015.

⁹⁸¹ Véase el Preámbulo de la Recomendación núm. 204.



y de violencia, incluida la violencia de género, en el lugar de trabajo»⁹⁸². La promoción de la igualdad de género y la no discriminación debe ser un principio rector al formular estrategias coherentes e integradas para facilitar la transición a la formalidad (párrafo 7, *h*)).

783. De conformidad con el objetivo de inclusión, la Recomendación núm. 169, y la Recomendación núm. 204 instan a los Miembros a que adopten medidas para facilitar la transición a la formalidad, respondiendo al mismo tiempo a las necesidades de todas las categorías de personas que tienen dificultades para encontrar un empleo duradero⁹⁸³. Ambas Recomendaciones contienen una lista de las categorías que experimentan mayores dificultades para encontrar un empleo duradero y decente. Las listas incluyen: ciertas categorías de mujeres y trabajadores jóvenes, trabajadores con discapacidades, trabajadores mayores, desempleados de larga duración y trabajadores migrantes, pueblos indígenas y tribales, personas que viven con el VIH o que están afectadas por el VIH o el sida, trabajadores domésticos y agricultores de subsistencia.

784. Desde otro punto de vista, es preciso poner fin a la incertidumbre en cuanto a la existencia de una relación de trabajo para garantizar una competencia leal y una protección efectiva de los trabajadores. La falta de claridad o la ambigüedad en cuanto a la existencia de una relación de trabajo puede privar a los trabajadores de las protecciones que les corresponden. Algunos trabajadores son más vulnerables que otros en estas circunstancias, lo que crea una situación de desigualdad de oportunidades que los lleva a la informalidad. En la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), se reconoce que esta protección debería ser accesible a todos, y en especial a los trabajadores vulnerables. En el párrafo 5 se establece una lista no exhaustiva de esos trabajadores, que comprende a las trabajadoras, los jóvenes y los trabajadores de edad, los trabajadores de la economía informal, los trabajadores migrantes y los trabajadores con discapacidades.

⁹⁸² A este respecto, la Comisión toma nota de la adopción por la CIT, en junio de 2019, del Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), y la Recomendación correspondiente núm. 206, 2019, que también son aplicables a la economía informal.

⁹⁸³ Véanse, a este respecto, los párrafos 9, 15 y 17 de la Recomendación núm. 169 y los párrafos 1, 7, *i*), y 15, *h*), de la Recomendación núm. 204.



I. Garantizar la participación de todos los trabajadores

785. Un marco global de política de empleo debería incluir medidas que respondan a las necesidades de todas las categorías de trabajadores y promuevan la transición hacia el trabajo remunerado de las personas desempleadas o inactivas, y en particular de los desempleados de larga duración. En el párrafo 9 de la Recomendación núm. 204 se indica que «[l]os Miembros deberían adoptar, revisar y hacer cumplir la legislación nacional u otras medidas a fin de asegurar una cobertura y una protección apropiadas de todas las categorías de trabajadores y unidades económicas».

1. Tener en cuenta la dimensión de género

786. Todos los instrumentos cubiertos por este Estudio abordan de una manera u otra la dimensión de género del empleo. Como ya se ha examinado a lo largo de este Estudio General, las mujeres se enfrentan a mayores dificultades para participar en el mercado laboral. Además, las mujeres están sobrerrepresentadas en aquellos sectores con mayores déficits de trabajo decente.

787. En los capítulos I y II se analizan las diferentes dimensiones de la igualdad de género en el mundo del trabajo. Las mujeres tienen más dificultades para acceder al mercado laboral. A menudo carecen de posibilidades de elección reales debido a los problemas relacionados con la conciliación del trabajo y las responsabilidades familiares. Asimismo, están más representadas en la economía informal en la gran mayoría de los países, o en acuerdos laborales menos protegidos. Con frecuencia, las mujeres son parte de acuerdos de trabajo encubiertos o ambiguos.

788. Por esta razón, se invita a las autoridades públicas, y en particular a la administración inspección del trabajo, a prestar especial atención a las ocupaciones y los sectores con una elevada proporción de mujeres trabajadoras. Además, en los casos en que los gobiernos han promovido el trabajo a domicilio junto con otras medidas para el empoderamiento de la mujer, la Comisión ha pedido que se adopten medidas para garantizar que las mujeres tengan un amplio acceso al mercado laboral y que dicho acceso no se restrinja a un número limitado de empleos y ocupaciones, o a estar confinadas en el hogar⁹⁸⁴.

789. También es importante que los Estados Miembros tengan una política clara sobre la igualdad de género y que se mejore la aplicación de las leyes y los acuerdos pertinentes a nivel nacional con miras a abordar eficazmente esta cuestión.

2. La situación particular de algunas categorías de trabajadores

790. Las siguientes secciones abordan la situación de algunos de los grupos de personas especificados en los instrumentos examinados, en particular desde el punto de vista de los diferentes obstáculos a los que tienen que hacer frente para acceder y permanecer en el mercado de trabajo.

a) Jóvenes

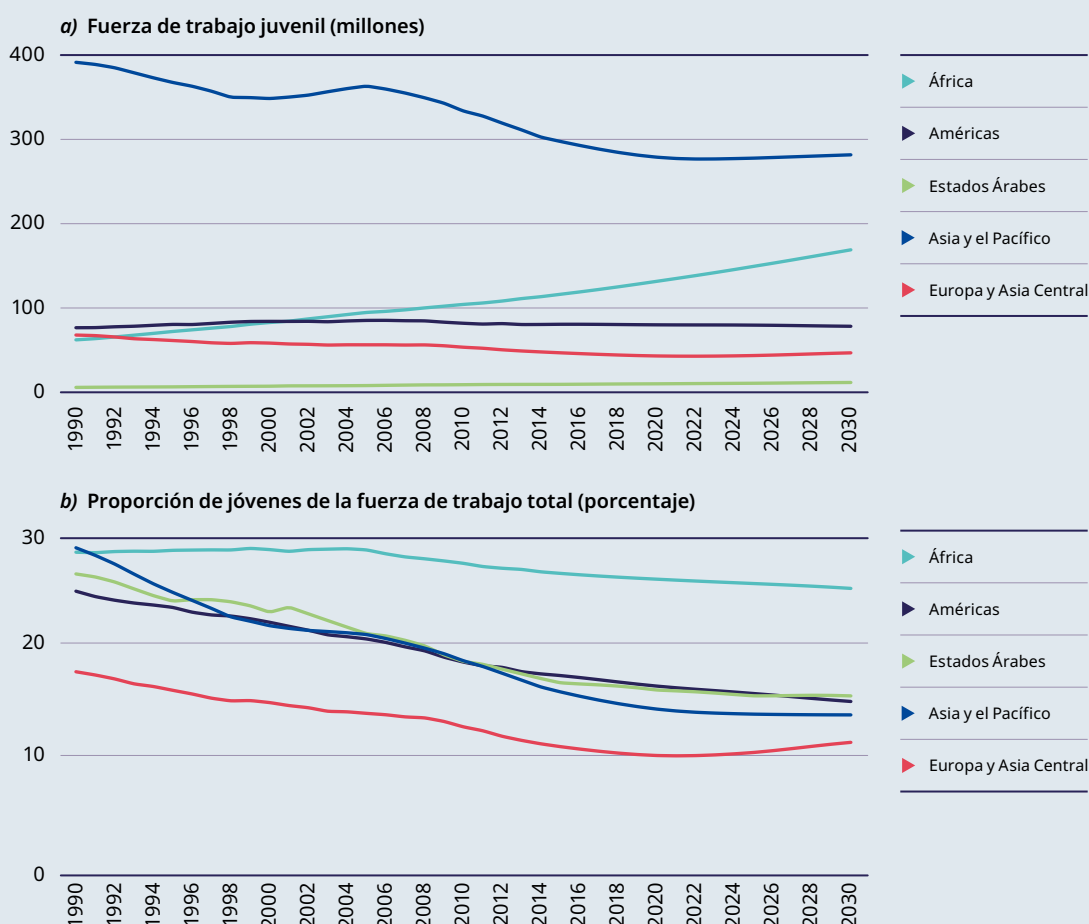
791. Alrededor de la mitad de los jóvenes del mundo (de entre 15 y 24 años de edad) forman parte de la población activa. Sin embargo, en los últimos veinte años, la tasa mundial de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo ha disminuido del 55 por ciento al 45,7 por ciento. Entre 2017 y 2030, la fuerza de trabajo mundial de entre 15 y 24 años de edad aumentará en 41,8 millones, siguiendo las tendencias imperantes en África. Además, se estima que el 21,8 por ciento de los jóvenes no trabajan ni estudian (nini). La mala calidad del empleo juvenil sigue siendo preocupante. La Comisión observa que, según las estadísticas de la OIT, en el mundo hay unos 362 millones de jóvenes en la economía informal, más de la mitad de los cuales viven en el África Subsahariana o en Asia Meridional.

⁹⁸⁴ Véanse, por ejemplo, *República Islámica del Irán* – CEACR, Convenio núm. 111, observación, 2017, y *Arabia Saudita* – CEACR, Convenio núm. 111, observación, 2014.



Gráfico 6.1

Tendencias y proyecciones de la fuerza de trabajo joven, por región, 1990-2030⁹⁸⁵



Fuente: OIT, Global Employment Trends for Youth, 2017, p. 24.

792. La Comisión observa que muchos Estados Miembros están abordando el desempleo juvenil mediante políticas activas del mercado de trabajo. La Comisión constata que la mayoría de estas políticas dirigidas a los jóvenes se centran en la transición de la escuela al trabajo. En algunos países, se considera a los jóvenes uno de los principales grupos destinatarios de todas las políticas y los programas relativos al mercado laboral.

⁹⁸⁵ OIT: *Global employment trends for youth 2017: Paths to a better working future* (Resumen ejecutivo en español: *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2017: Caminos hacia un mejor futuro laboral*), Ginebra, 2017, pág. 24.

La Garantía Juvenil en la Unión Europea

La Garantía Juvenil, que se puso en marcha en 2014, es un compromiso contraído por todos los Estados miembros de la Unión Europea para garantizar que, en un plazo de cuatro meses a partir del final de la escolarización o desde el inicio del desempleo, toda persona menor de 25 años reciba una oferta de trabajo de calidad adaptada a sus estudios, sus competencias y su experiencia, o la oportunidad de adquirirlos para encontrar un empleo en el futuro a través de un programa de aprendizaje, un período de prácticas o una formación continua. Desde entonces, el programa se ha extendido a personas de hasta 29 años de edad en varios países⁹⁸⁶.

La Garantía Juvenil tiene por objeto llegar sistemáticamente a los jóvenes que no buscan trabajo y que no están estudiando ni formándose (ninis inactivos). Por lo general, las intervenciones anteriores se dirigían únicamente a las personas que buscaban trabajo explícitamente, es decir, a los jóvenes desempleados⁹⁸⁷.

La Garantía Juvenil abarca una amplia variedad de medidas e iniciativas: educación y formación para programas de empleo; educación compensatoria para combatir el abandono escolar; servicios de intermediación en el mercado laboral; y políticas activas del mercado de trabajo para satisfacer la demanda de mano de obra, como las subvenciones a la contratación y los incentivos para la creación de empresas encaminados a la creación directa de empleo⁹⁸⁸. Cabe destacar varios logros de la Garantía Juvenil, entre ellos el desarrollo de medidas específicas dirigidas a los jóvenes en situación de vulnerabilidad y las iniciativas emprendidas por los Estados miembros de la Unión Europea para modernizar los servicios públicos de empleo de ámbito nacional y mejorar su eficiencia⁹⁸⁹.

Ghana – La Política Nacional de Empleo proporciona un marco para la creación acelerada de trabajo decente a través del crecimiento sostenible en todos los sectores de la economía, y brinda orientación estratégica para reducir el desempleo entre grupos específicos, incluidos los jóvenes.

793. En otros países se han aplicado políticas específicas y programas públicos de empleo centrados en el empleo de los jóvenes, basados en estrategias intensivas encaminadas a facilitar la creación directa de empleo y mejorar la empleabilidad y las perspectivas de empleo de los beneficiarios, aumentar los niveles de ingresos, aumentar la calidad de vida y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo⁹⁹⁰. Estos programas pueden incluir un amplio abanico de medidas.

794. Muchos países han puesto en marcha servicios de empleo para los jóvenes con objeto de ayudarlos a acceder al mercado de trabajo brindándoles orientación profesional y en materia de búsqueda de empleo, y atención personalizada.

⁹⁸⁶ *Ibid.*, pág. 78.

⁹⁸⁷ *Ibid.*

⁹⁸⁸ V. Escudero y E. López Mourelo: *The European Youth Guarantee: A systematic review of its implementation across countries*, Departamento de Investigaciones, documento de trabajo núm. 21, OIT, Ginebra, 2017, pág. 15.

⁹⁸⁹ *Ibid.*, pág. 22.

⁹⁹⁰ M. Lieuw-Kie-Song, S. Puerto y M. Tsukamoto: *Boosting youth employment through public works*, Departamento de Política de Empleo, documento de trabajo núm. 203, OIT, Ginebra, 2016, pág. 1.



Bulgaria – Los mediadores juveniles actúan de intermediarios entre los jóvenes desempleados que no están en proceso de obtener un título ni siguen una formación, y los empleadores, las oficinas de empleo y las instituciones de formación.

Malí – En 2003 se creó la Agencia de Promoción de la Juventud (APJE) con el fin de facilitar el acceso de las mujeres y los hombres jóvenes de las zonas rurales y urbanas al mercado laboral y al crédito. La estrategia de intervención de esta Agencia se basa en la colaboración entre el Gobierno, el sector privado y los beneficiarios.

795. En algunos países se han introducido subsidios salariales como medio para aumentar la creación de empleo⁹⁹¹.

República de Corea – En el marco del Plan de Empleo Juvenil, se concede un subsidio de empleo juvenil de hasta 9 millones de won (unos 7 500 dólares de los Estados Unidos) al año durante tres años a las pequeñas y medianas empresas (pymes) o a las empresas medianas (más grandes que una pyme y más pequeñas que una gran empresa) que contratan a jóvenes.

796. La formación es fundamental para garantizar que los jóvenes trabajadores puedan acceder al mercado de trabajo, en particular a sus primeros trabajos. Con el fin de garantizar que los programas de formación se adapten de forma óptima a las necesidades de las personas en formación y del mercado laboral, es importante que las autoridades públicas, el sector privado y los interlocutores sociales participen en las fases de planificación y aplicación de dichos programas⁹⁹².

India – En 2016 se puso en marcha el Plan Nacional de Promoción del Aprendizaje (NAPS) para incentivar a los empleadores a contratar a aprendices. Se concede al empleador un subsidio del 25 por ciento de la remuneración establecida, hasta un máximo de 1 500 rupias indias mensuales por aprendiz, y hasta 7 500 rupias por 3 meses/500 horas, para cubrir los gastos de una formación básica⁹⁹³.

b) Trabajadores mayores

797. La proporción de «personas de la tercera edad» (personas de 65 años o más) y «personas mayores» (de 55 años o más) tanto en la población en edad de trabajar como en la fuerza de trabajo ha aumentado en los últimos decenios, y se prevé que siga creciendo a un ritmo aún más rápido. Los trabajadores de edad tienen, al menos en principio, menos probabilidades de estar desempleados que los jóvenes, pero si pierden su empleo, en promedio tardan más tiempo en volver a trabajar. Su participación tanto en la educación formal como en la formación en el empleo es considerablemente menor que la de los trabajadores más jóvenes,

⁹⁹¹ Por ejemplo, *Croacia, Chipre y Georgia*.

⁹⁹² Véanse las normas de la OIT sobre formación, y en particular: el Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), y la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195). Véase también P. Comyn y L. Brewer: *Does work-based learning facilitate transitions to decent work?*, Departamento de Política de Empleo, documento de trabajo núm. 242, OIT, Ginebra, 2018.

⁹⁹³ Véase también OIT: «[Quality apprenticeships: Addressing skills mismatch and youth unemployment](#)», Competencias para el empleo, Orientaciones de política, OIT, Ginebra, 2019, pág. 1.



principalmente porque los empleadores son más reacios a incurrir en gastos de formación para los trabajadores que probablemente van a permanecer menos tiempo en sus empresas⁹⁹⁴.

798. La Comisión observa que en muchos países se están aumentando los incentivos para fomentar el trabajo a una edad más avanzada⁹⁹⁵, sobre la base de medidas como las políticas de aprendizaje permanente y la realización de esfuerzos dirigidos a promover la participación de los trabajadores mayores en programas de formación y de actualización de competencias para ayudarlos a adaptarse a las nuevas necesidades⁹⁹⁶.

Suecia – Una importante iniciativa de fomento del aprendizaje permanente y aumento del empleo (*Kunskapslyftet*), emprendida en 2015, permitió aumentar considerablemente la cantidad de plazas financiadas por el Estado en cursos municipales de educación para adultos de nivel secundario superior, en formación profesional superior, en centros públicos de educación secundaria y en universidades y escuelas universitarias.

799. En algunos países, con miras a prolongar la vida activa, se está elevando la edad de jubilación (lo que revierte las políticas de jubilación anticipada) y flexibilizando las opciones de trabajo y las pensiones, por ejemplo, aumentando las oportunidades de trabajo a tiempo parcial o temporal, y ofreciendo opciones de jubilación parcial⁹⁹⁷.

CEACR – En sus comentarios relativos al *Japón*, la Comisión observó que la edad de acceso al componente fijo de las pensiones estatales se está elevando por etapas para garantizar el empleo a todas las personas que desearan trabajar hasta los 65 años de edad. De conformidad con la Ley de Estabilización del Empleo de las Personas de Edad (ley núm. 68, de 25 de mayo de 1971), las empresas con 30 o más trabajadores están obligadas a adoptar medidas de seguridad en el empleo para los trabajadores que deseen trabajar hasta los 65 años de edad⁹⁹⁸.

800. Asimismo, hay países donde se ofrecen subsidios financieros y de contratación para alentar a los empleadores a contratar a trabajadores mayores.

Malta – En virtud del régimen de trabajadores mayores, se deducirá el impuesto sobre la renta a prorrata a los empleadores que contraten a personas de entre 45 y 65 años o que hayan estado inscritas en el registro de desempleo durante seis meses. Los empleadores recibirán hasta un máximo de 11 600 euros en deducciones fiscales sobre los ingresos imputables durante los dos primeros años de empleo por cada asalariado que cumpla los requisitos. Además, los empleadores que contraten a asalariados de estas características pueden beneficiarse de una deducción fiscal adicional del 50 por ciento del costo de la formación, hasta un máximo de 400 euros por asalariado⁹⁹⁹.

801. Asimismo, se están aplicando iniciativas nacionales dirigidas a fomentar cambios de actitud en la sociedad con respecto al valor de los trabajadores mayores.

⁹⁹⁴ OIT: «Europe's ageing population comes with a silver lining», Dictamen, Oficina de la OIT en Bruselas, octubre de 2018.

⁹⁹⁵ Por ejemplo, *Burkina Faso*.

⁹⁹⁶ Por ejemplo, *Brasil* (ley núm. 10741 de 2003, Estatuto de las personas de edad, que comprende un capítulo específico sobre formación profesional), *Estonia* y *Francia* (donde se han introducido contratos «senior», entre otras medidas).

⁹⁹⁷ Por ejemplo, *Cuba* (ley núm. 105, de 2008, reglamento de la Ley de Seguridad Social, decreto núm. 283, de 2009).

⁹⁹⁸ *Japón* – CEACR, Convenio núm. 122, solicitud directa, 2017.

⁹⁹⁹ Lo mismo ocurre en *República de Corea* (en el caso de los trabajadores de 50 a 60 años de edad).



Noruega – Los interlocutores sociales participan activamente en las actividades del *Centre for Senior Policy* para sensibilizar a la sociedad acerca de la valía de los trabajadores mayores, determinar qué se necesita para motivar a los trabajadores a permanecer más tiempo trabajando y favorecer la diversidad de edades en el trabajo.

c) Trabajadores que viven con el sida o que están afectados por el VIH o el sida

802. La epidemia de VIH sigue siendo uno de los mayores problemas relativos a la salud y los derechos humanos a los que se enfrenta el mundo en la actualidad. Las personas que viven con el VIH y el sida están confrontados a la discriminación y el estigma en todos los aspectos de su vida diaria, y entre otras cosas a la denegación de empleo, de servicios sociales y de salud, a insultos y a maltrato físico¹⁰⁰⁰. Las actitudes discriminatorias relacionadas con el VIH y el sida se basan en el estigma, que alimentan el miedo y la desinformación acerca del VIH y la manera en que se transmite. Muchos empleadores siguen considerando el VIH una enfermedad muy contagiosa o que de algún modo impide trabajar a la persona afectada, lo cual da pie al miedo y la intolerancia en el lugar de trabajo¹⁰⁰¹. En la Recomendación núm. 200 se destaca que no debería haber ninguna discriminación o estigmatización contra los trabajadores, en particular contra las personas que buscan empleo y los solicitantes de empleo, por su estado serológico, real o supuesto, y se insta a los Miembros a que garanticen la puesta en práctica efectiva y transparente de medidas contra la discriminación en el lugar de trabajo (párrafos 3, c), y 12).

d) Migrantes¹⁰⁰²

803. En 2017, se estimaba que había 258 millones de migrantes internacionales en todo el mundo, incluidos unos 19 millones de refugiados. La mayoría de los trabajadores migrantes (aproximadamente 96 millones) eran hombres, y 68 millones eran mujeres. Los migrantes internacionales de 15 años o más ascendían a 234 millones. Si se desglosan las estadísticas, se observa que los trabajadores migrantes internacionales representaban el 59,2 por ciento de todos los migrantes internacionales y el 70,1 por ciento de todos los migrantes en edad de trabajar (véase el gráfico 6.7)¹⁰⁰³.

804. En la Recomendación núm. 169, se insta a los Miembros a que adopten políticas para «velar por que las migraciones internacionales tengan lugar en condiciones en que se promueva el pleno empleo, productivo y libremente elegido» (párrafo 39, b))¹⁰⁰⁴. Cuanto antes se integren los migrantes en el mercado laboral, mejores serán sus perspectivas de integración. Sin embargo, una condición previa es el acceso legal al mercado de trabajo.

¹⁰⁰⁰ Naciones Unidas: «Protección de los derechos humanos en el contexto del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de la inmunodeficiencia adquirida (SIDA)», Informe del Secretario General, Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de diciembre de 2010, A/HRC/16/69, párr. 10.

¹⁰⁰¹ *Ibid.*, párrs. 5 y 11.

¹⁰⁰² Véase también OIT: *Promover una migración equitativa, Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 105.^a reunión, Ginebra, 2016.

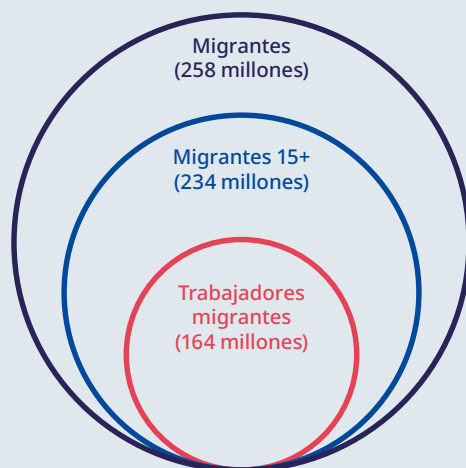
¹⁰⁰³ OIT: *ILO global estimates on international migrant workers: Results and methodology* (Resumen ejecutivo en español: *Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes: Resultados y metodología*), segunda edición, Ginebra, 2018, pág. 5.

¹⁰⁰⁴ La Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible establece un fuerte vínculo entre el trabajo decente y la migración, en especial en lo relativo a los ODS 8 y 10. En diciembre de 2018, se aprobó el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Este pacto ofrece a la comunidad internacional la oportunidad de mejorar las condiciones del lugar de trabajo y proporcionar trabajo decente a los trabajadores migrantes y nacionales, así como de cambiar la actual percepción errónea de la migración reajustando las políticas de migración para que abarquen todos los aspectos del mercado de trabajo.



Gráfico 6.2

Estimaciones mundiales de la cantidad de migrantes internacionales y trabajadores migrantes, 2017



Fuente: OIT: *ILO global estimates on international migrant workers: Results and methodology*, segunda edición, Ginebra, 2018, pág. ix.

805. La Comisión observa que algunos países indican que se han adoptado medidas específicas para abordar la situación de los trabajadores migrantes¹⁰⁰⁵. El hecho de proporcionar información adecuada a los trabajadores migrantes sobre sus derechos, a veces mediante cursos de iniciación, se considera en algunos países una manera efectiva de garantizar que éstos disfruten de sus derechos¹⁰⁰⁶.

Grecia – El proyecto *Innovative Response for Facilitating Young Refugees Social Support* (Respuestas innovadoras para brindar asistencia social a los jóvenes refugiados) 2017-2019, en el marco de ERASMUS+ y la Asociación Estratégica para la Juventud, se centra en acciones de integración temprana para jóvenes refugiados/solicitantes de asilo (de 16 a 24 años de edad) mediante el refuerzo de las políticas de juventud, educación y formación, con la participación de diferentes partes interesadas, como organismos públicos, interlocutores sociales y centros de formación privados.

Lituania – El Plan de acción 2018-2020 para la integración de los extranjeros comprende: formación lingüística en el empleo para los beneficiarios de asilo; orientación sobre cómo iniciar una actividad empresarial; información sobre los derechos y las posibilidades de protección de los trabajadores; mejoras de la Ley de Reconocimiento de las Calificaciones Profesionales Reglamentadas para el reconocimiento de las calificaciones profesionales de los ciudadanos extranjeros; el seguimiento continuo de la integración de los ciudadanos extranjeros en el mercado laboral; y mecanismos de evaluación¹⁰⁰⁷.

¹⁰⁰⁵ Por ejemplo, *República Democrática del Congo*.

¹⁰⁰⁶ Por ejemplo, *Francia* y *República de Corea*.

¹⁰⁰⁷ Se han adoptado medidas similares, por ejemplo, en los *Países Bajos* (Grupo de Trabajo para el empleo y la integración de los refugiados (TWIV)) y *Alemania*.

806. La Comisión observa que en algunos países se han adoptado medidas para garantizar que las competencias profesionales de los migrantes se ajusten a la demanda del país de acogida y mejorar sus conocimientos lingüísticos¹⁰⁰⁸. En este sentido, en algunos países se han tomado medidas para reconocer formalmente las calificaciones extranjeras de los migrantes o sus competencias.

Alemania – El proyecto *MYSKILLS* aborda la necesidad de reconocer las competencias no formales. Las agencias de trabajo y los centros de empleo ofrecen pruebas informatizadas en diferentes ocupaciones para evaluar las competencias de los refugiados en esas ocupaciones. Esta prueba está disponible no sólo en alemán, sino también en inglés, ruso, turco, farsi y árabe¹⁰⁰⁹.

807. Las prácticas de contratación de trabajadores migrantes repercuten en sus perspectivas de integración¹⁰¹⁰. La Comisión recuerda que, de conformidad con la Recomendación núm. 169, los países que habitual o repetidamente registren considerables salidas de nacionales con fines de empleo en el extranjero deberían adoptar medidas a fin de impedir todo abuso en el momento de la contratación o de la partida que pueda hacer ilegales las condiciones de entrada, de estadía o de empleo de sus nacionales en otro país (párrafo 41). Las memorias de algunos países se refieren a medidas para mejorar la intermediación en el proceso de migración¹⁰¹¹.

CEACR – En sus comentarios sobre la *República Dominicana*, la Comisión tomó nota de que el artículo 25 de la Constitución consagra que los extranjeros y extranjeras tienen los mismos derechos y deberes que los nacionales, con las excepciones y limitaciones que establecen la Constitución y las leyes. Por su parte, el Código del Trabajo, en su principio IV, dispone que las leyes rigen «sin distinción a dominicanos y extranjeros, salvo las derogaciones admitidas en convenios internacionales». Además, el artículo 26 de la Ley General de Migración, núm. 285 de 15 de agosto de 2014, establece que los extranjeros habilitados para trabajar según su categoría o subcategoría de ingreso, gozarán de la protección de las leyes laborales y sociales pertinentes¹⁰¹².

CEACR – En sus comentarios sobre *Mauricio*, la Comisión tomó nota de la indicación del Gobierno de que todos los trabajadores migrantes gozan de las mismas condiciones de empleo que las establecidas para los trabajadores locales en la legislación nacional¹⁰¹³.

808. La Recomendación núm. 169 indica que los Miembros, «sean países de acogida o de origen, deberían concluir [...] acuerdos bilaterales y multilaterales sobre cuestiones como el derecho de entrada y estadía, la protección de los derechos resultantes del empleo, la promoción de posibilidades de enseñanza y formación para los trabajadores migrantes, la seguridad social y la asistencia a los trabajadores migrantes y miembros de su familia que deseen regresar a su país de origen» (párrafo 44).

¹⁰⁰⁸ OCDE, OIT, Banco Mundial y FMI: «Towards a framework for fair and effective integration of migrants into the labour market», 2016, pág. 12.

¹⁰⁰⁹ [Del mismo modo, en Austria se aprobó en 2016 la Ley de Reconocimiento y Evaluación](#), núm. 55/2016, para permitir comparar las competencias y las calificaciones adquiridas en el extranjero.

¹⁰¹⁰ OCDE, OIT, Banco Mundial y FMI: «Towards a framework for fair and effective integration of migrants into the labour market», 2016, pág. 7.

¹⁰¹¹ Por ejemplo, *Malí*.

¹⁰¹² *República Dominicana* – CEACR, Convenio núm. 189, solicitud directa, 2018.

¹⁰¹³ *Mauricio* – CEACR, Convenio núm. 189, solicitud directa, 2015.



El 12 de febrero de 2018, tras celebrar discusiones con los interlocutores sociales, se firmó un acuerdo sobre la regulación de la migración laboral entre *Armenia y Bulgaria*. El objetivo del acuerdo es promover la regulación efectiva de la migración laboral entre ambos países y la protección de los derechos e intereses de los trabajadores migrantes.

809. Por último, la Comisión considera que las medidas relativas a la percepción negativa generalizada que se tiene de la migración (basada en la preocupación por el supuesto impacto económico negativo de la presencia de inmigrantes y su falta de voluntad a la hora de integrarse en la sociedad de acogida) también son importantes para garantizar unas condiciones justas en la participación de los trabajadores migrantes en el mercado laboral.

e) Trabajadores domésticos

810. Las mujeres representan el 83 por ciento de todos los trabajadores domésticos, lo que hace de este ámbito un sector muy feminizado¹⁰¹⁴. Por lo tanto, el trabajo doméstico es una de las principales puertas de entrada al mercado laboral para las mujeres, razón por la cual la mejora de las condiciones de trabajo en el sector se traduciría en una mayor igualdad de género en la sociedad. Unos salarios muy bajos, el exceso de horas de trabajo, la ausencia de un día de descanso semanal, el riesgo de sufrir abusos físicos, psicológicos y sexuales, y las restricciones a la libertad de movimiento que se asemejan a la esclavitud en algunos casos son algunos de los problemas que caracterizan las condiciones de trabajo de las trabajadoras del hogar en todo el mundo. Esto puede atribuirse en parte a las lagunas de la legislación laboral nacional y a menudo refleja la discriminación basada en el sexo, la raza y la casta¹⁰¹⁵.

811. La Comisión subraya que los gobiernos deben adoptar medidas encaminadas a garantizar la promoción y protección efectivas de los derechos fundamentales de todos los trabajadores domésticos a gozar de unas condiciones de vida y de trabajo dignas. El presente Estudio General no aborda a fondo la cuestión de los trabajadores domésticos, ya que ésta será objeto del próximo Estudio General, que versará sobre el trabajo decente para los trabajadores de la economía del cuidado de personas en el contexto de una economía cambiante, de conformidad con la decisión del Consejo de Administración en 2018¹⁰¹⁶.

f) Trabajadores de zonas rurales y agricultura de subsistencia

812. Más de la mitad de la población de los países en desarrollo sigue viviendo y trabajando en zonas rurales, y la agricultura es su fuente de ingresos principal. La mayor parte del trabajo en zonas rurales se desarrolla en la economía informal, lo que aumenta aún más la vulnerabilidad de los trabajadores. Las personas que habitan en zonas rurales tienen casi el doble de probabilidades de tener un empleo informal (80,0 por ciento) que las que viven en zonas urbanas (43,7 por ciento)¹⁰¹⁷. El 60 por ciento de los trabajadores de la economía informal viven en zonas rurales, mientras que la mayoría de los que trabajan en el sector formal residen en zonas urbanas (78,9 por ciento). Los trabajadores agrícolas representan más de la mitad (51,8 por ciento) del empleo rural informal, frente al 13,1 por ciento del empleo urbano informal, que está concentrado principalmente en los servicios (63,6 por ciento). Independientemente de la zona de residencia, el sector agrícola presenta el nivel más alto de informalidad (93,6 por ciento), por encima de la industria (57,2 por ciento) y los servicios

¹⁰¹⁴ OIT: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, Ginebra, 2013, pág. 19.

¹⁰¹⁵ *Ibid.*, pág. 95.

¹⁰¹⁶ OIT: «Actas: Sección de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, Consejo de Administración, 334.ª reunión, Ginebra, octubre-noviembre de 2018, doc. GB.334/LILS/PV, párr. 69.

¹⁰¹⁷ OIT: *Mujeres y hombres en la economía informal: A statistical picture*, Tercera Edición, Ginebra, 2018.



(47,2 por ciento). Las mujeres representan una gran parte de la fuerza de trabajo agrícola, y su empoderamiento es crucial para mejorar los medios de vida en las zonas rurales.

Colombia – En el marco de la ejecución del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, el Ministerio de Trabajo tiene competencias en lo relativo al punto 1 sobre la reforma rural integral, y más concretamente al apartado 1.3.3.5, sobre la promoción de la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales, para el cual se prevé aplicar una serie de medidas a corto, mediano y largo plazo.

813. En sus memorias, algunos gobiernos indicaron que se han aumentado las asignaciones presupuestarias para fomentar la transición a la formalidad y mejorar las condiciones de empleo en el sector agrícola¹⁰¹⁸. Otros se refieren al establecimiento de instituciones específicas a nivel nacional para ayudar a los trabajadores rurales¹⁰¹⁹.

Bulgaria – Según los datos del Instituto Nacional de Estadística, se produjo un aumento significativo del número de personas empleadas en la agricultura durante el primer semestre de 2016, período en que se introdujeron los contratos de un día, en comparación con el primer semestre de 2015, en el que éstos aún no se habían introducido. En abril de 2016, por primera vez desde 2004, el número de empleados en la agricultura superó los 80 000.

814. La Comisión toma nota de que, en colaboración con la OIT, los gobiernos han implementado planes de acción con miras a promover el trabajo decente en las plantaciones. Estos planes de acción han sido elaborados por los mandantes tripartitos nacionales sobre la base de estudios e informes de diagnóstico. Estos procesos se han llevado a cabo o están en curso en *Bangladesh, República Dominicana, Ghana, Indonesia, Malawi y Sri Lanka*¹⁰²⁰.

Indonesia – El proyecto para fomentar medios de vida sostenibles en las zonas rurales mediante condiciones de trabajo dignas y oportunidades para los trabajadores de las plantaciones de palma aceitera de Indonesia tiene por objeto aumentar la capacidad de los gobiernos nacionales, provinciales y locales y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores para encarar los problemas relacionados con el empleo y la mano de obra en este sector¹⁰²¹.

¹⁰¹⁸ Por ejemplo, *Italia*.

¹⁰¹⁹ Por ejemplo, *Filipinas* (mediante la orden ejecutiva núm. 366 se creó la Oficina de Trabajadores con Preocupaciones Especiales).

¹⁰²⁰ Véase OIT: «Decent Work on Plantations: Decent work in the rural economy».

¹⁰²¹ Véase OIT: «[Promoting decent work on oil palm plantations in Indonesia](#)», 2017-19 (proyecto IDN/16/02/NLD).



Malawi – Se está llevando a cabo un proyecto que promueve medios de vida sostenibles y el trabajo decente en las zonas rurales mejorando las oportunidades de empleo y las condiciones laborales en el sector del té, reforzando la capacidad de los mandantes tripartitos y adoptando medidas específicas para resolver el déficit de trabajo decente en las plantaciones de té¹⁰²².

g) Pueblos indígenas y tribales

815. Los pueblos indígenas y tribales siguen estando entre las categorías de población más pobres. Aunque constituyen prácticamente el 5 por ciento de la población mundial, representan el 15 por ciento de los pobres del mundo¹⁰²³. Las mujeres indígenas, que a menudo sufren discriminación tanto dentro como fuera de la comunidad, son particularmente vulnerables a la exclusión socioeconómica. La persistencia de la discriminación y la exclusión socioeconómica de las que son objeto; junto con los efectos negativos del cambio climático; el desprecio de sus derechos; sus escasas competencias y formación; sus débiles vínculos con el mercado laboral y su reducido acceso a la protección social¹⁰²⁴, los servicios financieros y las oportunidades dentro de la economía formal han contribuido en gran medida a que se les margine de forma continuada.

816. Por una parte, debido a la falta de reconocimiento de los conocimientos tradicionales, las escasas oportunidades de mercado, la falta de acceso al crédito y la protección social, la inseguridad de la tierra y la reducción del acceso a los recursos naturales, así como a la falta de infraestructuras de conexión y el escaso acceso a los servicios públicos, los pueblos indígenas y tribales no suelen beneficiarse de forma adecuada de las nuevas oportunidades económicas que surgen en la economía formal en las zonas rurales. En este contexto, la Comisión toma nota de que los gobiernos están tomando medidas para adaptar los programas existentes a las necesidades de las comunidades indígenas.

Estado Plurinacional de Bolivia – Se ha priorizado la mejora de las condiciones de trabajo de las mujeres indígenas en el sector de la construcción. Unas 250 mujeres que trabajan en la construcción se han beneficiado de campañas de formación y sensibilización en ámbitos técnicos, así como en lo relativo a seguridad y salud en el trabajo. La mayoría de ellas son mujeres indígenas que tienen muy poco acceso a la educación formal o la formación profesional¹⁰²⁵.

¹⁰²² Véase OIT: «[Promoting decent work in tea plantations in Malawi's Thyolo District](#)». Se llevan a cabo proyectos similares en Colombia, Egipto, República Democrática Popular Lao, Sri Lanka, República Unida de Tanzania, Viet Nam y Zambia. Véase también: «[Local empowerment through economic development \(LEED\)](#)»; «[Egypt Youth Employment \(EYE\): Jobs and Private Sector Development in Rural Egypt](#)»; «[National Rural Employment Strategy in Lao PDR towards increasing opportunities for decent and productive employment in rural areas](#)», y [Contratación directa abre nuevos horizontes en el sector palmero de Colombia](#).

¹⁰²³ Banco Mundial: «Implementation of Operational Directive 4.20 on Indigenous Peoples: an independent desk review», Washington D. C., Departamento de Evaluación de Operaciones, 2003.

¹⁰²⁴ Véase OIT: «Protección social para los pueblos indígenas», Protección Social para Todos, Nota informativa, abril de 2018.

¹⁰²⁵ Véase: [En Bolivia las mujeres construyen su propio futuro](#), disponible en el sitio web de la OIT.



▶ II. Asegurar una adecuada protección para todos

817. Lo primero que se debe tener en cuenta al abordar la igualdad de trato es la aplicabilidad de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a todos los trabajadores, independientemente de su situación en el empleo. Con el fin de alcanzar la igualdad de trato no sólo es preciso evitar la discriminación basada en diversos motivos, entre ellos, según proceda, la situación en el empleo, sino también velar por que las diversas modalidades de la relación de trabajo, diferentes de las formas estándares de empleo, así como otros acuerdos contractuales con niveles más bajos de protección, no son utilizados para abaratar los costos laborales ofreciendo peores condiciones de trabajo¹⁰²⁶.

818. Entre los aspectos esenciales de la igualdad de trato, se encuentran las «condiciones de empleo»¹⁰²⁷, que engloban una serie de aspectos, como la remuneración, las horas de trabajo, la seguridad y salud en el trabajo, así como la seguridad social.

1. Principios y derechos fundamentales en el trabajo

819. La Comisión recuerda que, en virtud de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, los Estados Miembros se comprometen a respetar, promover y hacer realidad cuatro categorías de derechos, incluso en el caso de que no hayan ratificado los convenios en cuestión. Dichos derechos son la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación. La Comisión recuerda asimismo que, con arreglo a la Declaración, dichos derechos son universales y aplicables a todos los trabajadores, y ya están previstos en los instrumentos básicos sobre derechos humanos, independientemente del nivel de desarrollo económico¹⁰²⁸.

820. En el informe que se elaboró para la discusión recurrente de 2012, celebrada en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, se destacó que el aumento de los índices de trabajo no protegido y de la economía informal ha afectado a la relación de trabajo y a las medidas de protección que dicha relación puede ofrecer, y ha incidido en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, cuyo disfrute, en muchos casos, sigue estando limitado a una minoría de trabajadores. En el informe se añade que factores como el «aumento de las formas de empleo atípicas, el peso de la economía informal, la persistente exclusión de ciertas categorías de trabajadores y la exposición de los sectores orientados a la exportación a altos niveles de competencia exacerbaban los importantes desafíos que conlleva la plena aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a todos los individuos, desafíos que requieren de respuestas innovadoras». Otro aspecto crucial y común a esas cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo es su cumplimiento efectivo¹⁰²⁹.

¹⁰²⁶ OIT: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects* (Presentación resumida del informe en español: *El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas*), Ginebra, 2016, pág. 251.

¹⁰²⁷ En el Convenio núm. 111 se hace referencia a las «condiciones de empleo», en el art. 1, 3), y esta referencia se desarrolla en la Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), en el párrafo 2, b), iii) a vi). Véase, a ese respecto OIT: *Igualdad en el empleo y la ocupación, Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 111) y a la Recomendación (núm. 111) sobre la discriminación (empleo y ocupación)*, 1958, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 4 B), CIT, 75.^a reunión, Ginebra, 1988; e *Igualdad en el empleo y la ocupación, Estudio especial sobre la igualdad en el empleo y la ocupación prevista en el Convenio núm. 111*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 4 B), CIT, 83.^a reunión, Ginebra, 1996.

¹⁰²⁸ La Comisión examinó la aplicación de los convenios fundamentales de la OIT en su Estudio General de 2012.

¹⁰²⁹ OIT: *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*, Informe VI, CIT, 101.^a reunión, Ginebra, 2012, párr. 86.



a) Trabajadores en todos los tipos de relaciones de trabajo y en otros acuerdos contractuales

821. Los trabajadores con contratos a tiempo parcial, los trabajadores con contratos de duración determinada y los trabajadores vinculados por relaciones de trabajo entre varias partes, así como aquellos en nuevas y emergentes formas de acuerdos contractuales, tienen el mismo derecho que los trabajadores con contrato a tiempo completo, los trabajadores con contratos de duración indeterminada al derecho de sindicación y de negociación colectiva y a actuar en calidad de representantes de los trabajadores, a la seguridad y la salud en el trabajo, a la protección contra la discriminación en materia de empleo y ocupación, y a la protección contra el trabajo infantil y el trabajo forzoso.

822. La Comisión ya ha observado que una de las preocupaciones principales planteadas por los sindicatos es el impacto negativo en los derechos sindicales y la protección de los derechos de los trabajadores de las formas precarias de empleo, especialmente: los contratos temporales de corta duración que se renuevan sistemáticamente; la subcontratación (utilizada incluso por ciertos gobiernos en su propia administración pública para cumplir funciones de carácter permanente por mandato legal); y la no renovación de contratos por motivos antisindicales. Algunos tipos de modalidades de trabajo privan a menudo a los trabajadores del acceso a la libertad sindical y a la negociación colectiva, especialmente cuando encubren una relación de trabajo real y permanente. La precariedad en alguna de sus formas puede disuadir a los trabajadores de afiliarse a un sindicato. ***La Comisión destaca una vez más la importancia de examinar en todos los Estados Miembros, en un marco tripartito, el impacto de esas formas de empleo en el ejercicio de los derechos sindicales***¹⁰³⁰.

CEACR – En sus comentarios sobre *Filipinas*, la Comisión destaca que todos los trabajadores (aparte de las fuerzas armadas y la policía, según determine la Ley Nacional), incluso los trabajadores con contrato temporal o subcontratados y los trabajadores sin contrato de trabajo, sin que sufran distinción ni discriminación de ningún tipo, puedan disfrutar del derecho a constituir organizaciones para defender sus intereses profesionales y afiliarse a ellas¹⁰³¹.

823. La Comisión ha subrayado también que, en la práctica, aunque en principio puedan disfrutar del derecho de negociación colectiva, a los trabajadores cubiertos por acuerdos distintos a los que establecen una relación de trabajo estándar les puede resultar muy difícil ejercer efectivamente ese derecho.

CEACR – En sus comentarios sobre *Sudáfrica*, la Comisión observó que el artículo 21 de la Ley de Relaciones Laborales, modificada por la Ley de Enmienda de Relaciones Laborales adoptada en agosto de 2014, establece que, en caso de disputa sobre el nivel de representatividad de un sindicato, la decisión tomada por el comisionado debe, además de los factores ya previstos en la ley, considerar también en qué medida hay trabajadores que participan en formas de empleo atípicas en la unidad de negociación correspondiente (servicios de empleo temporal (intermediario laboral) empleados, empleados con contratos a plazo fijo, empleados a tiempo parcial o empleados en otras categorías de empleo atípico)¹⁰³².

¹⁰³⁰ Estudio General de 2012, párr. 935.

¹⁰³¹ *Filipinas* – CEACR, Convenio núm. 87, observación, 2016. Véase también *Perú* – CEACR, Convenio núm. 98, observación, 2018.

¹⁰³² *Sudáfrica* – CEACR, Convenio núm. 98, solicitud directa, 2018.



824. Esto dependerá, naturalmente, del tipo de acuerdo contractual. Por ejemplo, los trabajadores con contrato temporal o contratados por agencia pueden tener un vínculo menos estrecho con la empresa y con los demás trabajadores de la empresa, a pesar de que es posible que compartan preocupaciones similares con respecto a algunas cuestiones y, con respecto a otras, tengan posturas divergentes. Podrían temer represalias o podrían incluso desconocer sus derechos¹⁰³³. A los trabajadores vinculados por modalidades contractuales multipartitas podría resultarles difíciles determinar con cuál de los empleadores debería negociar. En lo que respecta, en particular, a la subcontratación, en un caso, la Comisión ha pedido al Gobierno que garantice que los derechos establecidos por el Convenio núm. 87 se apliquen plenamente a todos los trabajadores, incluso aquellos que están trabajando formalmente como subcontratantes o trabajadores contratados¹⁰³⁴. La Comisión destacó asimismo la situación extremadamente delicada de los trabajadores con contratos ocasionales que, con frecuencia, no se afilian a los sindicatos por miedo a que no se les renueve el contrato de duración indefinida¹⁰³⁵.

825. En los capítulos anteriores del presente Estudio General, la Comisión se ocupa de diversos aspectos de las cadenas de suministro y de su vinculación con otras modalidades contractuales, el trabajo a domicilio y la economía informal. La Comisión señala que el tema de la aplicación de los derechos humanos y los principios y derechos fundamentales en el trabajo son cuestiones que también se plantean en lo relativo a las cadenas de suministro. Al margen del ejercicio efectivo del derecho de libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, la Comisión señala que la globalización y los vínculos cada vez mayores entre países y empresas han dado pie a la aparición del trabajo forzoso y la trata de personas como asuntos importantes en las cadenas mundiales de suministro¹⁰³⁶. En las Conclusiones de la CIT relativas al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro, adoptadas en 2016, se recuerda que «el problema del trabajo infantil y del trabajo forzoso en algunas cadenas mundiales de suministro es grave en los segmentos inferiores de la cadena». **La Comisión considera que es necesario seguir efectuando estudios, incluida la elaboración de estadísticas, a fin de evaluar, entre otros factores, la incidencia de la informalidad y de la falta de claridad con respecto a las relaciones de trabajo o a las nuevas formas de acuerdos de trabajo en todos los segmentos de las cadenas de suministro, en el aumento de los índices de trabajo infantil y de trabajo forzoso. También hace falta más información sobre el índice de sindicación de los trabajadores en las cadenas mundiales de suministro y sobre la incidencia de la negociación colectiva. Contar con información estadística contribuiría asimismo a determinar la evolución de la situación.**

b) Trabajadores en la economía informal

826. En la Recomendación núm. 204, se indica en el párrafo 7 que, al formular estrategias coherentes e integradas para facilitar la transición a la economía formal, debe tenerse en cuenta la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todas las personas ocupadas en la economía informal, y el logro del trabajo decente para todos mediante el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en la legislación y en la práctica (párrafo 7, e) y f)). Los trabajadores en la economía informal deben disfrutar de la libertad sindical y de asociación y ejercer el derecho de negociación colectiva, incluido el derecho de constituir las organizaciones, federaciones y confederaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas con sujeción a lo dispuesto en sus estatutos. Para ello es necesario que exista un entorno propicio. La Recomendación insta asimismo a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a que amplíen su afiliación y su prestación de servicios a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal (párrafos 31 a 35).

¹⁰³³ OIT: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, 2016, *op. cit.*, pág. 212.

¹⁰³⁴ *Japón* – CEACR, Convenio núm. 87, observación, 2017.

¹⁰³⁵ Véase, por ejemplo, *Belarus* – CEACR, Convenio núm. 98, observación, 2016, y *Sudáfrica* – CEACR, Convenio núm. 98, solicitud directa, 2018.

¹⁰³⁶ OIT: *Lucha contra el trabajo forzoso: Manual para empleadores y empresas*, Ginebra, 2015, pág. 1.



827. La Comisión ha tomado nota de las indicaciones de algunos gobiernos, a saber, que la informalización de la economía, junto con los déficits de empleo, son dos de las causas de que haya aumentado el número de víctimas de la trata a los fines de la esclavitud, servidumbre o trabajo forzoso. La situación afecta también a los niños¹⁰³⁷.

CEACR – En sus comentarios sobre *Kazajstán*, la Comisión tomó nota de las observaciones formuladas por la Confederación Sindical Internacional (CSI), según las cuales las estadísticas del Ministerio del Interior muestran que, a finales de 2017, se registraron en el país entre 100 000 y 150 000 ciudadanos de Kirguistán. Desde principios de 2017, los migrantes de Kirguistán han sido presa de métodos de contratación engañosos o informales, en particular, fraudes relativos al lugar o a la naturaleza del trabajo que debían efectuar, la cuantía de los salarios y la situación jurídica de los trabajadores. En la mayoría de los casos, los empleadores retienen los documentos de identidad de los migrantes y no formalizan la relación de trabajo mediante la firma de un contrato de empleo¹⁰³⁸.

828. La Comisión señala que, en sus memorias, algunos gobiernos indican que no existen disposiciones específicas sobre la protección de los derechos humanos y de los principios y derechos fundamentales en el trabajo para los trabajadores de la economía informal¹⁰³⁹. Otros consideran que el enfoque más adecuado implicaría la transición hacia la economía formal¹⁰⁴⁰, fomentada mediante la seguridad social y el aprendizaje profesional, en particular, para los trabajadores jóvenes, y la adopción de medidas específicas para sancionar a las empresas que abusan de los trabajadores¹⁰⁴¹.

829. Algunos gobiernos hacen referencia a la legislación nacional actual que confiere protección contra la violación de los derechos humanos, pero no indican si dichas disposiciones se aplican a los trabajadores de la economía informal¹⁰⁴². Otros explican que la legislación existente se aplica a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores de la economía informal¹⁰⁴³. Algunos indican que los trabajadores de la economía informal están cubiertos por la política de empleo nacional¹⁰⁴⁴. Otros señalan que la estrategia nacional de transición hacia la economía formal se basa en las disposiciones de la Recomendación núm. 204¹⁰⁴⁵. Algunos explican que están en proceso de revisar la legislación o de adoptar una política nacional para la protección de los derechos humanos, que englobará también a los trabajadores de la economía informal¹⁰⁴⁶, así como una política nacional sobre la transición hacia la economía formal que englobará asimismo los derechos de los trabajadores y los principios y derechos fundamentales en el trabajo¹⁰⁴⁷. Algunos gobiernos presentan información sobre las medidas adoptadas para prevenir y luchar contra la trata de personas¹⁰⁴⁸, y para combatir la discriminación contra la mujer en la economía informal¹⁰⁴⁹.

¹⁰³⁷ Véase, por ejemplo, *Albania* – CEACR, Convenio núm. 29, solicitud directa, 2018; e *India* – CEACR, observación, Convenio núm. 29, 2015.

¹⁰³⁸ *Kazajstán* – CEACR, Convenio núm. 29, observación, 2018.

¹⁰³⁹ Por ejemplo, *Eslovaquia*, *Polonia* y *Seychelles*.

¹⁰⁴⁰ Por ejemplo, *Camboya* y *Zimbabue*.

¹⁰⁴¹ Por ejemplo, *Reino Unido*.

¹⁰⁴² Por ejemplo, *Chile*, *Croacia*, *Omán* y *Senegal*.

¹⁰⁴³ Por ejemplo, *Armenia*, *República Dominicana*, *Estonia*, *Mauricio*, *Nueva Zelanda* y *Sri Lanka*.

¹⁰⁴⁴ Por ejemplo, *Burkina Faso*.

¹⁰⁴⁵ Por ejemplo, *Costa Rica*.

¹⁰⁴⁶ Por ejemplo, *Cabo Verde*, *China* y *Benin*.

¹⁰⁴⁷ Por ejemplo, *Cabo Verde*.

¹⁰⁴⁸ Por ejemplo, *Canadá* (línea directa contra la trata y aumento del presupuesto) *Palau* (Oficina de Lucha contra la Trata de Personas) y *Suiza* (Servicio de Coordinación contra la Trata de Personas y el Tráfico de Migrantes (SCOTT)).

¹⁰⁴⁹ Por ejemplo, *Filipinas* (Carta Magna de la Mujer (Ley de la República núm. 9179, art. 4)).



2. Protección laboral

830. Tal y como se puso de manifiesto en la labor preparatoria de la Recomendación núm. 204, en algunos países, la legislación laboral tiene un ámbito de aplicación muy amplio y, al menos en teoría, se aplica por consiguiente a todos los trabajadores, incluidos aquellos que trabajan en la economía informal. En otros casos, la legislación laboral nacional excluye a los trabajadores de la economía informal, o sólo es aplicable a las relaciones de trabajo formales¹⁰⁵⁰. En algunos casos se han adoptado leyes laborales específicas para proteger a ciertas categorías de trabajadores, como los trabajadores domésticos¹⁰⁵¹, los trabajadores a domicilio y los trabajadores por cuenta propia¹⁰⁵². Sin embargo, incluso cuando la legislación cubre la economía informal, o a algunos de los trabajadores de la economía informal, su aplicación puede verse entorpecida por la falta general de capacidad para supervisar o controlar adecuadamente su cumplimiento.

En sus observaciones, la CSI considera que las normas de la OIT siguen sin abordar en absoluto o abordan parcialmente numerosas cuestiones, como la reglamentación del trabajo temporal, las relaciones de trabajo triangulares (en las que no participan las empresas de trabajo temporal), el trabajo a pedido, la negociación colectiva con empresas usuarias y la igualdad de trato, entre otras. La CSI recuerda que la Recomendación núm. 198 no es vinculante y que la sensibilización respecto de su contenido y aplicación en la práctica ha sido limitada, en parte porque no está sujeta a la supervisión de los órganos de control de la OIT. Por consiguiente, es evidente la necesidad de elaborar nuevas normas que permitan abordar los déficits de trabajo decente identificados anteriormente y prestar apoyo a los gobiernos y los interlocutores sociales para garantizar la protección adecuada de todos los trabajadores, independientemente del tipo de contrato que tengan.

831. El objetivo de esta sección es estudiar los medios para garantizar que todos los trabajadores disfruten de condiciones de trabajo adecuadas y de la protección laboral a las que tienen derecho mediante la promoción de la igualdad de oportunidad y de trato, así como la inclusión. Dichas medidas reducirán a su vez el incentivo de hacer una utilización inapropiada de modalidades de trabajo con menos protecciones y garantizarán condiciones equitativas para los trabajadores y las empresas. En este sentido, el presente examen se centra en las medidas que se han adoptado en los planos nacional y regional para garantizar la igualdad de trato en materia de remuneración, tiempo de trabajo, seguridad y salud en el trabajo, formación y seguridad social.

832. La Comisión desea subrayar que, en algunos casos, más que la igualdad estricta, lo que es necesario es establecer límites en cuanto a la utilización de determinados tipos de modalidades contractuales que se han usado de forma indebida o constituyen incentivos para las relaciones de trabajo encubiertas, tal y como se destaca en la Recomendación núm. 198 (párrafo 4, b)).

¹⁰⁵⁰ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, 2014, *op. cit.*, párrs. 89 y 90.

¹⁰⁵¹ Por ejemplo, *Argentina* (ley núm. 26844, de 2013, por la que se crea el régimen de contrato de trabajo para el personal de casas particulares), *Burkina Faso* (decreto núm. 807/PRES/PM/MTSS, de 2010, por el que se fijan las condiciones de trabajo en el servicio doméstico), *Estado Plurinacional de Bolivia* (ley núm. 2450, de 2003, que regula el trabajo asalariado del hogar), *Brasil* (enmienda constitucional núm. 72, de 2013, que establece la igualdad de derechos laborales entre los trabajadores domésticos y los demás trabajadores urbanos y rurales), *Nicaragua* (ley núm. 666, de 2008, por la que se modifica el Código del Trabajo en lo que respecta a los trabajadores domésticos) y *Suiza* (orden de 2010 sobre el contrato normalizado de trabajo para los trabajadores domésticos).

¹⁰⁵² Por ejemplo, *España* (Ley núm. 20/2007 del Estatuto del Trabajo Autónomo).



833. La Comisión recuerda que el hecho de proporcionar una mayor seguridad y previsibilidad en la relación de trabajo es crucial para mejorar la protección laboral y social. Los trabajadores deberían saber con seguridad si son asalariados o independientes para poder determinar claramente la proporción de la protección laboral y social que está bajo su responsabilidad y la que corresponde al empleador. Es esencial garantizar la clasificación correcta y combatir la clasificación errónea para proporcionar un acceso adecuado a la protección laboral y social, así como a la negociación colectiva y el aprendizaje permanente. La Comisión observa que en muchos países se han extendido gradualmente los derechos, las prestaciones y la protección a trabajadores que anteriormente estaban desprotegidos¹⁰⁵³.

Directiva (UE) 2019/1152 relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea

La finalidad de la directiva es mejorar las condiciones de trabajo.

La directiva establece los derechos mínimos aplicables a todos los trabajadores de la Unión Europea que tengan un contrato de trabajo o una relación laboral conforme a lo definido por la legislación, los convenios colectivos o la práctica vigentes, tomando en consideración la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁰⁵⁴.

El empleador proporcionará por escrito a cada trabajador en la primera semana de trabajo información relativa a: la identidad de las partes, el lugar de trabajo, la naturaleza del trabajo, la fecha de comienzo, la duración (cuando se trate de una relación laboral de duración determinada), las vacaciones remuneradas, los plazos de preaviso, la cantidad y los componentes de la remuneración, la duración de la jornada o semana laboral, los convenios colectivos aplicables, el período de prueba (en su caso), la formación facilitada por el empleador, los acuerdos relativos a las horas extraordinarias y su remuneración; la identidad de las empresas usuarias en el caso de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal; la identidad de las instituciones de seguridad social que reciben las cotizaciones sociales.

Si el patrón de trabajo es total o mayoritariamente imprevisible, el empleador informará al trabajador sobre: i) el principio de que el calendario de trabajo es variable, la cantidad de horas pagadas garantizadas y la remuneración del trabajo realizado fuera de las horas garantizadas; ii) las horas y los días de referencia en los cuales se puede exigir al trabajador que trabaje, y iii) el período mínimo de preaviso a que tiene derecho el trabajador antes del comienzo de la tarea y, en su caso, el plazo para la cancelación.

La duración máxima de todo período de prueba no deberá exceder de seis meses (con posibles excepciones) o de un período proporcional en el caso de relaciones de trabajo de duración determinada.

834. Como se ha recordado previamente, en la Recomendación núm. 204, en el párrafo 9, se insta a los Miembros a que adopten, revisen y hagan cumplir la legislación nacional u otras medidas a fin de asegurar una cobertura y una protección apropiadas de todas las categorías de trabajadores y unidades económicas. El objeto del examen es evaluar, entre otras cosas, si las leyes en vigor son adecuadas, si hay nuevas categorías de trabajadores que carecen de protección y, por consiguiente, forman parte de la economía informal, o cualquier deficiencia de cumplimiento o aplicación de dichas leyes existentes. ***En este sentido, la Comisión considera que es conveniente, en lo relativo al trabajo en plataformas digitales, en todas sus formas, reflexionar detenidamente sobre la forma en que se puede garantizar una protección laboral adecuada a los trabajadores en cuestión.***

¹⁰⁵³ OCDE: *Policy Responses to New Forms of Work*, París, pág. 27.

¹⁰⁵⁴ La directiva permite que se excluya de su aplicación a los funcionarios públicos, los servicios públicos de emergencias, las fuerzas armadas, las autoridades policiales, los jueces, los fiscales, los investigadores u otras fuerzas o cuerpos de seguridad.



a) Trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes

835. En lo que respecta a algunas categorías jurídicas intermedias entre la condición de asalariado y el trabajo por cuenta propia que existen en algunas jurisdicciones, la Comisión considera que, aunque la legislación nacional de los países interesados clasifica a estos trabajadores como pertenecientes al ámbito del trabajo por cuenta propia, considera que es necesario reconocer la existencia de dependencia y, en este caso específico, de dependencia económica. La Comisión observa a este respecto que no todas las relaciones de trabajo son iguales; la relación de trabajo es versátil, lo que le permite responder a lo largo del tiempo a todos los tipos de trabajo y adaptarse a nuevas formas de trabajo. Además, la subordinación y la dependencia pueden manifestarse de diferentes maneras sin necesariamente menoscabar o alterar la esencia real de la relación de trabajo. Esto es particularmente cierto en el contexto actual de nuevas tecnologías y modalidades flexibles de trabajo, donde la supervisión directa ha evolucionado hacia formas más diluidas de control. ***Sin embargo, la Comisión considera que todos estos cambios requieren una mayor vigilancia porque entrañan un mayor riesgo de clasificación errónea o falsa que puede dar lugar a un «nivel elevado de falsos trabajadores por cuenta propia», con el consiguiente riesgo de falta de protección laboral y social adecuadas (en términos de salarios, tiempo de trabajo y formación, así como atención sanitaria, acceso a la vivienda y protección de la maternidad), competencia desleal entre las empresas y mayor presión en las finanzas públicas.***

836. La Comisión reconoce que el establecimiento de categorías jurídicas intermedias entre el empleo asalariado y el trabajo por cuenta propia pueden proporcionar a los trabajadores por cuenta propia cierta protección de sus derechos laborales. Asimismo, la Comisión toma nota de que en la práctica puede tener repercusiones negativas en la relación de trabajo y en los derechos de los trabajadores, lo que requiere aumentar el control. De hecho, una vez que existen estas categorías intermedias que son menos costosas, habrá un interés mayor en recurrir a esta forma contractual en detrimento de la relación de trabajo, y de las protecciones que la misma comporta. ***La Comisión considera que estas categorías intermedias pueden constituir un incentivo para la aparición de relaciones de trabajo encubiertas y son pues contrarias al objetivo del párrafo 4, b), de la Recomendación núm. 198. La Comisión asimismo considera que el impacto de esta clasificación en las condiciones de trabajo de los trabajadores y en las finanzas públicas, debe ser estudiado con mayor detenimiento. La Comisión también estima que sería útil revisar estas categorías intermedias para aclarar en mayor medida la situación en el empleo de los trabajadores (como asalariados o trabajadores por cuenta propia), teniendo en cuenta la primacía de la realidad lo que permitirá reflexionar sobre las medidas para garantizar que los trabajadores disfrutan de los derechos que les corresponden, manteniendo al mismo tiempo la capacidad de adaptación del mercado de trabajo.***

b) Trabajadores vinculados por diversas formas de relaciones de trabajo o acuerdos contractuales

837. Esta sección se refiere a aquellos trabajadores vinculados por diversas formas de relaciones de trabajo distintas de la relación de trabajo estándar y otros acuerdos contractuales, los cuales a menudo no disfrutaban de las mismas condiciones de trabajo o la protección laboral y social que el resto de los trabajadores de la empresa, a pesar de realizar el mismo trabajo.

838. Con vistas a mejorar las condiciones de trabajo, cabe mencionar, entre las medidas adoptadas para promover la igualdad, la limitación o prohibición del recurso a estas formas de modalidades de trabajo y la posibilidad de convertir estos contratos en relaciones de trabajo regulares.

Rumania – El Código del Trabajo (artículo 92, 1)) establece que el trabajador temporal tendrá acceso a todos los servicios e infraestructuras ofrecidos por la empresa usuaria, en las mismas condiciones que el resto de los trabajadores de ésta.



839. La Comisión reconoce que cada situación puede exigir un tipo diferente de relación de trabajo y un nivel diferente de protección. Sin embargo, el principio de igualdad sustantiva exigiría que, a lo largo del tiempo o después de cierto tiempo, todos los trabajadores tuvieran acceso a relaciones de trabajo más permanentes y estables. El objetivo es que las diversas formas de la relación de trabajo y otros acuerdos contractuales sean un «trampolín» hacia un contrato de duración indeterminada – por ejemplo, para los trabajadores jóvenes – en lugar de una trampa de sucesivos contratos temporales mal remunerados. La Comisión sólo examinará aquellas condiciones de trabajo que presentan mayores desafíos en cada una de las respectivas formas de la relación de trabajo.

El principio 5 del pilar europeo de derechos sociales (Gotemburgo, 17 de noviembre de 2017) establece que, con independencia del tipo y la duración de la relación laboral, los trabajadores tienen derecho a un trato justo y equitativo en materia de condiciones de trabajo, acceso a la protección social y formación y que debe fomentarse la transición hacia formas de empleo por tiempo indefinido. Asimismo, estipula que, de conformidad con la legislación y los convenios colectivos, debe garantizarse la flexibilidad necesaria para que los empresarios puedan adaptarse con rapidez a los cambios en el contexto económico. Además, deben promoverse formas innovadoras de trabajo que garanticen condiciones de trabajo de calidad, fomentarse el espíritu empresarial y el trabajo por cuenta propia y facilitarse la movilidad profesional. Por último, deben evitarse las relaciones laborales que den lugar a unas condiciones de trabajo precarias, en particular prohibiendo la utilización abusiva de contratos atípicos. Los períodos de prueba deben tener una duración razonable.

i) Contrato de trabajo de duración determinada

840. La legislación de muchos países limita los contratos de duración determinada a tareas específicas de carácter temporal¹⁰⁵⁵. A veces la ley indica expresamente los motivos para celebrar un contrato de duración determinada¹⁰⁵⁶.

Argelia – En la ley núm. 90-11, artículo 12, se establece que el contrato de trabajo puede ser de duración determinada, a tiempo completo o a tiempo parcial en los casos previstos expresamente a continuación:

- ▶ cuando se contrata al trabajador para cumplir contratos de trabajo o de servicios no renovables;
- ▶ cuando el trabajador sustituye al titular de un puesto que se encuentra temporalmente ausente y para el cual el empleador debe mantener el puesto;
- ▶ cuando la organización de empleadores debe realizar trabajo periódico de carácter discontinuo;
- ▶ cuando es necesario realizar trabajo adicional o cuando las circunstancias estacionales lo justifican, y
- ▶ en el caso de actividades o trabajos de duración limitada o que son temporales por naturaleza.

En todos estos casos, el contrato de trabajo deberá especificar la duración de la relación de trabajo, así como los motivos de que sea de duración determinada.

¹⁰⁵⁵ Por ejemplo, *Omán* (Código del Trabajo, art. 1, 9)).

¹⁰⁵⁶ Otros casos similares son: *Bélgica* (ley de 24 de julio de 1987, art. 1, que establece que las razones son: la sustitución temporal de un trabajador permanente; un aumento excepcional del trabajo; la realización de trabajo excepcional, y determinados servicios artísticos ocasionales) y *Suecia* (Ley de Protección del Empleo (1982, art. 5)).

841. En algunos casos, el empleador debe justificar la renovación de un contrato de duración determinada¹⁰⁵⁷. A veces la legislación impone limitaciones con respecto a la duración de estos contratos o limita el número de renovaciones sucesivas¹⁰⁵⁸. Estos límites también pueden aplicarse en el caso del trabajo ocasional. En algunos casos, la ley establece un período de duración máxima de los contratos sucesivos¹⁰⁵⁹. Tras un número concreto de contratos de duración determinada sucesivos o en el caso de incumplimiento de los límites, el contrato se convierte en permanente¹⁰⁶⁰. Lo mismo ocurre en el caso de la renovación tácita¹⁰⁶¹. En algunos casos, la ley nacional prevé que el número máximo de trabajadores con contratos temporales se determine por convenio colectivo. En algunos países, los límites a la utilización reiterada de contratos de duración determinada han sido impuestos por las autoridades judiciales¹⁰⁶².

Lituania – El nuevo Código del Trabajo de 2017 introduce algunos cambios en la normativa sobre los contratos de duración determinada, a saber¹⁰⁶³:

- ▶ la posibilidad de utilizar contratos de duración determinada para trabajo de carácter permanente (siempre y cuando no representen más del 20 por ciento del total de contratos celebrados por la empresa);
- ▶ la duplicación de la tasa de las cotizaciones para el seguro de desempleo para los contratos de duración determinada, en comparación con los contratos indefinidos;
- ▶ la disminución de la duración máxima general de los contratos de duración determinada sucesivos de cinco a dos años (con algunas excepciones), y
- ▶ la imposición de un período mínimo de preaviso para las relaciones de trabajo de más de un año y una indemnización por despido para relaciones de trabajo de más de dos años.

¹⁰⁵⁷ Por ejemplo, *Croacia* (Ley del Trabajo, art. 1) e *Italia* (decreto legislativo núm. 87, de 2018, conocido como «decreto dignidad»).

¹⁰⁵⁸ Por ejemplo, *Argentina* (la Ley de Contrato de Trabajo (núm. 20744), art. 93, establece que el contrato de trabajo de duración determinada se podrá renovar durante un período máximo de cinco años. Las partes deben notificar con antelación la terminación del contrato, salvo en aquellos casos en que la duración del contrato sea inferior a un mes. La omisión de esta comunicación transforma el contrato en uno permanente) y *Croacia* (la Ley del Trabajo, art. 12, establece un límite, en principio, de tres años consecutivos).

¹⁰⁵⁹ Por ejemplo, *Italia* (en virtud del «decreto dignidad», se ha reducido el período total que puede cubrir un contrato de duración determinada de 36 a 24 meses, y el contrato se puede renovar como máximo cuatro veces).

¹⁰⁶⁰ Por ejemplo, *Argelia* (ley núm. 90-11, art. 14), *Chile* (Código del Trabajo, art. 183-T), *China* (Ley de Normas del Trabajo, art. 9) y *Turquía* (ley núm. 4857, art. 11).

¹⁰⁶¹ Por ejemplo, *Suiza* (Ley Federal que complementa el Código Civil de Suiza, art. 334).

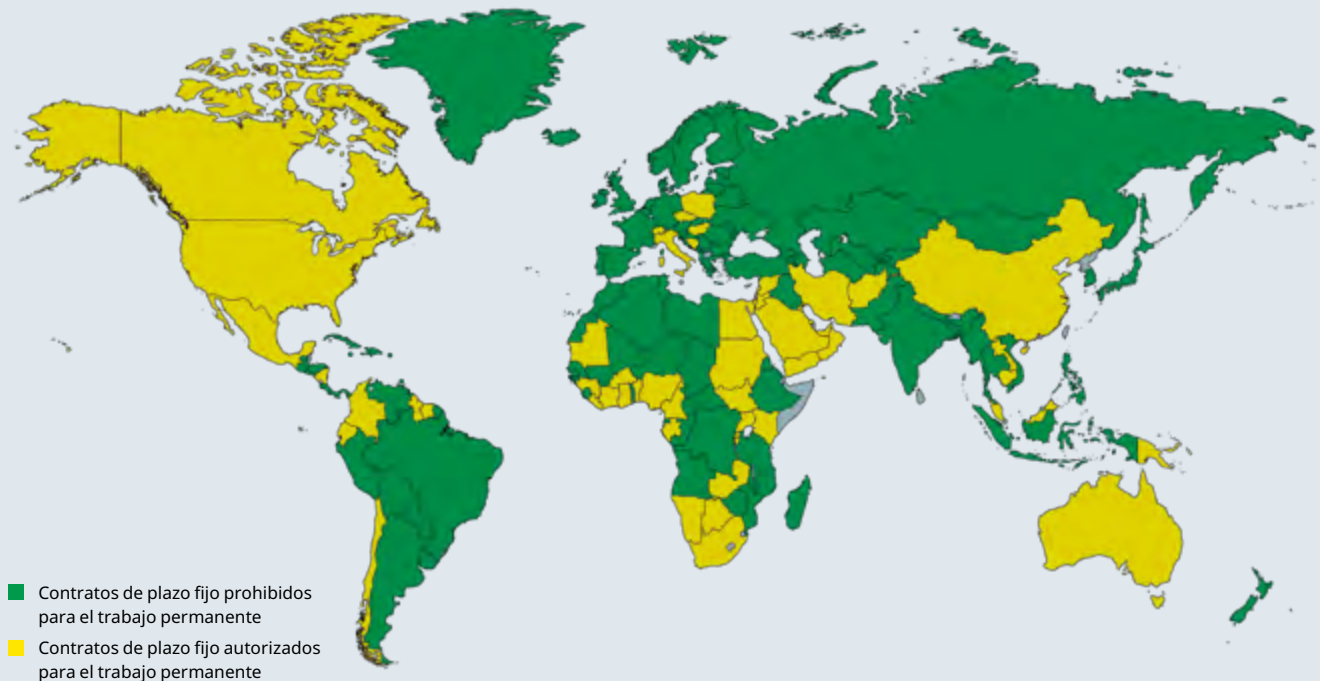
¹⁰⁶² Por ejemplo, *Suiza* (el Tribunal Supremo Federal y el Tribunal Administrativo Federal han dificultado las renovaciones sucesivas de los contratos de duración determinada (decisiones de 2017 y 2016, respectivamente).

¹⁰⁶³ Para consultar los ejemplos facilitados, véase OCDE: *Policy Responses to New Forms of Work*, 2019, *op. cit.*, pág. 36 y siguientes.



Gráfico 6.3

Prohibición legal de la utilización de contratos de duración determinada para tareas permanentes



Fuente: A. Aleksynska y A. Muller: «Nothing more permanent than temporary? Understanding fixed-term contracts», INWORK and GOVERNANCE, Reseña sobre políticas núm. 6, OIT, Ginebra, 2015, basado en datos de la OIT, el Banco Mundial y leyes laborales nacionales.

842. En algunos casos, la legislación nacional establece medidas financieras que desincentivan la utilización de contratos de duración determinada. En algunos países, se imponen tasas de cotizaciones sociales más elevadas para los contratos de duración determinada con el objetivo de hacerlos más costosos para los empleadores en comparación con los contratos de duración indefinida¹⁰⁶⁴. Algunos países han adoptado medidas, como aumentar la flexibilidad asociada a los contratos indefinidos u ofrecer incentivos financieros, para alentar a los empleadores a celebrar este tipo de contratos¹⁰⁶⁵. Sin embargo, la Comisión observa que, en algunos casos, esta flexibilidad consiste en la reducción de las barreras para el despido, la ampliación de los períodos de prueba para nuevos trabajadores con contratos indefinidos, la reducción del derecho a la licencia por enfermedad remunerada o la exención de cotizaciones a la seguridad social¹⁰⁶⁶. Asimismo, las condiciones relativas a los contratos de duración determinada se han suavizado en algunas jurisdicciones¹⁰⁶⁷.

¹⁰⁶⁴ Por ejemplo, *Italia* (el «decreto dignidad» aumenta la contribución adicional establecida en 2012 para los contratos de duración determinada en 0,5 por ciento por cada renovación) y *España* (en 2018 se aprobó un aumento de las cotizaciones sociales de 36 a 40 por ciento para los contratos de una duración inferior a cinco días). Se adoptaron medidas similares en *Francia y Portugal*.

¹⁰⁶⁵ Véase, OCDE: *Policy Responses to New Forms of Work*, 2019, *op. cit.*, pág. 38.

¹⁰⁶⁶ Por ejemplo, *Francia, Italia* (aunque las sucesivas modificaciones legislativas y las autoridades judiciales han limitado esta posibilidad) y *Países Bajos*. Se han introducido exenciones de cotizaciones de seguridad social en *Croacia, Francia, Italia, los Países Bajos y Portugal*, entre otros.

¹⁰⁶⁷ Por ejemplo, *Estonia* (las restricciones se han reducido), *Francia* (aunque la legislación prevé un límite de dieciocho meses de duración total y un número máximo de renovaciones (dos), los cambios jurídicos de 2017 han sentado precedente para firmar acuerdos sectoriales al respecto, los cuales podrían establecer medidas menos protectoras) y *Países Bajos* (se ha ampliado de dos a tres años el período tras el cual los contratos consecutivos se convierten en un contrato indefinido).

Directiva 1999/70/CE del Consejo de la Unión Europea de 28 de junio de 1999 sobre el trabajo de duración determinada

Principio de no discriminación: «Por lo que respecta a las condiciones de trabajo, no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas».

Medidas destinadas a evitar la utilización abusiva: A efectos de prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos de duración determinada los Estados miembros de la UE (previa consulta con los interlocutores sociales) introducirán una o varias de las medidas siguientes: *a)* razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales; *b)* la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo de duración determinada, y *c)* el número de renovaciones de tales contratos. Además, los Estados miembros de la UE, previa consulta a los interlocutores sociales, determinarán en qué condiciones los contratos de trabajo de duración determinada: *a)* se considerarán «sucesivos», y *b)* se considerarán contratos o relaciones de duración indefinida.

843. La Comisión toma nota de la adopción de distintos tipos de medidas en el plano nacional para tratar de garantizar la igualdad de condiciones y promover la igualdad de trato entre los trabajadores vinculados por modalidades contractuales alternativas. Por ejemplo, en algunos casos, la legislación contempla la posibilidad de no tener en cuenta las pausas en el contrato al establecer la continuidad de los servicios para que los trabajadores temporales, y más concretamente los ocasionales, tengan derecho a la protección. Otra posibilidad consiste en convertir el contrato de duración determinada u ocasional en una relación de trabajo regular tras un número determinado de contratos ocasionales.

844. En particular, con respecto a la remuneración, la legislación y la práctica en algunos países, exigen un plazo de espera para tener derecho a la igualdad de trato respecto de todos o algunos de los elementos de la remuneración. A los trabajadores temporales (incluidos los trabajadores ocasionales) y a tiempo parcial (incluidos los trabajadores que realizan trabajo a pedido o tienen contratos de cero horas) a menudo les resulta muy difícil alcanzar los diversos niveles mínimos exigidos por la legislación a este respecto y, por consiguiente, reciben una remuneración inferior. En otros casos, se establece la igualdad de remuneración para los trabajadores ocasionales¹⁰⁶⁸.

Ghana – La Ley del Trabajo, de 2003, artículo 74, 2), prevé que: «el trabajador ocasional: *a)* recibirá la misma remuneración por trabajo de igual valor por cada día trabajado en esa organización».

ii) Contratos a tiempo parcial

845. En cuanto al trabajo a tiempo parcial, con el fin de asegurar que éste sea libremente elegido, es importante brindar la posibilidad de ser transferido de un trabajo a tiempo completo a un trabajo a tiempo parcial, y viceversa¹⁰⁶⁹. Esto es particularmente importante, por ejemplo, como medio para facilitar el regreso de los padres al trabajo remunerado una vez

¹⁰⁶⁸ Véase, por ejemplo, *Camboya* (Ley del Trabajo, 1997, art. 10 (con exclusiones)) y *Ghana* (Ley del Trabajo, art. 74, 2)).

¹⁰⁶⁹ Véase, por ejemplo, *Croacia* (Código del Trabajo, art. 62).



finalizado el período de su licencia por maternidad o parental, así como para evitarles caer en la «trampa del trabajo a tiempo parcial». Asimismo, el rechazo de un trabajador a ser transferido de un trabajo a tiempo completo a un trabajo a tiempo parcial, o viceversa, no debería, por sí mismo, constituir una causa justificada de terminación de la relación de trabajo.

846. En el caso del trabajo a tiempo parcial, se deberían aplicar a los trabajadores en cuestión las mismas condiciones que a los trabajadores a tiempo completo en una situación comparable, en lo que respecta a la programación de las vacaciones anuales y al trabajo efectuado en los días de descanso habituales y en días feriados. También deberían tener acceso, en condiciones equitativas, y, en la medida de lo posible, en condiciones equivalentes, a todas las formas de licencia otorgadas a los trabajadores a tiempo completo en una situación comparable, en particular, la licencia pagada de estudios, la licencia parental y la licencia en caso de enfermedad de un hijo o de otro miembro de la familia directa del trabajador.

La Directiva 97/81/CE del Consejo de la Unión Europea relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la Unión de Confederaciones Industriales y de Empleadores de Europa (UNICE), el Centro Europeo de Empresas con Participación Pública (CEEP) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES) establece el principio de no discriminación, según el cual no podrá tratarse a los trabajadores a tiempo parcial de una manera menos favorable que a los trabajadores a tiempo completo en situación comparable, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas. La directiva prevé la exclusión de los trabajadores a tiempo parcial contratados con carácter ocasional cuando haya razones objetivas que la justifiquen y previa consulta con los interlocutores sociales.

847. En el caso de los trabajadores a tiempo parcial¹⁰⁷⁰, la aplicación del principio de igualdad de trato también incluye el concepto de la proporcionalidad, si procede. De este modo, los pagos o los derechos se pueden atribuir al trabajador a tiempo parcial prorrateándolos en proporción a las horas trabajadas, con arreglo al sistema de protección social o de empleo aplicable. Su remuneración no debería ser inferior al de un trabajador a tiempo completo en situación comparable únicamente por trabajar a tiempo parcial. La regla de proporcionalidad también es aplicable a las prestaciones pecuniarias como la licencia por maternidad, la terminación de la relación de empleo, las vacaciones anuales pagadas o los días feriados pagados, y la licencia por enfermedad. Deberían adoptarse medidas para que, en la medida en que sea factible, los trabajadores a tiempo parcial tengan acceso, en condiciones equitativas, a las instalaciones y servicios de bienestar y a los servicios sociales del establecimiento de que se trate, los cuales deberían adaptarse para tener en cuenta sus necesidades¹⁰⁷¹.

República Centroafricana – El Código del Trabajo, artículo 194, estipula que: «Los trabajadores a tiempo parcial no deben percibir un salario base inferior al de los trabajadores a tiempo completo en situación comparable por el sólo hecho de ser trabajadores a tiempo parcial».

¹⁰⁷⁰ A este respecto, véase el Estudio General de 2018, cap. V.

¹⁰⁷¹ Por ejemplo, *Argentina* (la ley núm. 20744, art. 92 *ter*, establece que el trabajo a tiempo parcial no supera las dos terceras partes de la jornada completa habitual y que la remuneración debe ser proporcional; si la jornada pactada supera esa proporción, el empleador deberá abonar la remuneración correspondiente a un trabajador de jornada completa), *Burkina Faso* (ley núm. 028-2008, art. 47) y *Croacia* (Código del Trabajo, art. 62).

España – La Ley del Estatuto de los Trabajadores, artículo 12, 4), establece: «El contrato a tiempo parcial se registrará por las siguientes reglas: [...] d) Las personas trabajadoras a tiempo parcial tendrán los mismos derechos que los trabajadores a tiempo completo [...] e) La conversión de un trabajo a tiempo completo en un trabajo parcial y viceversa tendrá siempre carácter voluntario para el trabajador y no se podrá imponer. [...] El trabajador no podrá ser despedido ni sufrir ningún otro tipo de sanción o efecto perjudicial por el hecho de rechazar esta conversión».

848. La Comisión toma nota de que, en algunos países, la ley establece límites en el número de horas mínimo que puede cubrir un contrato de trabajo¹⁰⁷². En otros países, se especifica el número mínimo de horas a que habría que reducir un contrato para que pueda considerarse a tiempo parcial¹⁰⁷³. En algunos casos, la ley establece que el número máximo de trabajadores cubiertos por contratos a tiempo parcial que puede haber en una entidad se determinará mediante negociación colectiva.

Côte d'Ivoire – El decreto núm. 96-202, de 1996, artículo 13, establece que los trabajadores a tiempo parcial tienen los mismos derechos legales y regulatorios que se reconocen a los trabajadores a tiempo completo, en particular en lo relativo a:

- el derecho de libertad sindical, de negociación colectiva y de tener representación en una empresa;
- la protección de la maternidad;
- las vacaciones y los días feriados pagados;
- la licencia por enfermedad, y
- la rescisión del contrato de trabajo.

Las ventajas financieras que se derivan de estos derechos se determinan en proporción a las horas de trabajo y los ingresos.

849. Los trabajadores con contratos de trabajo «a pedido» (en virtud de los cuales las horas de trabajo pueden variar de una semana a otra, o incluso de un día para otro), incluidos los contratos de cero horas (en que no se garantiza un número mínimo de horas de trabajo) deberían disfrutar de los mismos derechos y prestaciones con respecto al número máximo de horas de trabajo y a las vacaciones. No obstante, a menudo les perjudica trabajar menos dadas las consecuencias en sus ingresos. La aplicación de medidas encaminadas a suprimir las cláusulas de exclusividad¹⁰⁷⁴, o la posibilidad de rechazar trabajo, puede ayudar a ese tipo de trabajadores a combinar varios empleos, si fuera necesario y si así lo desearan. Otras medidas de protección se basan en el derecho a percibir un salario en caso de cancelación de un turno de trabajo. En algunos países, la ley limita expresamente la posibilidad de recurrir a los contratos de trabajo «a pedido» o contratos de cero horas¹⁰⁷⁵.

¹⁰⁷² Por ejemplo, *Argelia* (la ley núm. 90-11, art. 12, establece que el trabajo a tiempo parcial no puede abarcar menos de la mitad de horas que la duración legal del trabajo a tiempo completo); *Argentina* (Ley de Contrato de Trabajo, art. 92 *ter*), *República Centroafricana* (Código del Trabajo, art. 189, establece que la duración del contrato de trabajo a tiempo parcial debe ser inferior en, al menos, un tercio de la duración del contrato de trabajo a tiempo completo) y *Côte d'Ivoire* (el decreto núm. 96-202, de 1996, art. 2, dispone que un contrato a tiempo parcial debe ser de menos de 30 horas por semana o 120 horas por mes).

¹⁰⁷³ Por ejemplo, *Argentina*, *República Centroafricana*, *Côte d'Ivoire* y *Senegal* (el Código del Trabajo, art. 137, establece que los contratos de al menos un quinto del tiempo de trabajo completo habitual se consideran contratos a tiempo parcial).

¹⁰⁷⁴ Por ejemplo, *Nueva Zelandia* y *Reino Unido*.

¹⁰⁷⁵ En el *Reino Unido* se está reflexionando sobre el hecho de limitar el recurso a ese tipo de contratos a raíz de la publicación del informe Taylor (M. Taylor: *Good Work: The Taylor Review of Modern Working Practices*, Londres, 2017). En el Plan para ofrecer buenos empleos (*Good Work Plan*), se acepta introducir el derecho a solicitar más previsibilidad y mayor número de horas de trabajo en los contratos de cero horas.

Finlandia – La reforma de la Ley de Contratos de Trabajo, relativa a la utilización de los contratos de cero horas, entró en vigor el 1.º de junio de 2018. A raíz de dicha reforma:

- ▶ Los empleadores deben tener una necesidad auténtica de recurrir a contratos de trabajo de horas variables.
- ▶ La necesidad de empleo del empleador debe equivaler al número mínimo de horas establecido en el contrato de trabajo. Si el número real de horas de trabajo efectuadas por el trabajador durante los últimos seis meses pone de manifiesto que el número mínimo de horas acordado no corresponde con la necesidad real de empleo del empleador, éste deberá negociar el ajuste del número de horas por petición del trabajador.
- ▶ El empleador deberá informar por escrito al trabajador de sus expectativas en lo que respecta a la frecuencia y las situaciones en que el empleador podrá ofrecer trabajo.
- ▶ Los trabajadores tendrán derecho a recibir un subsidio por enfermedad en caso de que no puedan trabajar por enfermedad o lesión en el día de trabajo acordado.
- ▶ El trabajador tendrá derecho a recibir una compensación por pérdida de ingresos durante el período de preaviso en caso de que se le ofrezca menos trabajo que durante un período de referencia de doce semanas anterior a su último turno de trabajo. En caso de que la relación de trabajo haya durado menos de un mes en el momento en que el trabajador recibe el preaviso de terminación del contrato de trabajo, no existirá la obligación de compensación por pérdida de ingresos.

850. En algunos casos, la ley prohíbe los contratos de cero horas¹⁰⁷⁶.

Irlanda – La Ley de Empleo (disposiciones varias), de 2018, modifica el artículo 18 de la Ley de Organización del Tiempo de Trabajo, de 1997, con el fin de prohibir los contratos de cero horas, salvo en las siguientes circunstancias:

- ▶ cuando el trabajo tiene carácter ocasional;
- ▶ cuando el trabajo se efectúa en circunstancias de emergencia, o
- ▶ cuando se trata de un trabajo de corta duración para suplir una ausencia.

Se establece asimismo una protección contra las penalizaciones del trabajador por acogerse a sus derechos, y prevé una disposición relativa al intervalo de horas de trabajo a fin de que el contrato de trabajo refleje realmente las horas trabajadas. El trabajador tendrá derecho a pedir que se le asigne el intervalo de horas que refleje más adecuadamente las horas trabajadas durante un período de referencia de doce meses.

No obstante, la ley no prohíbe los contratos «siempre y cuando» (modalidad contractual en que el empleador no está obligado a garantizar las horas de trabajo y el trabajador no está obligado a aceptar las que se le ofrezcan, a pesar de lo cual, los derechos de los trabajadores están amparados por la ley)¹⁰⁷⁷.

¹⁰⁷⁶ En *Nueva Zelanda*, la Ley de Relaciones Laborales, en su versión enmendada en 2016, prohíbe todo acuerdo en que no se garanticen las horas de trabajo, pero exige al trabajador que esté disponible para trabajar un determinado número de horas por semana.

¹⁰⁷⁷ Véase OCDE: *Policy Responses to New Forms of Work*, 2019, *op. cit.*, pág. 42.

851. En algunos casos, la ley establece que el empleador debe comunicar el horario de trabajo o la cancelación de turnos de trabajo con suficiente antelación¹⁰⁷⁸.

Directiva UE 2019/1152 relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea

Previsibilidad mínima del trabajo

1. Si el patrón de trabajo de un trabajador es total o mayoritariamente imprevisible, los Estados miembros garantizarán que el empleador no obligue a trabajar al trabajador a menos que se cumplan las dos condiciones siguientes: *a)* el trabajo tiene lugar en unas horas y unos días de referencia predeterminados, y *b)* el empleador informa al trabajador de una tarea asignada con un preaviso razonable establecido de conformidad con la legislación, los convenios colectivos o la práctica nacionales.
2. Si no se cumple uno o ninguno de los requisitos establecidos en el apartado 1, el trabajador tendrá derecho a rechazar una tarea asignada sin que ello tenga consecuencias desfavorables.

Medidas complementarias para los contratos a demanda

Si los Estados miembros autorizan el uso de contratos de trabajo a demanda o similares, adoptarán una o varias de las siguientes medidas para evitar prácticas abusivas: *a)* limitaciones en el uso y la duración de los contratos a demanda o contratos laborales similares; *b)* una presunción refutable de la existencia de un contrato de trabajo con una cantidad mínima de horas pagadas sobre la base de la media de horas trabajadas durante un período determinado, y *c)* otras medidas equivalentes que garanticen una prevención eficaz de las prácticas abusivas.

La directiva también prevé que los Estados miembros deberán facilitar la transición a otra forma de empleo; toda formación obligatoria se proporcionará gratuitamente al trabajador, se computará como tiempo de trabajo y, a ser posible, tendrá lugar durante el horario de trabajo. También se prevé la presunción favorable, el derecho a reparación, la protección contra el trato o las consecuencias desfavorables; la protección contra el despido y la posibilidad de imponer un régimen probatorio más favorable a los trabajadores (la carga de la prueba); sanciones, y la no disminución del nivel general de protección de que ya gozan los trabajadores.

iii) Acuerdos contractuales que vinculan a varias partes

852. En el caso del trabajo a través de empresas de trabajo temporal, en muchas ocasiones, con el fin de prevenir los abusos de subcontratación y la consideración de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal como proveedores de servicios, las normativas de algunos países prohíben la subcontratación para las actividades principales de la empresa. Ésta también ha sido la opinión de los tribunales en muchos casos. En algunos países, la legislación establece la responsabilidad conjunta de la empresa de trabajo temporal y la empresa usuaria¹⁰⁷⁹ respecto de los derechos de los trabajadores como la remuneración, la seguridad

¹⁰⁷⁸ Por ejemplo, *Canadá* (Código del Trabajo, enmiendas introducidas en 2017 y 2018, que todavía no han entrado en vigor, y que obligan a fijar el horario de trabajo con 96 horas de antelación y establecen el derecho a rechazar el trabajo en caso de que ese plazo no se respete, períodos mínimos de descanso y el derecho a rechazar horas extraordinarias), *Chile* (Código del Trabajo, art. 40 *bis* C), *Irlanda* (la Ley de Empleo (disposiciones diversas), de 2018, exige que el empleador comunique con cinco días de antelación el número de horas que espera razonablemente que el trabajador cumpla en un día de trabajo ordinario, y en una semana de trabajo ordinaria), *Nueva Zelanda* (la Ley de Relaciones Laborales establece un período de preaviso razonable cuando se cancele un turno de trabajo) y *Noruega*. Véase además el cap. II.

¹⁰⁷⁹ Por ejemplo, *Argentina* (Ley de Contrato de Trabajo, art. 29), *Bélgica*, *Filipinas* y *Turquía*.



social y la seguridad y la salud en el trabajo. En algunos casos, la legislación exige que existan motivos objetivos para recurrir al trabajo a través de empresas de trabajo temporal. En la mayoría de los países, está prohibida la utilización de trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal para reemplazar a trabajadores en huelga.

853. En el caso de trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, que están vinculados por una forma de contratos de varias partes, el reto consiste en determinar quién es el empleador y, más concretamente, en quién recae la responsabilidad de velar por la protección laboral y social de los trabajadores. En algunos países, la legislación considera que estos trabajadores tienen una relación de trabajo con la empresa usuaria. Como se indica en el capítulo II, en la legislación de muchos países se establece la responsabilidad conjunta de la empresa de trabajo temporal y la empresa usuaria.

854. En relación con la remuneración, la normativa de algunos países establece lo que comúnmente se denomina la «excepción sueca» para los trabajadores contratados a través de empresas de trabajo temporal con un contrato permanente y que reciben una remuneración entre una cesión temporal y la siguiente. Con arreglo a este acuerdo, los trabajadores renuncian al derecho a la igualdad de remuneración respecto del personal permanente en situación comparable a cambio de la garantía de recibir una retribución determinada en el período comprendido entre un trabajo y otro.

Reino Unido – El reglamento de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal de 2010 prevé, en la regla 10, una remuneración entre una cesión temporal y la siguiente, pero «el contrato de empleo contiene una declaración según la cual el efecto de aceptarla es que el trabajador no podrá, mientras esté vigente su contrato, ejercer el derecho de igualdad de remuneración». Como parte del plan para ofrecer buenos empleos (*Good Work Plan*), esta posibilidad de excluirse del derecho a la igualdad de remuneración quedará derogada.

855. En lo que respecta a la seguridad y salud en el trabajo, la Comisión recuerda que, en el Estudio General de 2017 sobre seguridad y salud en el trabajo, se reconoció que la subcontratación puede representar un reto en lo relativo a asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo. Recuerda que las disposiciones en vigor para dos o más empleadores que realicen actividades en el mismo lugar de trabajo deben aplicarse a las situaciones en las que hay varios contratistas y subcontratistas. La tarea de garantizar el mantenimiento de un grado adecuado de seguridad y salud en los lugares de trabajo en los que están presentes diversas empresas contratistas de diferentes tamaños y con cometidos distintos requiere establecer mecanismos de colaboración, coordinación y comunicación eficaces, y una definición de los respectivos deberes y responsabilidades de cada agente que interviene¹⁰⁸⁰.

iv) Trabajo en plataformas digitales

856. La situación de los trabajadores de la economía de plataformas digitales, aunque es más difícil de entender y abordar, también plantea muchos retos relacionados con la inseguridad de los ingresos y los horarios de trabajo excesivamente largos, en particular porque en general las condiciones de servicio se imponen unilateralmente y el único recurso del trabajador es aceptarlas o buscar trabajo en otro lado¹⁰⁸¹. En algunos casos, como se indica a continuación,

¹⁰⁸⁰ OIT: *Trabajar juntos para promover un medio ambiente de trabajo seguro y saludable, Estudio General relativo a los instrumentos de seguridad y salud en el trabajo sobre el marco promocional, la construcción, las minas y la agricultura*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 106.ª reunión, Ginebra, 2017 (en adelante el «Estudio General de 2017»), párr. 263.

¹⁰⁸¹ A este respecto, véase J. Berg y otros: *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo: Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital*, 2018, op. cit., pág. 103 y siguientes.



la legislación nacional prevé medidas de protección específicas para garantizar la igualdad de condiciones de trabajo para los trabajadores de la economía de plataformas digitales.

857. El nivel de remuneración es a menudo muy bajo en el trabajo en plataformas digitales. Dado que existen pocas normativas que abarquen la retribución en este tipo de trabajo, son las propias plataformas las que establecen normalmente las condiciones. No obstante, se han puesto en marcha algunas iniciativas privadas positivas en la materia¹⁰⁸². Al margen de la cuestión de la aplicación del principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, para garantizar que estas categorías de trabajadores disfrutaran de condiciones de trabajo adecuadas, también es necesario vincular la remuneración al tiempo de trabajo. Es preciso garantizar a los trabajadores un número mínimo de horas de trabajo para que puedan ganarse la vida.

858. En muchos países, asegurar la seguridad y salud de los trabajadores vinculados por las diversas formas de la relación de trabajo, incluidos los trabajadores de la economía de plataformas digitales, suscita una serie de dificultades. El acceso adecuado a la seguridad y la salud y la formación en el trabajo es una de las cuestiones que deben atenderse cuando los trabajadores están sujetos a una movilidad excesiva de un lugar de trabajo a otro y a un número desmedido de horas de trabajo, así como en el caso del trabajo a domicilio y el teletrabajo. Las formas contractuales alternativas y el trabajo en la economía de plataformas a veces conllevan realizar teletrabajo. En esos casos, puede resultar complicado acceder al hogar del trabajador para garantizar que se respetan las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo. En ese sentido, la Comisión se remite al examen de la situación de los trabajadores a domicilio y las medidas adoptadas en el plano nacional e internacional para abordar su situación. En las secciones relativas a la inspección de trabajo del presente Estudio General, se tienen en cuenta cuestiones como el acceso al hogar del trabajador. En el caso del trabajo en la economía de plataformas digitales, también se plantean diversos retos al tratar de asegurar las medidas de seguridad y salud en el trabajo. Por ejemplo, existe un alto riesgo de accidentes en lo que concierne a las plataformas de transporte, en particular, cuando el transporte y la entrega se efectúan en motocicleta o bicicleta. Asimismo, debe considerarse la adopción de medidas de seguridad y salud en el trabajo cuando el trabajo en plataformas implique el examen de imágenes pornográficas o violentas.

859. *La Comisión alienta a los gobiernos a que examinen detenidamente las medidas que pueden adoptarse para que se cumplan los requisitos de seguridad y salud en los sectores y los lugares de trabajo que se caracterizan por la presencia de varios contratistas y subcontratistas. Entre otras medidas posibles, se encuentran las destinadas a imponer o promover la coordinación de las actividades en materia de seguridad y salud en el ámbito de la empresa y la comunicación clara a este respecto, así como las iniciativas para asegurar el cumplimiento por parte de los contratistas y subcontratistas de los procedimientos y disposiciones de seguridad y salud en el lugar de trabajo. La Comisión recuerda asimismo la necesidad de que se apliquen medidas de protección efectivas, entre ellas, el suministro de ropa y equipo de protección personal sin costo alguno para el trabajador en lo que respecta a todos los trabajadores, incluidos aquellos que están vinculados por otras modalidades contractuales.*

3. Protección social

860. Aunque en la presente publicación se presentan por separado a fin de facilitar la comprensión, la mayoría de las políticas de protección social no se pueden desligar del empleo. La seguridad social constituye una parte integral del empleo y no debe disociarse del mismo. Esto no impide a los países ampliar el abanico de mecanismos de protección social e integrar nuevos mecanismos que no estén vinculados a la situación laboral. Sin embargo, para los trabajadores con una relación de trabajo dependiente, la seguridad social debe seguir siendo una parte integral de su empleo, es decir, el empleador también debe realizar aportaciones

¹⁰⁸² *Ibid.*



(aunque a veces estén subvencionadas en su mayor parte para fomentar los procesos de formalización). Desvincular la seguridad social del empleo disminuiría la protección. Así, se aplicaría un nivel básico de protección en lugar de los mecanismos de seguro de sustitución de los ingresos. Esta situación desincentivaría los procesos de formalización.

861. La Comisión toma nota de que la creciente diversificación del empleo y las modalidades de trabajo tiene repercusiones en el acceso a una protección social adecuada. Esta situación se ve agravada por la economía digital, la automatización y la globalización. Las nuevas formas de trabajo y de organización del trabajo van acompañadas, a su vez, de niveles de protección más bajos que requieren nuevas respuestas de política mejor adaptadas a estas nuevas realidades.

862. La Comisión ya señaló en su último Estudio General sobre la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) la importancia de la protección social y la necesidad de adoptar políticas que fomenten la extensión de la cobertura no sólo a las formas tradicionales de trabajo informal, sino también a las formas emergentes de actividad informal, incluido el trabajo en la economía digital. Promover el acceso a una protección social adecuada, integradora y efectiva para los trabajadores en todas las formas de empleo y modalidades de trabajo permite al mismo tiempo fomentar la igualdad y la no discriminación.

El pilar europeo de derechos sociales prevé que «[c]on independencia del tipo y la duración de su relación laboral, los trabajadores por cuenta ajena y, en condiciones comparables, los trabajadores por cuenta propia, tienen derecho a una protección social adecuada»¹⁰⁸³.

863. A fin de asegurar la cobertura de todos los trabajadores, las estrategias nacionales deberían tratar de establecer una combinación adecuada de mecanismos contributivos y no contributivos teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, y prestando especial atención a las necesidades de los trabajadores en otras formas contractuales y de empleo.

864. Es necesario trabajar en dos esferas específicas: para adaptar los regímenes contributivos existentes y para ampliar los no contributivos. Esta combinación de regímenes de seguro social y de regímenes de seguridad social financiados mediante impuestos constituye el mecanismo principal para asegurar la protección social porque garantiza la seguridad de ingresos y el acceso a la atención de salud a través de mecanismos financiados colectivamente. Estos dos tipos de regímenes también son fundamentales para garantizar por lo menos la seguridad básica del ingreso para todos, incluidas las personas que no tienen capacidad contributiva¹⁰⁸⁴. Estos regímenes contributivos y no contributivos deberían utilizarse de forma apropiada y eficaz para colmar las lagunas de protección y ampliarse progresivamente a todas las personas por medio de enfoques coordinados y coherentes en materia de políticas. Estos enfoques garantizarían que los regímenes estuvieran adaptados a las circunstancias específicas de los diversos grupos de la población a fin de asegurar que un número creciente de personas tengan acceso a mecanismos que proporcionen unos niveles más elevados de protección social que los niveles básicos previstos por el piso de protección social¹⁰⁸⁵.

¹⁰⁸³ OIT: *Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible, Estudio General relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte B), CIT, 108.ª reunión, 2019 (en adelante, el «Estudio General de 2019»), párr. 590.

¹⁰⁸⁴ Estudio General de 2019, párr. 435.

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*, párr. 653.



865. Para garantizar el trabajo decente para todos los trabajadores se necesitan políticas y marcos jurídicos de protección social eficaces e integradores, que incluyan medidas como:

- ▶ adaptar los mecanismos de protección existentes para garantizar la cobertura de todos los trabajadores, por ejemplo, mediante la eliminación o reducción de los umbrales mínimos respecto a las horas de trabajo, los ingresos o la duración de un empleo para que los trabajadores vinculados por otras modalidades contractuales y de empleo no se vean excluidos de la cobertura; de lo contrario,
- ▶ permitir mayor flexibilidad respecto de las cotizaciones exigidas para poder percibir las prestaciones, por ejemplo, al permitir interrupciones en el historial de cotizaciones;
- ▶ facilitar la portabilidad de los derechos a prestaciones entre los distintos regímenes de seguridad social y situaciones en el empleo;
- ▶ garantizar un piso de protección social definido a nivel nacional que proporcione al menos garantías básicas de seguridad social a todas las personas que la necesiten en el marco de los sistemas nacionales de protección social;
- ▶ adaptar los regímenes de seguro de (des)empleo para responder a las contingencias específicas de los trabajadores que desempeñan formas atípicas de empleo;
- ▶ aprovechar al máximo la tecnología de la información y las comunicaciones para integrar la gestión de datos e información con el fin de respaldar nuevas iniciativas impulsadas por las administraciones de protección social;
- ▶ adaptar, según proceda, las instituciones del mercado de trabajo al entorno de trabajo cambiante (mejoras en las condiciones de trabajo, desarrollo de competencias, relaciones de trabajo y negociación colectiva), y
- ▶ coordinar las políticas de protección social con otras políticas públicas para ayudar a los trabajadores a gestionar los riesgos y dar cabida a las transiciones a lo largo de su vida laboral.

Turquía – El sistema integrado de información para asistencia social prevé un sistema de información y gestión de procesos para un amplio abanico de procedimientos de asistencia social (solicitudes, consultas, prestación y supervisión).

En países de América Latina se ha observado la utilización de sistemas de número de identificación específico y regímenes unificados de recaudación de contribuciones.

a) La adaptación de los mecanismos contributivos

866. El seguro social es el mecanismo de apoyo principal para los trabajadores de la economía formal, que ofrece un mecanismo importante de protección social a los trabajadores. A fin de garantizar una cobertura eficaz, tal vez sea necesario adoptar medidas adicionales que tengan en cuenta las características específicas de otras modalidades contractuales y de empleo (párrafo de la Recomendación núm. 204).

867. Para obtener resultados favorables, las respuestas de política podrían:

- ▶ favorecer enfoques de carácter integrador encaminados a asegurar que los trabajadores vinculados por otras modalidades contractuales y de empleo están cubiertos por mecanismos de protección social financiados colectivamente, y tienen acceso a una protección que equivalga a la protección ofrecida a los trabajadores que desempeñan formas convencionales de empleo, y
- ▶ acompañar dichos enfoques de medidas que brinden apoyo a los trabajadores para la transición armoniosa entre diferentes tipos de empleos y les garanticen la continuación de la cobertura del seguro social. De este modo, los trabajadores vinculados por otras modalidades contractuales y de empleo pueden continuar aumentando sus prestaciones



del seguro social a lo largo de su vida laboral, lo cual facilita la movilidad laboral y contribuye a una mayor estabilidad, una mejor protección y la prevención eficaz contra la informalización del empleo.

b) El fortalecimiento de los mecanismos no contributivos

868. Las prestaciones de protección social financiadas mediante impuestos (como la asistencia social) complementan de manera fundamental otros mecanismos de protección social existentes a fin de garantizar un piso de protección social para todos, es decir, un nivel básico de protección para las personas que la necesitan, tal y como propugna la Recomendación núm. 202. Estos regímenes no contributivos financiados a través de impuestos generales son especialmente importantes para aquellos que no están suficientemente cubiertos por los mecanismos contributivos porque:

- ▶ Garantizan las pensiones de vejez. Los regímenes de pensiones financiados con impuestos pueden garantizar al menos un nivel básico de seguridad de los ingresos en la vejez para los (antiguos) trabajadores en otras modalidades contractuales. Algunos países¹⁰⁸⁶ proporcionan una pensión universal para las personas mayores que garantiza un nivel básico de seguridad de los ingresos. Otros países¹⁰⁸⁷ ofrecen pensiones de vejez no contributivas a las personas que no han adquirido suficientes derechos a prestaciones en el marco del régimen de seguro social o no alcanzan un nivel mínimo de seguridad de ingresos.
- ▶ Garantizan las prestaciones por hijos y la protección contra el desempleo. Las prestaciones financiadas mediante impuestos también pueden colmar las lagunas de cobertura en materia de prestaciones familiares y por hijos¹⁰⁸⁸, protección contra el desempleo y asistencia social¹⁰⁸⁹ para los trabajadores vinculados por otras modalidades contractuales y de empleo.
- ▶ Garantizan la protección de la salud. La financiación mediante impuestos es esencial para los servicios nacionales de salud¹⁰⁹⁰, así como para subvencionar las cotizaciones al seguro de salud de trabajadores de bajos ingresos, incluidos muchos trabajadores que desempeñan formas atípicas de empleo que, de otro modo, no gozarían de una cobertura suficiente.

869. Las medidas destinadas a asegurar algún tipo de protección social, independientemente del tipo de empleo, subsanan las deficiencias de cobertura y reducen la necesidad de hacer un seguimiento de las prestaciones devengadas en los diferentes empleos, en particular en el caso de trabajadores de bajos ingresos. Algunas prestaciones de protección social – como la protección de la salud, las prestaciones por hijos y la licencia parental – ya son universales en muchos países¹⁰⁹¹. En algunos países, las prestaciones de sustitución de los ingresos sujetas a verificación de recursos para hogares de bajos ingresos¹⁰⁹² también pueden usarse para subsanar las deficiencias de cobertura; sin embargo, sigue siendo difícil hacer un seguimiento de los ingresos procedentes del empleo independiente y gestionar ingresos que están sujetos a una elevada fluctuación.

870. El establecimiento de una renta básica universal a veces se presenta como una opción que permite eliminar los problemas de acceso al proporcionar una prestación equitativa para todos que no está sujeta a condiciones. La independencia de las prestaciones de la trayectoria laboral se considera una de las ventajas principales del sistema de renta básica universal, así como la simplificación de los procesos administrativos y la reducción de las lagunas de

¹⁰⁸⁶ Por ejemplo, *Canadá*.

¹⁰⁸⁷ Por ejemplo, *Australia y Sudáfrica*.

¹⁰⁸⁸ Por ejemplo, *Argentina*.

¹⁰⁸⁹ Por ejemplo, *Alemania y Francia*.

¹⁰⁹⁰ Por ejemplo, *Reino Unido*.

¹⁰⁹¹ Por ejemplo, países de la OCDE.

¹⁰⁹² Por ejemplo, *Australia y Nueva Zelanda*.



cobertura. Sin embargo, la introducción de una renta básica universal implicaría un alejamiento significativo de la mayoría de las políticas y estrategias de protección social. Asimismo, la renta básica universal requeriría un espacio fiscal considerable, que puede exceder la capacidad de la economía de mantener la coexistencia de una renta básica universal con otras prestaciones de protección social para garantizar niveles adecuados de protección. Muchos gobiernos ya han puesto en marcha regímenes universales de prestaciones para subgrupos específicos de la población, como los niños o las personas de edad avanzada. Los regímenes establecidos en algunos países que incluyen pensiones o prestaciones universales por hijos han resultado ser un medio muy efectivo para subsanar las brechas de cobertura y garantizar, a un costo asumible, al menos un nivel básico de seguridad del ingreso.

871. Como se ha podido observar en los capítulos anteriores, las modalidades de empleo y trabajo que difieren de la relación de trabajo dependiente, a tiempo completo y de duración indeterminada más típica tienden a asociarse con déficits de trabajo decente y un nivel inferior de protección social. Una de las razones por las que los trabajadores están ocupados en diversas formas contractuales de empleo o trabajo es que no consiguen acceder a formas de trabajo más permanentes y estables.

872. Las barreras para la movilidad laboral son mayores cuando los mecanismos de protección social están ligados de forma directa o indirecta a un contrato de trabajo específico, en particular si está asociado a ciertos períodos para la adquisición de los derechos, por ejemplo, indemnizaciones por despido o seguro de salud o de pensiones proporcionado por el empleador. Los mecanismos de seguro social que no están vinculados a un contrato con un empleador específico pueden favorecer la movilidad laboral. Sin embargo, la exclusión de algunas categorías de trabajadores (como los independientes en muchos países) o la imposición de umbrales mínimos restrictivos con respecto al número de horas de trabajo, el salario o los períodos de trabajo pueden constituir barreras para la movilidad laboral. Muchos países han empezado a identificar y eliminar dichas barreras a fin de garantizar que los mecanismos de seguro social pueden desarrollar plenamente su potencial de proteger a la fuerza de trabajo y la población más amplia. Además, se están dedicando más esfuerzos a velar por que los mecanismos financiados con impuestos desempeñen un papel más prominente a la hora de garantizar al menos un nivel básico de protección para todos, es decir, un piso de protección social.

873. Algunos países han introducido, o se plantean introducir, cuentas personales de actividad que se pueden utilizar de forma flexible en función de las necesidades de los particulares.

Francia – La cuenta personal de actividad (CPA) permite a todos los trabajadores, con independencia de la situación en el mercado laboral, acumular derechos de pensión y «puntos» adquiridos en empleos anteriores por formación y educación, días de vacaciones no utilizados y trabajo agotador. Aunque la transición entre diferentes situaciones laborales puede entrañar la acumulación de menos puntos, o de ningún punto, los puntos adquiridos previamente no se pierden. El objetivo de esta reforma es pasar de un enfoque en el que los derechos están vinculados a la situación en el empleo del individuo a uno en el que los derechos individuales son transferibles entre las situaciones laborales, así como adaptarse a las realidades cambiantes de las trayectorias profesionales cada vez menos lineales. Este tipo de cuenta también tiene por objeto simplificar el sistema de protección social y mejorar los conocimientos de los individuos sobre sus derechos y prestaciones¹⁰⁹³.

¹⁰⁹³ De manera similar, el Libro Blanco 4.0 (2017) publicado por el Gobierno de *Alemania* propone establecer cuentas personales a largo plazo para cada individuo dotadas de un crédito inicial al principio de su vida laboral, que se puede incrementar mediante contribuciones posteriores. Dicho crédito puede utilizarse para el desarrollo de competencias, la formación profesional o las interrupciones de la carrera profesional.



i) Trabajadores independientes

874. La cobertura de seguridad social para el trabajo por cuenta propia, incluido el trabajo por cuenta propia económicamente dependiente, sigue siendo un reto importante. Aunque algunos países cubren algunas categorías de trabajadores independientes a través de regímenes obligatorios o voluntarios, las tasas de cobertura son bajas en todo el mundo, lo que da lugar a deficiencias de protección social significativas para este grupo de trabajadores. En varios países se han adoptado medidas pertinentes para ampliar la cobertura del seguro social para los trabajadores independientes, a saber:

- ▶ mecanismos simplificados para el pago de impuestos y cotizaciones¹⁰⁹⁴;
- ▶ cobertura obligatoria de los agricultores a través de mecanismos adaptados a sus características y necesidades específicas¹⁰⁹⁵;
- ▶ cobertura de grupos específicos, como artistas y ocupaciones conexas, a través de fondos del seguro social especiales¹⁰⁹⁶;
- ▶ medidas encaminadas a garantizar la igualdad de trato de los trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes, evitar la clasificación errónea de estos trabajadores y reducir el empleo encubierto en situaciones en las que los trabajadores son (re)clasificados como trabajadores por cuenta propia subcontratados con el objetivo de evitar el pago de las cotizaciones de la seguridad social¹⁰⁹⁷, y
- ▶ medidas que tienen por objeto dar cabida a la situación particular de los trabajadores de plataformas digitales, en especial teniendo en cuenta que éstos a menudo combinan el trabajo en la economía digital con un empleo «regular» en virtud del cual tal vez disfruten de un cierto grado de protección social.

875. El establecimiento de una metodología adecuada para calcular las cotizaciones, la cual es crucial para cubrir estas nuevas formas de trabajo por cuenta propia, ya que los ingresos son a menudo bajos y/o inestables, y los trabajadores independientes normalmente tienen que pagar la tasa de cotización tanto del trabajador como del empleador. Se puede dar respuesta a estos problemas mediante varias soluciones: adaptar el cálculo de las contribuciones y el calendario de pagos a las características del trabajador, por ejemplo, mediante contribuciones anuales, en lugar de mensuales, para los trabajadores y productores rurales¹⁰⁹⁸; establecer una cuota fija de cotizaciones; realizar mediciones indirectas de los ingresos¹⁰⁹⁹, o utilizar categorías amplias de cotizaciones. Simplificar los procedimientos administrativos para la inscripción y el pago de las cotizaciones y los impuestos, como los sistemas de monotributo¹¹⁰⁰, también ayuda a aliviar la carga administrativa de los trabajadores independientes, lo cual incentiva la transición a la economía formal y garantiza su acceso a las prestaciones de seguridad social.

ii) Trabajadores a tiempo parcial

876. Los principios de la igualdad de trato y la proporcionalidad entre los trabajadores a tiempo parcial y los trabajadores a tiempo completo en situación comparable también se aplican a los regímenes de seguridad social obligatorios. Así, los trabajadores a tiempo parcial deben gozar de condiciones equivalentes a las de los trabajadores a tiempo completo en situación comparable, las cuales podrán determinarse de forma proporcional a la duración del tiempo de trabajo, a las cotizaciones o a los ingresos, o mediante otros métodos que sean

¹⁰⁹⁴ Por ejemplo, *Argentina, Brasil y Francia*.

¹⁰⁹⁵ Por ejemplo, *Brasil y Francia*.

¹⁰⁹⁶ Por ejemplo, *Alemania*.

¹⁰⁹⁷ Por ejemplo, *Alemania e Italia* han adoptado medidas para subsanar las deficiencias de protección y garantizar la igualdad de trato respecto de los trabajadores asalariados, en particular a través de la ampliación del acceso a la seguridad social.

¹⁰⁹⁸ Por ejemplo, *Brasil*.

¹⁰⁹⁹ Por ejemplo, *Brasil y República de Corea*.

¹¹⁰⁰ Por ejemplo, *Argentina, Brasil y Uruguay*.



conformes a la legislación y la práctica nacionales. Los déficits de protección social representan un desafío importante para los trabajadores a tiempo parcial. Dependiendo de los umbrales mínimos de horas de trabajo o salario previstos en la legislación nacional, varias categorías de trabajadores regulares a tiempo parcial pueden verse excluidas de algunas o todas las prestaciones de seguridad social.

877. Entre las opciones para extender la cobertura de protección social a los trabajadores a tiempo parcial cabe mencionar:

- ▶ reducir los umbrales relativos al número mínimo de horas de trabajo o ingresos necesarios para optar a las prestaciones, tal y como se contempla en el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175) de la OIT, que en su artículo 8, 2), recomienda establecer umbrales que no lleven a la exclusión de un «porcentaje indebidamente elevado de trabajadores a tiempo parcial»;
- ▶ facilitar cobertura de seguridad social a los trabajadores a tiempo parcial que tienen varios empleadores y a aquellos que combinan el trabajo dependiente y el trabajo independiente a tiempo parcial. Esto puede implicar adaptar los marcos jurídicos y racionalizar los procedimientos administrativos, en particular mediante la simplificación y la agilización del acceso electrónico a los mecanismos de registro, consulta y recaudación de contribuciones¹¹⁰¹, y
- ▶ reconocer períodos de licencia para cuidar de niños u otros miembros de la familia mediante la complementación de las prestaciones de seguridad social para permitir a aquellos que han reducido su tiempo de trabajo debido a obligaciones de prestación de cuidados que aumenten sus niveles de cobertura de seguridad social. Algunos regímenes de seguro social nacionales reconocen los períodos dedicados al cuidado de los hijos al calcular los períodos de cotización para facilitar el acceso a prestaciones de seguridad social y reducir las desigualdades de género¹¹⁰².

Côte d'Ivoire – El decreto núm. 966-202, de 1996, prevé que:

Artículo 14 – El trabajador a tiempo parcial estará sujeto a las cotizaciones a la Caja Nacional de Previsión Social. Se beneficiará de las prestaciones ofrecidas por dicha organización en proporción a las cotizaciones pagadas. Sin embargo, no se restringirán las prestaciones en caso de accidente o enfermedad profesional de un trabajador a tiempo parcial.

Artículo 15 – El empleador de un trabajador a tiempo parcial debe pagar las cotizaciones a la Caja Nacional de Previsión Social.

iii) Trabajadores temporales

878. Mientras que los trabajadores vinculados por contratos de duración de varios meses normalmente están cubiertos por los mecanismos existentes de protección social, los trabajadores que tienen contratos cortos y los trabajadores ocasionales, incluidos los jornaleros, en general no lo están.

¹¹⁰¹ Por ejemplo, *Australia y Nueva Zelanda*.

¹¹⁰² Por ejemplo, en el caso del cálculo de los derechos de pensión en *Alemania, Japón y Reino Unido*.



India – La legislación sobre la seguridad social no se aplica a la mayoría de los trabajadores ocasionales. Para hacer frente a este problema, la India ha establecido un sistema de registro digital unificado conocido como *Aadhaar*. Una de las ventajas es el acceso simplificado de las poblaciones rurales al pago de prestaciones de subsistencia a los hogares de renta baja que tienen derecho al «subsidio para el gas para cocinar» y a las «pensiones de asistencia social».

879. En algunos países se aplican a los trabajadores temporales normas diferentes a las que se aplican a otros trabajadores¹¹⁰³. Por lo tanto, es esencial reducir estos umbrales para ampliar la cobertura y garantizar una mayor equidad entre los trabajadores que desempeñan formas diferentes de empleo.

iv) Trabajadores de la economía digital

880. La Comisión considera que deberían realizarse mayores esfuerzos para garantizar que las personas que desempeñan «nuevas» formas de trabajo y empleo gozan de cobertura en las mismas condiciones que otros trabajadores. En muchos casos tal vez sea necesario adaptar los mecanismos administrativos y de financiación existentes para facilitar esta inclusión por medio de innovaciones, por ejemplo:

- ▶ la adaptación de los marcos normativos y los mecanismos de cumplimiento que siguen el ritmo de las tecnologías digitales para asegurar que las plataformas digitales respetan sus obligaciones con respecto a la protección de los trabajadores y permiten una competencia leal entre todos los actores económicos;
- ▶ la simplificación de los procedimientos administrativos y la adaptación a las características y necesidades específicas de los trabajadores de la economía digital;
- ▶ la recaudación automática de las cotizaciones e impuestos a través de servicios en línea y móviles, y
- ▶ el estudio del potencial de plataformas digitales que siguen un modelo cooperativo que comparte los servicios y las prestaciones entre los proveedores de servicios.

881. Algunos países¹¹⁰⁴ han introducido mecanismos adaptados para asegurar la cobertura de protección social para los conductores de taxi, incluidos aquellos que trabajan en plataformas digitales. Cuando estos mecanismos forman parte del régimen general de seguridad social o prevén disposiciones para la portabilidad, la cobertura de seguridad social de los trabajadores no se verá interrumpida o reducida como consecuencia de la transición de una forma de empleo a otra o la combinación de diferentes tipos de empleo. Al mismo tiempo, garantizar la cobertura de este tipo de trabajador ayuda a asegurar condiciones equitativas y un entorno de competencia leal entre los actores económicos tanto de la «antigua» y como de la «nueva» economía.

882. Otro desafío consiste en superar los obstáculos relativos a la cobertura de seguridad social para los trabajadores con múltiples empleadores, como los trabajadores de plataformas digitales. Una de las opciones es establecer un servicio de seguridad digital que facilite a los trabajadores de plataformas digitales la acumulación de cotizaciones y horas de trabajo suficientes en función de las cotizaciones que cada empleador pague en su nombre en una cuenta personal creada con este fin; las cotizaciones acumuladas se transferirían posteriormente a los programas existentes de seguridad social¹¹⁰⁵. Cabe señalar que algunas plataformas ya han creado mecanismos para mejorar la protección de los trabajadores.

¹¹⁰³ Por ejemplo, *México* (con respecto a la cobertura por enfermedad y maternidad).

¹¹⁰⁴ Por ejemplo, *Indonesia* y *Uruguay*.

¹¹⁰⁵ Véase, por ejemplo, E. Weber: *Setting out for digital social security*, OIT, Departamento de Investigaciones, documento de trabajo núm. 34.



883. Respecto del trabajo transfronterizo en plataformas digitales, en particular el «crowd-work», la Comisión considera que esta cuestión forma parte de una reflexión más amplia sobre las cadenas de suministro mundiales y el diálogo social transfronterizo.

Indonesia – El Gobierno ha puesto en marcha un mecanismo digital que dota de protección a los usuarios y trabajadores de la nueva aplicación (similar a Uber) que existe en el país para los trayectos en mototaxis. Al utilizar la aplicación se deduce automáticamente una pequeña cantidad de la tarifa en concepto de seguro de accidentes, que cubre tanto al conductor como al pasajero durante el trayecto.

Uruguay – Los taxistas, incluidos los que trabajan a través de plataformas digitales (por ejemplo, Uber), están cubiertos por la seguridad social a través del registro y pago de las cotizaciones del seguro social mediante una aplicación en línea de fácil utilización (Banco de Previsión Social del Uruguay, 2017). Esta innovación se basa en la larga experiencia en el Uruguay en el ámbito de la cobertura de trabajadores por cuenta propia y en microempresas a través de un mecanismo simplificado de pagos de impuestos y contribuciones (monotributo).

4. Medidas para extender progresivamente la protección laboral y social a todos los trabajadores de la economía informal

884. La falta de protección laboral y social es uno de los sellos distintivos de la economía informal. Tradicionalmente, se ha considerado que, las disposiciones relativas a la regulación salarial, el tiempo de trabajo, la protección de la maternidad y el equilibrio entre el trabajo y la vida familiar no pueden aplicarse a los trabajadores de la economía informal.

885. Durante la labor preparatoria de la Recomendación núm. 204, la gran mayoría de gobiernos y organizaciones de trabajadores y algunas organizaciones de empleadores coincidieron en que la seguridad social, la seguridad y salud, los horarios de trabajo decentes y el salario mínimo deberían extenderse progresivamente a los trabajadores de la economía informal. Estas protecciones pueden hacerse efectivas a través de la formalización. De este modo, el acceso a las protecciones constituye un incentivo para la formalización, que se vería comprometida si se ofrecieran protecciones similares a los trabajadores de la economía informal sin una transición plena a la economía formal¹¹⁰⁶. Esto queda reflejado implícitamente en el párrafo 18 de la Recomendación núm. 204, el cual establece que los Estados Miembros deberían extender progresivamente, en la legislación y en la práctica, a todos los trabajadores de la economía informal, la seguridad social, la protección de la maternidad, las condiciones de trabajo decentes y un salario mínimo que tenga en cuenta las necesidades de los trabajadores y tome en consideración los factores pertinentes, incluyendo, entre otros aspectos, el costo de la vida y el nivel general de los salarios en sus países. Uno de los elementos de la transición es reconocer que se trata de un proceso que lleva tiempo y puede ser progresivo.

886. Como se indica en el capítulo III, la Recomendación núm. 204 tiene por objeto la transición progresiva a la economía formal. Para lograrlo, el marco integrado de políticas encaminado a guiar la transición a la economía formal debería abordar varios elementos. Entre éstos, se encuentran la seguridad de los ingresos y unas políticas de salario mínimo adecuadamente formuladas (párrafo 11, r), de la Recomendación núm. 204).

¹¹⁰⁶ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (2), CIT, 103.ª reunión, 2014, pág. 45.



a) Pisos de protección social

887. Al establecer y mantener pisos nacionales de protección social se debería prestar una atención particular a las necesidades y circunstancias de las personas ocupadas en la economía informal y de sus familias (Recomendación núm. 204, párrafo 19).

888. La Comisión recuerda que la Recomendación núm. 202 hace hincapié en que «[l]as estrategias de extensión de la seguridad social deberían aplicarse a las personas que forman parte tanto de la economía formal como de la economía informal [y] apoyar el crecimiento del empleo formal y la reducción de la informalidad» (párrafo 15). La estrategia bidimensional de promover la extensión tanto horizontal como vertical de la cobertura, tal como se indica en la Recomendación núm. 202, se refleja asimismo en la Recomendación núm. 204. Ambas Recomendaciones destacan la importancia que revisten los pisos de protección social para garantizar al menos un nivel básico de cobertura para quienes se encuentran en la economía informal, así como la extensión del acceso a los mecanismos contributivos de seguro social. Las políticas de protección social contribuyen a facilitar la transición de los trabajadores y de las unidades económicas de la economía informal a la economía formal, en particular promoviendo la creación, la preservación y la sostenibilidad de las empresas y de los empleos decentes en la economía formal, así como la coherencia de las políticas macroeconómicas, de empleo, de protección social y otras políticas sociales (Recomendación núm. 204, párrafo 1, a) y b))¹¹⁰⁷.

889. La integración de los trabajadores y las unidades económicas en el sistema de la seguridad social constituye otro de los pasos necesarios de la transición a la economía formal. Al mismo tiempo, es importante tomar en consideración las circunstancias específicas de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, así como su diversidad. Asimismo, es importante diferenciar entre los trabajadores asalariados, cuyos empleadores deberían contribuir a los regímenes de seguridad social, y los trabajadores por cuenta propia, los cuales carecen de empleador que realice aportaciones a los regímenes contributivos. La Recomendación núm. 204 invita a los Estados Miembros a extender progresivamente la cobertura del seguro social a las personas ocupadas en la economía informal y, de ser necesario, adaptar los procedimientos administrativos, las prestaciones y las cotizaciones, teniendo en cuenta su capacidad contributiva (párrafo 20 de la Recomendación núm. 204).

890. En su último Estudio General relativo a los pisos de protección social, la Comisión subrayó que, en un contexto en el que prevalecen unos niveles elevados, e incluso crecientes, de informalidad, y en el que persisten la desigualdad, la pobreza y la vulnerabilidad, es de máxima importancia que las estrategias nacionales de extensión de la seguridad social incluyan medidas de protección efectivas para los trabajadores de la economía informal y facilitar su transición a la economía formal. Tal como se reconoce en las Recomendaciones núms. 202 y 204, garantizar por lo menos un nivel básico de seguridad del ingreso y una atención de salud esencial para todos a través de un piso de protección social definido a nivel nacional es esencial para fomentar la justicia social y el desarrollo inclusivo y para promover el empleo decente y productivo. Las políticas de protección social pueden desempeñar asimismo un papel primordial como un componente integral de las estrategias nacionales de formalización, con miras a lograr progresivamente unos niveles más elevados de protección laboral y social para el mayor número de personas posible¹¹⁰⁸. La extensión del seguro social a las categorías de trabajadores con capacidad contributiva que anteriormente no estaban cubiertos, en particular a través de contribuciones parcial o totalmente subvencionadas, se utiliza cada vez más como una manera de asegurar la protección y promover la formalización¹¹⁰⁹. Estas medidas también reducen la competencia desleal entre las empresas. Las políticas de protección social deberían coordinarse debidamente con otras políticas públicas importantes encaminadas a formalizar

¹¹⁰⁷ Estudio General de 2019, párr. 589.

¹¹⁰⁸ *Ibid.*, párr. 591.

¹¹⁰⁹ *Ibid.*, párr. 593. Véanse, en este sentido, los ejemplos facilitados en los párrs. 593 y 594 de dicho Estudio General.



las economías, incluidas las políticas fiscales, educativas y de empleo. Dichas políticas son esenciales para establecer y mantener unos sistemas integrales, inclusivos y adecuados¹¹¹⁰.

Argentina – El programa de transición al salario social complementario, establecido en 2017, tiene el objetivo de promover «el espíritu empresarial socioproductivo» a través del suministro de un complemento financiero a quienes trabajan en la llamada «economía popular». La prestación equivale al 50 por ciento del salario vital mínimo. Sin embargo, el Gobierno indica que se han identificado deficiencias de protección, incluida la falta de cobertura de salud para los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores de la economía informal, y que se están formulando políticas para subsanar las deficiencias de cobertura¹¹¹¹.

Filipinas – El Programa integrado de medios de vida y de empleo de emergencia, brinda oportunidades de empleo y de iniciativa empresarial a los trabajadores desplazados, desfavorecidos y desempleados. Las medidas disponibles incluyen la asistencia para el desarrollo de la iniciativa empresarial y empleo asalariado durante un período que oscila entre diez y treinta días.

891. La Comisión recuerda que el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) se aplica a todas las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente (artículo 2). Además, la Recomendación núm. 204 invita a los Estados Miembros a proporcionar, a ser posible, el acceso a servicios de guardería y otros servicios de atención a la persona, que sean de calidad con el fin de promover la igualdad de género en la transición a la economía formal (párrafo 21).

b) Seguridad y salud en el trabajo

892. Aunque la transición a la economía formal es un proceso que tiene lugar de manera progresiva, durante la labor preparatoria de la Recomendación núm. 204, se convino en que garantizar la seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores y las unidades económicas debía considerarse una medida urgente, que debía aplicarse sin demora¹¹¹². En el párrafo 11, *p*), de la Recomendación se prevé que el marco integrado de políticas encaminado a guiar la transición a la formalidad debería abordar políticas eficaces en materia de seguridad y salud en el trabajo. Además, en la sección dedicada a los derechos y la protección social, la Recomendación núm. 204 invita a los Estados Miembros a adoptar medidas inmediatas para subsanar las condiciones de trabajo inseguras e insalubres que a menudo caracterizan el trabajo en la economía informal y a promover la protección de la seguridad y la salud en el trabajo y extenderla a los empleadores y a los trabajadores de la economía informal (párrafo 17, *a*) y *b*)).

893. En este sentido, la Comisión recuerda que el Convenio núm. 184 y la Recomendación núm. 192 se citan en el anexo de la Recomendación núm. 204 como instrumentos pertinentes para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal. El artículo 4, 3), *h*), del Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), prevé que el sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo deberá incluir, entre otros, mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas, en las pequeñas y medianas empresas, y en la economía informal.

¹¹¹⁰ *Ibid.*, párr. 596.

¹¹¹¹ *Ibid.*, párr. 478.

¹¹¹² OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Actas Provisionales núm. 10-2 (Rev.), CIT, 104.^a reunión, 2015, pág. 38.



894. En su Estudio General de 2017 sobre seguridad y salud en el trabajo, en referencia a la minería, la Comisión constató la existencia de un subsector informal, que a veces es amplio y concentra un índice elevado de accidentes graves o mortales, en el cual el uso extendido de la subcontratación son obstáculos adicionales a la supervisión de las condiciones de trabajo en el sector¹¹¹³.

895. La Comisión también hizo referencia a la situación particular del sector agrícola, donde son frecuentes la informalidad y un número elevado de trabajadores precarios. La Comisión destacó la baja cobertura y escasa participación de los trabajadores agrícolas en los sistemas nacionales de protección social¹¹¹⁴.



¹¹¹³ Estudio General de 2017, párr. 458. Véase también *Perú* – CEACR, Convenio núm. 176, solicitud directa, 2014.

¹¹¹⁴ Estudio General de 2017, párr. 114.

III. Conclusiones

896. La Comisión subraya que una política nacional de empleo inclusiva tiene que prever la igualdad de oportunidades y de trato de todos los trabajadores, incluidos los solicitantes de empleo. Esto exige examinar la forma en que se redistribuyen los frutos del aumento de la productividad y tomar medidas para garantizar que los grupos más vulnerables a la exclusión tengan las mismas oportunidades de participar en el mercado de trabajo. El desarrollo y el mantenimiento de políticas y programas de empleo inclusivos puede requerir medidas específicas que deberían elaborarse y adoptarse en consulta con los interlocutores sociales y los grupos interesados.

897. La Comisión destaca la importancia de la sensibilización a escala nacional sobre las diversas variedades de la relación de trabajo que existen y los nuevos y emergentes tipos de acuerdos contractuales que predominan en el mercado de trabajo, así como acerca de la protección laboral y social que tienen a su disposición aquellos que trabajan en el marco de dichas formas de trabajo.

898. La Comisión toma nota del papel fundamental que tienen los órganos de supervisión, en particular la inspección del trabajo, a este respecto. Además, con el fin de poder evaluar los cambios que se produzcan en el mercado de trabajo, es sumamente importante compilar y analizar estadísticas del trabajo en relación con las modalidades contractuales, desglosadas por sexo y edad, entre otros criterios.

899. La Comisión hace hincapié en la importancia de velar por la transparencia del mercado de trabajo. En especial, debe proporcionarse suficiente información a los trabajadores sobre sus condiciones de trabajo y los recursos que tienen a su disposición en caso de vulneración de sus derechos.

900. En particular, la Comisión considera que es necesario vigilar estrechamente las formas contractuales que no garantizan unas condiciones mínimas de trabajo, o un nivel razonable de previsibilidad. A este respecto, las prácticas de trabajo a pedido y los contratos de cero horas deberían supervisarse de cerca. Asimismo, la Comisión considera que deberían tomarse medidas a escala nacional para que con el tiempo los trabajadores puedan acceder, si así lo desean, a relaciones de trabajo más permanentes.





7

Control, cumplimiento y aplicación



901. El escaso grado de observancia de la ley y la falta de control de su aplicación son factores importantes de la desprotección de los trabajadores. Velar por el cumplimiento de la legislación y prestar el apoyo necesario a los mecanismos de control, con la participación, en su caso, de los interlocutores sociales, requiere un firme compromiso político¹¹¹⁵. Un buen sistema de gobernanza (que incluye por ejemplo la inspección del trabajo y la administración del trabajo) brinda a los países un apoyo estructural que asegura un cumplimiento que va más allá de la iniciativa individual basada en los mecanismos de queja. En este sentido, en el Preámbulo de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), se reconoce que la informalidad obedece a múltiples causas, entre otras a cuestiones estructurales y de gobernanza (de hecho la inspección del trabajo se aplica en principio al empleo formal remunerado), y que, en un contexto de diálogo social, las políticas públicas pueden acelerar el proceso de transición a la economía formal.

902. Ello reviste aún mayor importancia en la actualidad a la vista de las consecuencias de la globalización y las nuevas tecnologías en el mercado laboral, concretamente la introducción de nuevas formas de trabajo y los cambios en su organización. La proliferación de nuevas modalidades de trabajo, en muchos casos caracterizadas por un mayor grado de flexibilidad, así como el desdibujamiento de la distinción entre el trabajo autónomo y el trabajo en relación de dependencia, están generando incertidumbre y confusión acerca de las funciones y responsabilidades que incumben a cada quien. El trabajo de plataformas, el teletrabajo y el aumento de movilidad de la mano de obra son algunos de los fenómenos de esta transformación.

903. En el párrafo 4, f), de la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198) se pide a los Miembros que velen por el cumplimiento y la aplicación efectiva de la legislación sobre la relación de trabajo. Los servicios de inspección del trabajo, la administración del trabajo y los órganos de justicia, los tribunales de trabajo y los tribunales arbitrales, así como otros órganos encargados de hacer cumplir la ley, son fundamentales para dirimir las controversias y esclarecer la situación contractual de los trabajadores. Además, en el Preámbulo de la Recomendación núm. 198, se reconoce que la protección laboral debería ser accesible a todos, en especial a los trabajadores vulnerables, y basarse en leyes eficaces, efectivas y de amplio alcance, con resultados rápidos y que fomenten el cumplimiento voluntario.

904. Las disposiciones relativas al cumplimiento de la ley y el control de su aplicación son especialmente importantes en casos complejos en que los trabajadores no pueden hacer valer sus derechos de manera efectiva. Como se observa en la labor preparatoria de la Recomendación núm. 198, en general los problemas globales asociados con la observancia de la legislación laboral y el control de su aplicación inciden también en la relación de trabajo. Aunque se han introducido medidas específicas para combatir el encubrimiento y la «triangulación» de las relaciones de trabajo, el escaso grado de observancia de la legislación y la falta de control de la misma siguen suponiendo un problema en muchos casos¹¹¹⁶.

905. El diálogo social juega un rol sustantivo en garantizar el cumplimiento. Los sindicatos pueden asistir e incluso actuar en nombre de los trabajadores. Además, asegurar la representación de los trabajadores en las quejas individuales es esencial. Los consejos de trabajo, son ejemplos claros de ello. Los trabajadores y los empleadores contribuyen a la construcción de una cultura del cumplimiento.

¹¹¹⁵ OIT: Conclusiones relativas a la relación de trabajo, CIT, 91.ª reunión, *Actas Provisionales*, Ginebra, 2003, párr. 10.

¹¹¹⁶ OIT: *La relación de trabajo*, Informe V (1), CIT, 95.ª reunión, Ginebra, 2006, párr. 64.





I. La administración y la inspección del trabajo

906. Los sistemas de administración e inspección del trabajo son fundamentales para la gobernanza del mercado de trabajo y, en particular, para el cumplimiento de la legislación laboral y la protección de los trabajadores en el plano nacional y en el contexto de la globalización. Son decisivos para abordar las dificultades planteadas por las nuevas modalidades de trabajo, las múltiples formas de la relación laboral y el desafío de la informalidad, con el objetivo general de proteger a todos los trabajadores, especialmente a los más vulnerables a la exclusión. Ante cualquiera de los múltiples problemas de la globalización, la administración del trabajo tiene por objeto garantizar la mejor gobernanza posible del mercado de trabajo mediante la aplicación de la normativa laboral. Todos los organismos públicos encargados de hacer cumplir la ley y, en particular, los servicios de inspección del trabajo, la administración de la seguridad social y las autoridades fiscales, deben cooperar activamente para garantizar la aplicación efectiva de la legislación nacional¹¹¹⁷.

1. La inspección del trabajo y la determinación de la existencia de una relación de trabajo

907. En la Recomendación núm. 198 se indica que la autoridad competente debería adoptar medidas para garantizar el cumplimiento y la aplicación de la legislación relativa a la relación de trabajo, por ejemplo, a través de los servicios de inspección del trabajo, en colaboración con la administración de la seguridad social y las autoridades fiscales (párrafo 15).

908. La competencia de los servicios de inspección del trabajo se define en la legislación nacional y se ha limitado tradicionalmente al empleo en relación de dependencia. El trabajo por cuenta propia ha quedado excluido por lo general de la legislación en materia de trabajo y, por tanto, fuera del ámbito de la inspección. Cabe señalar, sin embargo, que el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) no excluyen a ningún trabajador de su ámbito de aplicación en función de la relación de trabajo.

909. Si bien la competencia para determinar la existencia de una relación de trabajo incumbe siempre a las autoridades judiciales, los servicios de inspección del trabajo pueden imponer sanciones si se presupone la existencia de dicha relación y se han vulnerado los derechos y la protección que asisten a los trabajadores. Sin embargo, las autoridades judiciales son la última instancia decisoria.

910. Las investigaciones realizadas por los inspectores del trabajo y las conclusiones extraídas de ellas sobre la existencia de una relación de trabajo se basan en el principio de «primacía de los hechos», como se describe en el capítulo II. Éstos pueden establecer que concurren determinados criterios o indicadores que prueban la existencia de una relación de trabajo. Por ejemplo, muchos servicios de inspección del trabajo están centrándose cada vez más en investigar la validez de los contratos de las relaciones civiles y comerciales, y en muchos casos encuentran contratos de prestación de servicios supuestamente autónomos que en realidad ocultan una genuina relación de trabajo (falso trabajo por cuenta propia).

911. Los informes de los servicios de inspección del trabajo ayudan a los tribunales a pronunciarse sobre la existencia de una relación de trabajo. Los inspectores colaboran periódicamente con la administración de la seguridad social y las autoridades fiscales a este respecto.



¹¹¹⁷ OIT: Conclusiones relativas a la relación de trabajo, 2003, *op. cit.*, párr. 10.

España – En diciembre de 2012, la inspección del trabajo de Valencia dictó una resolución por la que obligaba a Deliveroo (una plataforma digital de reparto a domicilio) a pagar 160 814,90 euros en concepto de cotizaciones por la prestación de trabajo entre mayo de 2016 y septiembre de 2017 de personas que no habían sido inscritas como asalariados en el régimen general de la seguridad social. La resolución fue confirmada por las autoridades judiciales¹¹¹⁸.

912. La Recomendación núm. 198, en su párrafo 16, indica que las administraciones del trabajo deberían supervisar periódicamente sus programas y dispositivos de control del cumplimiento. A este respecto, éstas pueden desarrollar programas innovadores de información y educación, así como estrategias y servicios de comunicación, con la participación de los interlocutores sociales. Las administraciones del trabajo, de acuerdo con la función que se les asigna en el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), también desempeñan un papel importante en la formulación de leyes y reglamentos destinados a resolver los problemas relacionados con el alcance de la relación trabajo. Entre otras cosas, supervisan la aplicación de la ley, recopilan datos sobre las tendencias del mercado laboral y adoptan medidas para cambiar los modelos de trabajo y empleo y combatir las relaciones de trabajo encubiertas. Identifican los sectores y grupos ocupacionales con mayores niveles de empleo encubierto y adoptan enfoques estratégicos para hacer cumplir la ley. Las administraciones del trabajo y los servicios de inspección también brindan orientación sobre los cambios que se producen en el mercado laboral y las consiguientes necesidades, por ejemplo, cuando hay zonas grises, falta de claridad o situaciones ambiguas, sobre todo en relación con las nuevas modalidades de trabajo. Por ejemplo, en muchos países, las administraciones del trabajo son decisivas para examinar las circunstancias y condiciones en que se lleva a cabo el trabajo de plataformas y determinar la existencia de una relación de trabajo.

913. En la Recomendación núm. 198 se añade que, en el proceso de supervisión y control del cumplimiento, debería prestarse especial atención a aquellas ocupaciones y sectores con una proporción elevada de mujeres trabajadoras (párrafo 16). Ello cobra especial importancia a la vista de la creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo, sobre todo en la economía informal (véase capítulo III), y especialmente en ciertas ocupaciones y sectores en que las relaciones de trabajo encubiertas, ambiguas o informales presentan una incidencia más alta, como el trabajo doméstico, la industria textil y de la confección, el sector de ventas y supermercados, la enfermería y las profesiones de cuidado, y el trabajo a domicilio. Además, la exclusión o restricción de derechos puede afectar en mayor medida a las mujeres, sobre todo en determinados sectores, como en algunas zonas francas industriales. A este respecto, debe prestarse atención a ciertos incentivos para trabajos específicos con una mayor proporción de mujeres (como exenciones fiscales o reducciones de las cotizaciones a la seguridad social), que podrían tener un impacto negativo en sus derechos y pensiones a futuro.



¹¹¹⁸ Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 6 de Valencia de 1.º de junio de 2018 (núm. 633/2017).

Austria – Los servicios de inspección del trabajo aplican una estrategia de género y diversidad (MEGAP) que consiste en prevenir riesgos laborales que se subestiman sistemáticamente con el fin de fomentar lugares de trabajo orientados hacia las personas. Con ello contribuyen a mejorar las condiciones de trabajo considerablemente, en particular las de quienes por lo general reciben menos atención, como los trabajadores con discapacidad o problemas de salud, los que pertenecen a determinadas comunidades lingüísticas o culturales, los trabajadores a tiempo parcial, los trabajadores de agencias privadas y los trabajadores ajenos a la empresa. En el contexto de la estrategia MEGAP, se controlan establecimientos de hombres y mujeres para determinar si se hacen atribuciones en función del género, lo que puede atentar contra la protección de los asalariados.

2. La inspección del trabajo y la economía informal

914. En la práctica, incluso cuando son amplios, los mandatos de los servicios de inspección del trabajo no abarcan por lo general todos los aspectos de la economía informal¹¹¹⁹. La Comisión recuerda asimismo que, cuando examinó los mandatos y las funciones de los servicios de inspección del trabajo en su Estudio General de 2006, señaló que la legislación de muchos países limitaba el ámbito de competencia de dichos servicios y excluía a determinados sectores. Ello es más notorio en la economía informal, y en particular en el sector informal, puesto que muchas empresas pequeñas, así como las empresas que emplean a menos de una determinada cantidad de trabajadores, suelen quedar excluidas del ámbito de aplicación de la ley¹¹²⁰.

915. El marco integrado de políticas para la transición a la formalidad previsto en la Recomendación núm. 204 (véase capítulo III) supone un sistema equilibrado de supervisión a cargo de la administración del trabajo y, en particular, de los servicios de inspección del trabajo, que incluye sanciones y medidas de carácter educativo y persuasivo. El párrafo 11, q), de la Recomendación núm. 204, leído con el párrafo 22, alude a la necesidad de que los Miembros adopten medidas apropiadas, incluso mediante una combinación de medidas de prevención, del control del cumplimiento de la legislación y de la aplicación de sanciones efectivas, a fin de prevenir la evasión del pago de impuestos y cotizaciones sociales y el no respeto de la legislación laboral. Ello se corresponde con lo establecido en el párrafo 12 de la Recomendación, en el que se invita a los Miembros a que, al formular y aplicar un marco integrado de políticas, aseguren la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la cooperación entre los órganos y las autoridades competentes. Los organismos que deben coordinar sus actividades son las autoridades tributarias, las instituciones de la seguridad social, los servicios de inspección del trabajo, las autoridades aduaneras, los organismos de migración y los servicios de empleo, entre otros. La cooperación y coordinación tienen por objeto abarcar el amplio espectro de la economía informal, que va mucho más allá del empleo y afecta a muchos aspectos de la vida de los trabajadores.

¹¹¹⁹ Sin embargo, la Comisión recuerda que el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), es el primero de la OIT en promover la ampliación, por etapas graduales de ser necesario, de las funciones del sistema de administración del trabajo, a fin de incluir a «las personas que, sin contratar mano de obra exterior, estén ocupadas por cuenta propia en el sector no estructurado, según lo entienda éste la práctica nacional» (art. 7).

¹¹²⁰ OIT: *Inspección del trabajo, Estudio General relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133)*, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B), CIT, 95.ª reunión, Ginebra, 2006 (en adelante, el Estudio General de 2006), párrs. 23 y 24.



916. La Recomendación núm. 204 alude a la necesidad de un sistema de inspección adecuado y apropiado que abarque todos los lugares de trabajo en la economía informal (párrafo 27). El sistema de inspección debe proteger a los trabajadores y proporcionar orientaciones a los órganos encargados de hacer cumplir la ley, en particular sobre el modo de abordar las condiciones de trabajo en la economía informal. Por ello se invita a los Miembros a que amplíen el alcance de la inspección del trabajo más allá de la relación convencional de trabajo o aprendizaje.

917. Todos los incentivos deberían tener por objeto facilitar la transición efectiva y pronta de la economía informal a la economía formal¹¹²¹. Además, las sanciones deben ser adecuadas y aplicarse estrictamente (párrafo 30) para desalentar el incumplimiento.

918. La diversidad de la economía informal exige la adopción de medidas concretas adaptadas a la situación de cada país. En este contexto, las administraciones del trabajo pueden adoptar medidas que favorezcan el desarrollo empresarial y el trabajo decente, como facilitar los procedimientos de registro, difundir información y organizar actividades de sensibilización. La experiencia y la práctica varían de un país a otro: algunas administraciones nacionales se centran más en la lucha contra la evasión fiscal, mientras que otras se basan más bien en la administración del trabajo como instrumento de gobernanza. No obstante, es importante establecer líneas de intervención comunes para las administraciones nacionales del trabajo y los servicios de inspección. Debe tenerse en cuenta al mismo tiempo que los altos costos de transacción y los informes voluminosos y que consumen tiempo pueden imponer restricciones significativas a las mipymes que las empujan a la informalidad.

919. Aunque la mayoría de los países disponen de leyes vigentes que amparan a los trabajadores, los niveles de cumplimiento y aplicación de las mismas son deficientes o el marco jurídico no es lo suficientemente claro. El sistema de administración del trabajo tiene la función de contactar con todos los trabajadores, en particular a los de la economía informal, con el fin último de ayudarlos a avanzar en el proceso de formalización.

920. La Comisión ha pedido a los gobiernos que consideren la posibilidad de ampliar progresivamente el sistema de administración del trabajo para incluir a los trabajadores que no son consideradas por ley como personas ocupadas¹¹²². En este contexto, los servicios de inspección del trabajo pueden detectar y ayudar a regularizar los casos de empleo informal en las empresas que operan en el sector formal.

921. En la Recomendación núm. 204 se pide a los Miembros que adopten las medidas apropiadas, incluso mediante una combinación de medidas de prevención, del control del cumplimiento de la legislación y de aplicación de sanciones efectivas, a fin de prevenir la evasión del pago de impuestos y cotizaciones sociales, y que velen por que las medidas preventivas y correctivas que se adopten (administrativas, civiles o penales) sean adecuadas y se apliquen estrictamente (párrafos 22 y 30).

922. En la mayoría de los países desarrollados, los servicios de inspección del trabajo a menudo se centran en un solo aspecto de la economía informal: el trabajo no reconocido y no registrado. Éstos suelen aplicar un enfoque multifacético para combatir el creciente fenómeno del trabajo informal, las relaciones laborales encubiertas y las nuevas modalidades de trabajo o el trabajo atípico. Todos estos fenómenos por lo general están íntimamente ligados.

¹¹²¹ Esto puede leerse conjuntamente con el párrafo 17 de la Recomendación núm. 198, en el que se invita a los Miembros a establecer medidas eficaces destinadas a eliminar los incentivos que fomentan las relaciones de trabajo encubiertas.

¹¹²² Por ejemplo: *Kirguistán* – CEACR, Convenios núms. 81 y 150, solicitud directa, 2018; *Togo* – CEACR, Convenios núms. 81, 129 y 150, solicitud directa, 2017, y *Trinidad y Tabago* – CEACR, Convenios núms. 81 y 150, solicitud directa, 2018.



Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado

Plataforma europea de lucha contra el trabajo no declarado es un espacio de cooperación entre países de la Unión Europea destinado a que las autoridades competentes y los actores que combaten el trabajo no declarado puedan hacer frente a esta problemática con mayor eficacia y eficiencia y respetando plenamente las competencias y procedimientos nacionales.

La Plataforma:

- ▶ ayuda a los países de la Unión Europea a combatir las distintas formas de trabajo no declarado;
- ▶ impulsa cambios a nivel nacional;
- ▶ promueve la mejora de las condiciones de trabajo y el empleo formal, y
- ▶ busca aumentar la conciencia de la población sobre los problemas derivados del trabajo no declarado.

Este foro de la UE permite que los interlocutores sociales y los organismos encargados de hacer cumplir la ley, como los servicios de inspección del trabajo y las autoridades fiscales y de la seguridad social:

- ▶ intercambien información y buenas prácticas;
- ▶ aprendan entre ellos y de otros actores;
- ▶ desarrollen conocimientos con base empírica, e
- ▶ intensifiquen la cooperación transfronteriza y organicen actividades conjuntas.

923. Para hacer frente a los desafíos del trabajo informal, los servicios de inspección del trabajo por lo general recurren a una combinación de medidas preventivas y punitivas. Las primeras pueden consistir en organizar campañas de información y difusión o establecer líneas telefónicas directas y centros de llamadas. Las medidas punitivas consisten en sanciones administrativas y penales, y recientemente en campañas de «denuncia», que dan lugar a una publicidad negativa para las empresas que utilizan el trabajo informal.

924. En muchos países, los servicios de inspección del trabajo intervienen principalmente en las zonas urbanas porque carecen de los medios financieros, humanos y materiales necesarios para sortear las dificultades que supone supervisar un gran número de explotaciones agrícolas (a menudo pequeñas), como la necesidad de recorrer largas distancias para llevar a cabo las inspecciones. El resultado es que las pequeñas explotaciones del sector informal situadas en zonas remotas suelen quedar excluidas de los controles.

La inspección del trabajo en la práctica

925. La Comisión observa que en sus memorias muchos gobiernos describen los objetivos y la misión de los servicios de inspección del trabajo y la administración del trabajo en términos muy generales, sin referirse directamente a la relación de trabajo o a las medidas destinadas a combatir la informalidad. Algunos proporcionan información sobre las medidas adoptadas por la administración del trabajo y, particularmente, por los servicios de inspección del trabajo, para zanjar controversias relativas a la existencia de una relación de trabajo o a la economía informal. Por ejemplo, en algunos casos, la legislación establece la competencia específica de los inspectores del trabajo de recopilar información de los trabajadores y los empleadores sobre la existencia de una relación de trabajo¹¹²³.

¹¹²³ Por ejemplo, *Letonia* (arts. 3, 3) y 5, 2), de la Ley de los Servicios de Inspección del Trabajo del Estado).

926. En algunos países, el organismo de inspección del trabajo desempeña una función de conciliación¹¹²⁴ y facilita aclaraciones a las partes a instancias de éstas. Los inspectores del trabajo también pueden tener competencias amplias, por ejemplo, en cuestiones relativas a la seguridad social¹¹²⁵ o la resolución de controversias.

Grecia – La inspección del trabajo cuenta con un mecanismo efectivo para resolver conflictos laborales entre empleadores y trabajadores. Todos los trabajadores, incluidos los trabajadores no declarados, los que trabajan en el sector informal de la economía y los falsos trabajadores autónomos, tienen derecho a recurrir a los mecanismos de solución de conflictos laborales¹¹²⁶.

927. Algunas memorias contienen información sobre la interacción de los servicios de inspección del trabajo con otros organismos públicos en relación con el trabajo informal¹¹²⁷. Por lo general los servicios de inspección del trabajo colaboran con los organismos que se ocupan de la seguridad social y la recaudación de impuestos¹¹²⁸. En algunas memorias se hace referencia al intercambio de información, la colaboración y la celebración de acuerdos de cooperación con otros organismos públicos¹¹²⁹.

Camboya – El Gobierno colabora estrechamente con la Caja Nacional de Seguridad Social (NSSF) para alentar a empresas, entidades y otras organizaciones a que se inscriban en la NSSF con el fin de distribuir de una manera más equitativa las prestaciones de la seguridad social. El Ministerio de Trabajo y Formación Profesional ha actualizado la lista de control que deben utilizar los inspectores del trabajo, ha aumentado la eficacia de los programas ordinarios y especiales de inspección y lleva a cabo inspecciones periódicas que generan conciencia entre los empleadores y el personal. Las autoridades fiscales buscan promover la formalización de las empresas simplificando los requisitos contables y el pago de los impuestos e introduciendo un sistema de registro electrónico e incentivos fiscales¹¹³⁰.

928. Numerosos gobiernos han informado de planes de acción destinados a combatir el trabajo no declarado, las relaciones de empleo fraudulentas y el falso trabajo independiente, con la participación del Ministerio de Trabajo, y en particular la administración del trabajo y los servicios de inspección del trabajo.

¹¹²⁴ Por ejemplo, *Burkina Faso* (orden núm. 2017-032/MFPTPS/SG de mayo de 2017); *Camboya* (caps. XII y XVII de la Ley del Trabajo), *Camerún*, *España*, *Gabón*, *Italia* y *Senegal*.

¹¹²⁵ Por ejemplo, *Namibia*.

¹¹²⁶ Véase ley núm. 4144/13.

¹¹²⁷ Por ejemplo, *Australia*, *Belarús*, *Camerún*, *República de Corea* (con el Ministerio de Cultura y Deportes), *Estonia*, *Gabón* (Código del Trabajo, arts. 231 y siguientes), *Grecia*, *Hungría* (comisiones de salud y seguridad en el trabajo), *Lituania*, *Montenegro*, *Nueva Zelanda*, *Paraguay*, *Reino Unido*, *Sudán*, *República Bolivariana de Venezuela* y *Zimbabue*.

¹¹²⁸ Por ejemplo, *Argelia* (Ley núm. 02-11, de 24 de diciembre de 2002, sobre la Financiación, art. 27 sobre el intercambio de información con las autoridades fiscales y ley núm. 04-17 de 10 de noviembre de 2004, art. 38 bis), *Armenia*, *Bosnia y Herzegovina*, *Bulgaria*, *Ecuador*, *Islas Cook*, *Irlanda*, *Letonia*, *Montenegro* y *Noruega*.

¹¹²⁹ Por ejemplo, la inspección del trabajo de *Polonia* ha celebrado un acuerdo de cooperación con el presidente de las instituciones polacas de la seguridad social para implementar una serie de medidas preventivas conjuntas contra el empleo ilegal. En el *Paraguay* se han celebrado acuerdos similares.

¹¹³⁰ En *Alemania*, los arts. 2, 2) y 6 de la Ley de Prevención del Empleo Ilegal (Schwarz-ArbG) disponen que, para combatir eficazmente el trabajo no declarado y el empleo ilegal, se requiere una cooperación coordinada y un intercambio intensivo de información entre todas las partes interesadas. A esos efectos, la Oficina de Control del Trabajo no Declarado (FKS) colabora con diversos organismos, entre ellos las autoridades fiscales, la Agencia Federal de Empleo (BA) y los fondos de pensiones. Las diferentes autoridades intercambian información entre sí según los requisitos de cada caso. Las competencias de inspección y acción legal han quedado agrupadas bajo el ámbito de la FKS.

Bélgica – El Servicio de Información e Investigación Social (SIRS) aplica cada año un plan de acción para combatir la defraudación a la seguridad social, que incluye medidas concretas del Gobierno, el SIRS y los servicios de inspección social para combatir las relaciones laborales fraudulentas, incluido el falso trabajo autónomo, de una forma más coordinada y eficaz.

Guatemala – La Inspección General de Trabajo suscribió un convenio de colaboración con la Superintendencia de Administración Tributaria, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el Ministerio de Economía. El convenio ha permitido implementar planes de inspección focalizados y regionalizados, particularmente en el sector de la caña de azúcar y la palma africana, así como en el sector agrícola en general.

Hungría – El artículo 8, 3), de la Ley núm. LXXV de 1996 sobre la Inspección del Trabajo dispone que la autoridad laboral debe cooperar con los demás organismos interesados en el desempeño de sus actividades. El artículo 131, 19), de la Ley núm. CL de 2017 sobre la Normativa Tributaria dispone que, si las autoridades fiscales y aduaneras descubren que un contribuyente tiene un empleado no declarado, deben notificarlo a los organismos laborales y la seguridad social remitiendo una copia de la decisión final por la que se establece la relación de trabajo.

Omán – En 2017, se llevó a cabo un programa de inspección integral de 4 869 empresas para evaluar el cumplimiento de las disposiciones del Código del Trabajo. El programa se centró en la situación laboral de los trabajadores, las horas de trabajo, las licencias, los períodos de descanso y la puntualidad y regularidad del pago de los salarios, así como en las disposiciones, reglamentos y decisiones ejecutivas pertinentes relativas a las condiciones de trabajo, la protección de los trabajadores y la seguridad y la salud en el trabajo. Tanto los trabajadores como los empleadores reciben asesoramiento y orientación sobre sus derechos legales.

929. Se han adoptado algunas iniciativas legislativas que establecen requisitos para que los convenios celebrados entre las autoridades públicas y los empleadores fomenten la formalización.

Colombia – La Ley núm. 1610 de 2013 sobre las Inspecciones del Trabajo y los Acuerdos de Formalización Laboral tiene por objeto promover la adopción de «acuerdos de formalización» entre el Ministerio de Trabajo y los empleadores para fomentar la adopción y supervisión de compromisos que generen estabilidad laboral. Uno de sus objetivos es formalizar las relaciones laborales mediante compromisos eficaces de los empleadores para mejorar las formas de vinculación del personal, buscando la celebración de contratos de trabajo con vocación de permanencia, con la participación activa del despacho del Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección, las direcciones territoriales del Ministerio de Trabajo y los servicios de inspección.



930. Las nuevas tecnologías y la evolución de los sistemas electrónicos han facilitado el intercambio de información en este contexto¹¹³¹.

Emiratos Árabes Unidos – Un sistema de inspección inteligente distribuye las tareas de los inspectores automáticamente. El sistema también orienta la labor de los inspectores indicándoles la información y las preguntas necesarias, elabora informes inteligentes que facilitan la toma de decisiones y supervisa el desempeño y la eficacia de las inspecciones y de los inspectores.

El sistema clasifica los establecimientos laborales en cinco niveles de riesgo, que van desde el nivel cinco (muy alto) hasta el nivel uno (bajo), en función de 23 factores de riesgo derivados del análisis de la información recopilada de diversos sistemas internos (como la tasa de cumplimiento del pago de salarios, el número de denuncias laborales, el número despidos, el número de permisos de trabajo completados) y sistemas externos (la validez de la licencia comercial y la rotación de trabajadores autorizados). El sistema orienta las inspecciones de forma dinámica para que el personal detecte los riesgos posibles y previstos y pueda abordarlos antes de que se produzcan.

Estonia – El principal mecanismo de cooperación para combatir el trabajo no declarado es el registro del empleo. Desde el 1.º de julio de 2014, todas las personas que están empleadas o trabajan de forma voluntaria en Estonia deben ser inscritas por sus empleadores en el nuevo registro del empleo. Se espera que ello redunde en una reducción del trabajo no declarado y un aumento de la recaudación fiscal, debido a la obligación de inscribir al trabajador antes de que empiecen a trabajar y de facilitar la labor de supervisión de las autoridades fiscales. El registro aumentará el caudal de información recopilada electrónicamente sobre las decisiones administrativas y facilitará el intercambio de datos entre las distintas instituciones públicas. El registro constituye además la base para determinar las prestaciones sociales relacionadas con el empleo (seguro médico, pensión y seguro de desempleo) y para supervisar el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de la relación de trabajo.

Qatar – La aplicación inteligente «Amerni», lanzada recientemente por el Ministerio de Trabajo, ofrece un acceso integral a todos los servicios del Ministerio para el control del cumplimiento de las leyes relativas al empleo y a la relación laboral, incluida la seguridad social. La aplicación permite que los trabajadores formulen denuncias con sus teléfonos móviles en su propio idioma. Estas medidas fueron adoptadas para garantizar el cumplimiento de la legislación relativa a la relación de trabajo.

931. En algunas memorias se informa de medidas para supervisar las prácticas de contratación de las empresas, controlando el número de casos en que los contratos a tiempo completo se transforman sistemáticamente en contratos a tiempo parcial o la rotación de los trabajadores¹¹³². Del mismo modo, los servicios de inspección del trabajo de algunos países intervienen cuando un determinado establecimiento sólo contrata trabajadores con una sucesión de contratos temporales en contravención de los límites máximos establecidos por ley.

¹¹³¹ Por ejemplo, *Armenia* (decreto núm. 678-N de 2015 por el que se adopta un sistema electrónico de información), *Austria* y *Pakistán* (Punjab).

¹¹³² Por ejemplo, *Grecia*.

España – En 2017, la inspección del trabajo ordenó que 92 925 trabajadores temporales pasaran a contratos indefinidos porque sus empleadores habían excedido el límite máximo de renovación para los contratos temporales (por ejemplo, tres años, con la posibilidad de una prórroga de doce meses en el caso de los contratos de servicios)¹¹³³.

Nueva Zelandia – El Gobierno indicó que en junio de 2018 la inspección del trabajo efectuó 75 controles espontáneos de subcontratistas del sector del cableado de datos en el marco de una operación conjunta con el Servicio de Inmigración y la Administración Fiscal. Los primeros datos revelaron que 73 subcontratistas que tendieron redes de banda ancha en Auckland podían haber incumplido las normas mínimas de empleo. Las investigaciones arrojaron que los empleadores no mantenían registros de empleo, no pagaban el salario mínimo, no daban vacaciones y no celebraban contratos de trabajo. También se identificó a varios empleadores que contrataban a trabajadores «voluntarios» o establecían períodos de prueba y formación prolongados sin remuneración. La inspección del trabajo proseguirá sus investigaciones con miras a adoptar una serie de medidas de cumplimiento.

932. Algunas memorias contienen información específica sobre la inspección del trabajo en determinados sectores caracterizados por una mayor incidencia de empleo encubierto y trabajo no declarado, como los de la agricultura, la construcción, la alimentación y las bebidas¹¹³⁴.

La Confederación del Trabajo de Rusia indica que la inspección federal del trabajo tiene facultades limitadas para determinar la naturaleza de la relación entre las partes. Ésta puede expedir una notificación en el caso de contratos de derecho civil que abarcan efectivamente las relaciones de trabajo, pero sólo puede hacerlo en el caso de violaciones inequívocas (Código del Trabajo, artículo 19, 1)). Sólo puede presumir la existencia de una relación de trabajo el tribunal con competencia para entender el tipo de controversia correspondiente (Código del Trabajo, parte 3, artículo 19, 1)).

933. La fusión de los procedimientos de diferentes instituciones en un mecanismo común puede facilitar el cumplimiento y la labor de control de la inspección del trabajo, los organismos de la seguridad social y las autoridades fiscales¹¹³⁵.

934. Para combatir el trabajo no declarado, además de las medidas preventivas y de control de cumplimiento, también se aplican sanciones penales¹¹³⁶. Algunos gobiernos señalan que han reforzado este tipo de sanciones para aumentar el efecto disuasorio de las mismas.

¹¹³³ Ministerio de Empleo y Seguridad Social: [Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 2018-2020](#), pág. 8.

¹¹³⁴ Por ejemplo, en *Guatemala* (caña de azúcar, palma africana y sector agrícola) e *Irlanda* (construcción y alimentos y bebidas, entre otros).

¹¹³⁵ Por ejemplo, en *Turquía*, la declaración simplificada que los empleadores debían presentar a la Agencia Tributaria y el certificado mensual de primas y servicios que debían presentar a la Institución de la Seguridad Social (SSI) se fusionaron en 2016 en una declaración única de servicios simplificados y primas como resultado de la cooperación entre ambos organismos. También se llevan a cabo inspecciones conjuntas para prevenir las actividades económicas informales y el empleo informal. La frecuencia y el alcance de las mismas son determinados conjuntamente por ambas instituciones y las autoridades fiscales transmiten periódicamente a la SSI la información obtenida en los controles de los lugares de trabajo.

¹¹³⁶ Por ejemplo, *Argelia*, *Gabón* y *España*.



Canadá – Con la Ley núm. 1 de Aplicación del Presupuesto de 2017 se adoptó una serie de medidas destinadas a reforzar el cumplimiento de la ley. Por ejemplo: i) se facultó a los inspectores para determinar los importes adeudados en concepto de salario y dictar órdenes de cumplimiento; ii) se mejoraron los mecanismos de recuperación del salario; iii) se racionalizó el proceso de litigación; iv) se estableció un nuevo mecanismo de recurso para hacer frente a las represalias de los empleadores; v) se instituyó la facultad de ordenar auditorías internas en los lugares de trabajo, y vi) se estableció un sistema de sanciones pecuniarias de carácter administrativo (que prevé sanciones de hasta 250 000 dólares canadienses para disuadir las violaciones de los derechos en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo y las normas laborales).

935. Algunos gobiernos indican que los servicios de inspección del trabajo colaboran estrechamente con los organismos competentes para tener en cuenta la igualdad de género y la situación de la mujer en el trabajo. Otros han llevado a cabo actividades dirigidas a los sectores en que hay más mujeres que hombres, como el trabajo doméstico, la atención de la salud, la hostelería, los servicios y el comercio minorista¹¹³⁷.

Italia – La Inspección Nacional del Trabajo intercambia información con los consejeros de igualdad, de conformidad con el Protocolo de entendimiento celebrado el 6 de junio de 2018 entre dicha institución y la Oficina del Consejo Nacional de Igualdad. El Protocolo prevé la coordinación de las actividades, el intercambio de experiencias y la formación del personal en materia de equidad e igualdad de oportunidades con el fin de mejorar la aplicación de la legislación.

936. Algunos gobiernos informan de que los servicios de inspección del trabajo tienen planes especiales para hacer frente a la situación de los trabajadores en situación de vulnerabilidad, pero no aportan más precisiones¹¹³⁸.

937. Muchos gobiernos indican que han aumentado recientemente las sanciones penales a fin de hacer cumplir el pago de las cotizaciones a la seguridad social¹¹³⁹. En algunos casos, la ley establece un período provisional en el que el empleador puede regularizar la situación.

Alemania – Los servicios de inspección del Seguro de Pensiones (DRV) controlan a todos los empleadores por lo menos cada cuatro años para comprobar que hayan cumplido sus obligaciones en materia de información y cotizaciones. Si lo consideran necesario, pueden requerir el pago de contribuciones con carácter retroactivo o imponer recargos por morosidad. El artículo 266a del Código Penal sanciona el impago de las cotizaciones de los empleados con una pena de prisión de hasta cinco años o una multa.

La DGB en *Alemania* y la Confederación General de los Trabajadores Portugueses – Intersindical Nacional (CGTP-IN) en *Portugal* se oponen a las medidas que incentivan a los empleadores a permanecer en la economía informal concediéndoles privilegios especiales, porque pueden crear una categoría de trabajadores de segunda y legalizar situaciones discriminatorias, y porque no sirven para que los empleadores se abstengan de incumplir la legislación, lo cual contribuye a perpetuar la informalidad.

¹¹³⁷ Por ejemplo, *Hungría, Jamaica, México, Nepal y Turquía*.

¹¹³⁸ Por ejemplo, *El Salvador*.

¹¹³⁹ Por ejemplo, *Argelia*.



3. La inspección y el trabajo a domicilio

938. En los trabajos preparatorios para el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177) y su Recomendación conexas (núm. 184), se consideró que la vulnerabilidad de los trabajadores a domicilio obedecía en parte al carácter solitario de ese tipo de trabajo y al hecho de que se realiza en cierta medida lejos del escrutinio público¹¹⁴⁰. Las características del trabajo a domicilio, entre ellas la falta de información, la escasa representación colectiva, el alto nivel de informalidad y la privacidad del lugar de trabajo, exigen que los servicios de inspección del trabajo adopten enfoques específicos.

939. Como se indica en el capítulo IV, el trabajo a domicilio puede adoptar diversas formas, y abarca tanto a los profesionales altamente calificados con empleos formales bien remunerados, como a los trabajadores informales ocasionales y vulnerables que trabajan en condiciones precarias. Durante los trabajos preparatorios, el acceso al domicilio fue una de las cuestiones que se consideró problemática¹¹⁴¹. Se expresaron dos preocupaciones al respecto: que se respetara la privacidad y que los gobiernos no tuvieran que crear nuevos sistemas de inspección si sus leyes y prácticas ya preveían un sistema¹¹⁴². En la práctica, determinar la relación de trabajo en el caso de los trabajadores a domicilio es especialmente complicado. A menudo no es fácil identificar al empleador, ya que puede estar oculto en una compleja red de contratación y subcontratación, o puede haber más de uno. Muchas situaciones son ambiguas y los trabajadores a domicilio no siempre se distinguen fácilmente de otras categorías de trabajadores. Por ejemplo, un trabajador a domicilio puede distribuir trabajo a terceros y, por lo tanto, puede ser a la vez un trabajador a domicilio y un subcontratista. En muchos casos, los trabajadores a domicilio no son parte de una relación de trabajo continua, lo que puede dificultar la tarea de identificar su relación laboral.

940. El artículo 9 del Convenio núm. 177 establece que un sistema de inspección compatible con las leyes y prácticas nacionales debe garantizar el cumplimiento de la legislación aplicable al trabajo a domicilio. Éste se refiere a la inspección en general, y no específicamente a la del trabajo, porque tanto la legislación como la práctica varían de un país a otro. En algunos países, los servicios de inspección del trabajo tienen competencias limitadas sobre un conjunto reducido de cuestiones, como los salarios y las horas de trabajo, mientras que otras cuestiones, como la salud y la seguridad, dependen de otras autoridades.

941. La frase «compatible con la legislación y la práctica nacionales» tiene por objeto atender las dos preocupaciones mencionadas, relativas a la privacidad y el reconocimiento de los sistemas de inspección existentes. La disposición no excluye ningún sistema concreto. La inspección puede exigir el consentimiento del trabajador o efectuarse a instancias de éste o de oficio si existen sospechas fundadas de que se está realizando una actividad peligrosa o ilegal. El sistema de inspección también puede incluir auditorías de los registros, entrevistas con los trabajadores y los empleadores y controles aleatorios de la entrega del trabajo. Por otra parte, en el párrafo 8 de la Recomendación núm. 184 se indica que, en la medida en que sea compatible con la legislación y la práctica nacionales relativas al respeto de la vida privada, los inspectores de trabajo u otros funcionarios encargados de velar por la aplicación de las disposiciones que rigen el trabajo a domicilio deberían estar autorizados a entrar en las partes del domicilio o de otro local privado en las que se realiza este tipo de trabajo.

942. Por lo general los inspectores del trabajo necesitan el consentimiento del titular del hogar o la autorización de un órgano judicial u otra autoridad competente para acceder a un domicilio. A menudo se utilizan métodos alternativos y las visitas de inspección quedan reservadas para los casos en que es preciso observar de cerca las condiciones de trabajo (o de vida) o para situaciones de delitos graves.

¹¹⁴⁰ OIT: *Trabajo a domicilio*, Informe V (1), CIT, 82.ª reunión, Ginebra, 1995, págs. 19 y 36.

¹¹⁴¹ *Ibid.*, págs. 45, 51 y 76, y Trabajo a domicilio, *Actas Provisionales*, CIT, 83.ª reunión, Ginebra, 1996, párr. 264.

¹¹⁴² OIT: *Trabajo a domicilio*, Informe V (2), CIT, 82.ª reunión, Ginebra, 1995, pág. 58; y *Trabajo a domicilio*, Informe IV (2A), 1996, *op. cit.*, pág. 63.



943. Un método operativo de inspección comúnmente utilizado es analizar los documentos y registros en combinación con entrevistas a los empleadores, trabajadores y terceros fuera del lugar de trabajo. Sin embargo, este método tiene sus limitaciones, por ejemplo, cuando los documentos no existen o no están a disposición de las autoridades, lo cual es especialmente probable en el caso del trabajo informal. Los registros que se mencionan en los párrafos 6 y 7 de la Recomendación núm. 184, así como cualquier información que el empleador pueda facilitar a las autoridades públicas, son elementos importantes de la inspección. También puede ser necesario observar las condiciones de trabajo reales, por ejemplo, en el caso de las inspecciones de seguridad y salud en el trabajo o las investigaciones de accidentes de trabajo o cuando el inspector tiene que controlar la presencia del trabajador y las condiciones reales de trabajo.

944. El artículo 9, 2), del Convenio núm. 177 establece que deben preverse y aplicarse de manera efectiva medidas apropiadas, que incluyan, cuando proceda, sanciones, para los casos de infracción de la legislación. Se pueden adoptar una amplia gama de medidas, como la imposición de multas, el requerimiento del pago de los salarios atrasados o la reincorporación del trabajador. Las sanciones son sólo uno de los recursos posibles. Como se indicó durante los trabajos preparatorios, pueden utilizarse otros mecanismos para hacer cumplir la ley que no están excluidos por esta disposición, como el acceso a los procedimientos judiciales y a los mecanismos de denuncia¹¹⁴³.

La inspección del trabajo en la práctica

945. En algunos sistemas nacionales, las competencias de los servicios de inspección del trabajo en relación con el trabajo a domicilio son similares a las de otros sectores de la economía¹¹⁴⁴.

946. En algunos casos, la ley general que regula la inspección del trabajo contiene un capítulo dedicado al trabajo a domicilio¹¹⁴⁵. En otros, este tipo de trabajo se entiende como una forma de trabajo autónomo y, por tanto, se rige por la legislación civil o comercial y no está sujeto a inspección¹¹⁴⁶.

Honduras – Los servicios de inspección del trabajo tienen el deber de velar por el cumplimiento de las disposiciones del Código del Trabajo. El capítulo III de dicho Código regula el trabajo a domicilio, con lo cual esta modalidad no está excluida del cumplimiento de la legislación laboral del país. Si un empleador incumple la legislación laboral, se aplica un procedimiento administrativo de sanción con arreglo a la legislación vigente en materia de inspección para sancionar al empleador y remediar cualquier incumplimiento detectado en el curso de la inspección.

947. Algunos países han establecido sistemas específicos para facilitar la labor de supervisión, por ejemplo, atribuyendo funciones de inspección a miembros de los sindicatos o asociaciones profesionales.

¹¹⁴³ OIT: *Trabajo a domicilio*, Informe V (2), 1995, op. cit., pág. 58.

¹¹⁴⁴ Por ejemplo, *Bosnia y Herzegovina* (República Srpska), *Burkina Faso*, *Cabo Verde*, *Costa Rica*, *República de Corea y Letonia*.

¹¹⁴⁵ Por ejemplo, *Australia* (Ley de Trabajo Justo) y *Honduras*.

¹¹⁴⁶ Por ejemplo, *China*.



Argentina – El artículo 18 de la Ley núm. 12713 sobre el Trabajo a Domicilio, dispone que: «A los efectos del mejor cumplimiento de las disposiciones de esta ley, la autoridad de aplicación puede designar con funciones de inspectores oficiales, que actuarán conjunta o separadamente, a los miembros de las asociaciones profesionales que éstas propongan, en la forma y proporción que determina el artículo 21, a los siguientes fines:

- a) realizar inspecciones y comprobaciones;
- b) fiscalizar las tareas de entrega y recepción de las mercaderías;
- c) controlar la efectividad y condiciones del pago de los salarios;
- d) requerir de la autoridad de aplicación la intervención de la fuerza pública, para la retención de efectos y documentos probatorios de las infracciones a la ley.».

948. Algunas leyes nacionales precisan las cuestiones concretas que deben supervisar los inspectores del trabajo, como el registro de patrones, los libros de cuentas y la fijación de las tarifas de salarios en un lugar visible del establecimiento¹¹⁴⁷ o, más concretamente, el cumplimiento de los requisitos de seguridad y salud en el trabajo.

949. En algunos ordenamientos jurídicos, el acceso al domicilio u otro establecimiento privado donde se realiza una actividad laboral a domicilio no está regulado o está expresamente prohibido¹¹⁴⁸. En otros, se han adoptado medidas específicas para garantizar el respeto de la privacidad y los derechos de los trabajadores a domicilio, como el requisito de que las inspecciones se realicen con el consentimiento del trabajador o por orden judicial¹¹⁴⁹. En algunos casos está permitido acceder al domicilio del trabajador únicamente en presencia de un representante sindical, mientras que en otros no queda claro, a partir de la información proporcionada por los gobiernos, si se puede o no.

Australia – La Ley de Trabajo Justo (parte 3-4) dispone que los titulares de un permiso de entrada (dirigentes sindicales) pueden ingresar a un establecimiento donde se realiza una actividad laboral (incluido el trabajo a domicilio) para entrevistar a los empleados e investigar presuntas infracciones de las leyes o instrumentos relativos a los lugares de trabajo, así como de la legislación relativa a la seguridad y la salud en dichos lugares. Para ejercer este derecho, el interesado debe contar con un permiso de entrada válido y vigente expedido por la Comisión de Trabajo Justo y, en general, a menos que vaya a entrar para investigar presuntas infracciones en materia de salud y seguridad en el trabajo, debe avisar al empleador con 24 horas de antelación. La entrada no puede producirse fuera del horario laboral.

950. Algunos gobiernos se refieren a la normativa aplicable al teletrabajo.

¹¹⁴⁷ Por ejemplo, *México* (Código del Trabajo, art. 330) y *Trinidad y Tabago*.

¹¹⁴⁸ Por ejemplo, *Belarús* (prohibido), *Camerún* (no regulado), *Cabo Verde* (prohibido), *Egipto* (prohibido) y *Rumania* (prohibido).

¹¹⁴⁹ Por ejemplo, *Bélgica* (el artículo 24 del Código Penal Social contiene disposiciones muy detalladas sobre el acceso a la vivienda del trabajador a domicilio). Disposiciones similares en *Austria*, *Brasil*, *Canadá*, *Chipre*, *Croacia*, *Dinamarca*, *España*, *Estonia*, *Guatemala*, *Irlanda*, *Marruecos*, *Noruega*, *Nueva Zelandia* y *Perú*.



Alemania – No existe un sistema de control independiente para garantizar la seguridad en el trabajo de los trabajadores a distancia. Ese tipo de control se enmarca en las actividades de supervisión de las autoridades de seguridad y salud en el trabajo, que no están autorizadas a entrar en los locales privados de los trabajadores a distancia. Sin embargo, se puede hacer una excepción en ciertos casos a fin de evitar peligros inminentes para la seguridad o el orden públicos (artículo 22, 2), punto quinto, de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (ArbSchG)). También pueden ser objeto de inspección el análisis de los riesgos documentados de los trabajos a distancia y la existencia de modalidades iguales a las de la empresa. La ordenanza del lugar de trabajo (ArbStättV) dispone que el contrato de trabajo debe precisar las condiciones en que se puede realizar la inspección del trabajo a distancia en el ámbito privado del empleado¹¹⁵⁰.

951. En otros casos, la legislación autoriza expresamente a los inspectores del trabajo a entrar en los establecimientos donde se realiza una prestación laboral a domicilio.

Ecuador – El artículo 283 del Código del Trabajo, relativo a las facultades de los inspectores del trabajo, dispone lo siguiente: «Respecto del trabajo a domicilio, además de las atribuciones generales, corresponde también a los inspectores del trabajo:

[...]

2. cerciorarse de que en los respectivos locales se halle fijada, en sitio visible, la tarifa de salarios, y de que los pagos se efectúen conforme a lo que en ella se encuentra establecido; y,
3. practicar inspecciones periódicas a los locales en donde se realice el trabajo a domicilio cuando aparezca que laboran juntos más de cinco obreros. Podrán también inspeccionar los talleres cuando recibieren denuncia de que el trabajo que en ellos se realiza, es peligroso o insalubre»¹¹⁵¹.

952. Algunas legislaciones prevén un sistema de inspección particular aplicable al trabajo a domicilio¹¹⁵², mientras que otras excluyen dicha modalidad de trabajo del ámbito de competencia de la inspección del trabajo¹¹⁵³.

4. La inspección del trabajo y los trabajadores con discapacidad

953. Varios países aplican sistemas de cuotas como medidas de acción afirmativa para promover la integración de las personas con discapacidad en el mercado laboral (véase capítulo V). Generalmente las cuotas se establecen mediante leyes, decretos o reglamentos. En virtud de los sistemas de cuotas, las empresas que tienen más de cierto número de empleados tienen la obligación de garantizar que un porcentaje (una cuota) de su fuerza de trabajo sean personas con discapacidad.

¹¹⁵⁰ De similar forma, *España* (art. 13 del Estatuto de los trabajadores).

¹¹⁵¹ De similar forma, *Dinamarca* (Ley de Aplicación de la Normativa en Materia de Seguridad y Salud en el Trabajo y cooperación en dicho ámbito), *Malta*, *Namibia*, *Eslovaquia* y *Tailandia*.

¹¹⁵² Por ejemplo, la memoria de *El Salvador*.

¹¹⁵³ Por ejemplo, *Filipinas*.



954. Los sistemas de cuotas pueden clasificarse en tres grupos básicos:

- ▶ los sistemas de cuotas obligatorias apuntalados por incentivos;
- ▶ los sistemas de cuotas obligatorias sin sanciones efectivas o mecanismos de aplicación eficaces, y
- ▶ los sistemas de cuotas u objetivos no vinculantes basados en una recomendación, como por ejemplo una circular del gobierno.

955. Por lo general las leyes sobre la contratación de personas con discapacidad contienen disposiciones en que se definen los mecanismos institucionales responsables de la vigilancia y el control del cumplimiento de la ley. El seguimiento y la evaluación del cumplimiento de las leyes y políticas en materia de igualdad de oportunidades en el empleo pueden ser competencia de los servicios de inspección del trabajo o de organismos encargados de promover la igualdad, instituciones nacionales de derechos humanos o entidades similares. Algunos países han creado órganos y mecanismos especiales para promover el respeto del principio de no discriminación, en ocasiones con la obligación legal de aplicar y hacer cumplir las leyes y políticas en materia de igualdad de oportunidades en el empleo. Dado que este tipo de leyes y políticas se enmarcan en el derecho de los derechos humanos, el cumplimiento de la ley, que incumbe en última instancia al Estado, no puede delegarse en individuos y grupos de interés privados, sino que requiere cierto grado de participación estatal.

956. La legislación y las políticas a menudo obligan a los empleadores a recopilar información sobre el número de personas con discapacidad contratadas y comunicarlos a un organismo especial. Esa información puede ser utilizada por los comités de empresa, que se encargan por lo general de promover la igualdad de oportunidades en el empleo dentro de la empresa, y por los interlocutores sociales, a la hora de elaborar o evaluar los convenios colectivos. La recopilación de esta información supone una restricción del derecho a la privacidad de las personas con discapacidad interesadas, ya que se comunican a terceros datos sobre ellos y sobre la presencia o ausencia de una discapacidad. La forma de lograr un equilibrio entre la necesidad de información y la promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo para un grupo desfavorecido e infrarrepresentado debe estudiarse cuidadosamente. Conciliar la labor de recopilación de datos con el derecho a la privacidad presupone la adopción de leyes que precisen los fines exactos y definan con claridad las circunstancias en que puede recopilarse, guardarse y difundirse información de particulares.

957. Se puede requerir a los servicios de inspección del trabajo que, en el marco de sus funciones ordinarias de recopilación, recaben información sobre las medidas adoptadas para dar efecto a una ley de discapacidad o una ley de promoción de la igualdad con elementos de discapacidad, así como sobre cualquier incumplimiento de las obligaciones conexas. Además de detectar y reparar las infracciones durante las visitas de inspección, los inspectores del trabajo también cumplen una importante función de prevención, que consiste entre otras cosas en proporcionar orientación y asesoramiento técnico. La ventaja de utilizar las instituciones de control existentes es que por lo general disponen de la competencia y los recursos necesarios para investigar y supervisar el cumplimiento de los empleadores. Las organizaciones de personas con discapacidad o dedicadas a ellas pueden carecer de esos recursos.



II. Acceso a procedimientos y mecanismos de solución de controversias expeditos, poco onerosos, justos y eficaces

958. En la Recomendación núm. 198 se pide a las autoridades competentes que adopten medidas para garantizar el cumplimiento y la aplicación de la legislación relativa a la relación de trabajo, por ejemplo, mediante los mecanismos de solución de controversias¹¹⁵⁴.

959. Se indica igualmente que la política nacional recomendada debería incluir medidas para proporcionar un acceso efectivo a procedimientos y mecanismos apropiados, expeditos, poco onerosos, justos y eficaces para la solución de controversias relativas a la existencia y las condiciones de una relación de trabajo (párrafo 4, e)).

960. En el párrafo 14 de la Recomendación núm. 198 se añade que la solución de controversias sobre la existencia y las condiciones de una relación de trabajo debería ser competencia de los tribunales del trabajo o de otros tribunales o de instancias de arbitraje a los cuales los trabajadores y los empleadores tengan acceso efectivo, de conformidad con la ley y la práctica nacionales. Los mecanismos de solución de controversias pueden ser tripartitos o bipartitos, según el sistema nacional de relaciones laborales, y tener competencia general o limitarse a sectores específicos de la economía¹¹⁵⁵.

961. Por su parte, la Recomendación núm. 204 pide a los Miembros que establezcan mecanismos apropiados para velar por el cumplimiento de la legislación nacional, asegurando el reconocimiento y el cumplimiento de las relaciones de trabajo (párrafo 26). Si la relación de trabajo no se establece claramente, los trabajadores corren el riesgo de caer en la informalidad. De hecho, los trabajadores a menudo no saben si tienen o no derecho a la protección de la legislación laboral. Ambas Recomendaciones tienen por objeto garantizar la protección de los trabajadores dentro de un marco claro y bien definido. En la Recomendación núm. 204 también se invita a los Miembros a que establezcan procedimientos eficaces y accesibles para la presentación de reclamaciones y recursos, y medidas preventivas y correctivas apropiadas para facilitar la transición a la economía formal y asegurar que las sanciones administrativas, civiles o penales previstas en la legislación nacional sean adecuadas y se apliquen estrictamente en caso de incumplimiento (párrafos 29 y 30). Como se señaló en los trabajos preparatorios de la Recomendación núm. 198, la falta de reconocimiento legal o condición jurídica priva a los trabajadores de la economía informal de sus derechos fundamentales, lo cual supone un problema de gobernanza. Replantear el alcance de la relación de trabajo permite transformar el trabajo de la economía informal en trabajo decente y formal¹¹⁵⁶.

962. La informalidad afecta a una serie de cuestiones que van mucho más allá de la relación laboral, por lo que los trabajadores y las unidades económicas deberían tener acceso a procedimientos para la presentación de reclamaciones y recursos. Por ese motivo, el párrafo 26 de la Recomendación núm. 204 no se limita a la relación de trabajo, sino que pide a los Miembros que establezcan mecanismos apropiados, o revisen los mecanismos existentes, con miras a garantizar el cumplimiento de la legislación nacional para facilitar la transición a la economía formal. Los trabajadores de la economía informal también deben poder acceder a procedimientos eficaces y accesibles para la presentación de reclamaciones y recursos (párrafo 29). El sistema debe tener en cuenta el hecho de que los trabajadores pueden tener miedo de presentar una reclamación, carecer de conocimientos jurídicos o no poder pagar servicios de asesoría letrada.

¹¹⁵⁴ OIT: «The employment relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198», Ginebra, 2007, pág. 46.

¹¹⁵⁵ OIT: Conclusiones relativas a la relación de trabajo, 2003, *op. cit.*, párr. 14.

¹¹⁵⁶ OIT: *Actas Provisionales*, núm. 21, Comisión de la Relación de Trabajo, CIT, 91.ª reunión, Ginebra, 2003, párr. 64, Vicepresidente trabajador.



1. Órganos y mecanismos especializados

963. En algunos países, es obligatorio establecer comisiones de solución de controversias laborales en las empresas, que a veces se complementan con mecanismos de solución de controversias de alto nivel con competencia general¹¹⁵⁷. Estos órganos pueden ser bipartitos o tripartitos. Según se ha informado, en algunos países estos órganos tienen competencias expresas para tratar cuestiones relacionadas con la relación laboral¹¹⁵⁸, mientras que dichas cuestiones dependen de instituciones creadas específicamente para esos fines¹¹⁵⁹.

Australia – El *Ombudsman* para el trabajo justo (Fair Work Ombudsman) ofrece servicios gratuitos y puede investigar controversias relativas a la existencia de una relación de trabajo o al presunto incumplimiento de cláusulas falsas. Si el Defensor del Trabajo Justo considera que un trabajador ha sido clasificado erróneamente, puede optar por mediar en la controversia o trabajar cooperativamente con la empresa¹¹⁶⁰.

Bélgica – La Comisión Administrativa para la Regulación de la Relación de Trabajo se creó en virtud del artículo 329 de la Ley de Relaciones Laborales (ley programa) de 27 de diciembre de 2006. Ésta debe pronunciarse sobre la calificación de la relación de trabajo por solicitud conjunta o unilateral de las partes y con anterioridad al inicio de la relación. El procedimiento es sencillo y gratuito. Las decisiones de la Comisión son válidas por tres años y pueden ser recurridas ante un tribunal de trabajo. Todas las decisiones se publican en el sitio web de la Comisión de Relaciones Laborales y se elabora un informe anual sobre las actividades de la Comisión Administrativa. Las partes siempre pueden impugnar la calificación de su relación de trabajo ante los tribunales laborales. Sin embargo, si no se ha interpuesto un recurso de apelación, las instituciones de seguridad social tienen la obligación de acatar las decisiones de la Comisión.

964. En algunos países, la competencia para zanjar controversias relativas a la relación de trabajo incumbe a los tribunales laborales¹¹⁶¹ y en otros a las juntas de arbitraje¹¹⁶².

¹¹⁵⁷ Por ejemplo, *Egipto*, *República Islámica del Irán*, *Myanmar*, *Panamá* y *Turkmenistán*.

¹¹⁵⁸ Por ejemplo, *Afganistán*, *Argelia*, *Belarús*, *Bosnia y Herzegovina* (Ley del Trabajo, art. 116) y *Brasil* (Consolidación de las Leyes del Trabajo, art. 625A, y Ley de Reforma Laboral núm. 13467, art. 855B).

¹¹⁵⁹ Por ejemplo, *Bélgica*.

¹¹⁶⁰ El *ombudsman* para el trabajo justo también puede denunciar presuntos casos de incumplimiento de cláusulas falsas ante los tribunales para hacer cumplir la legislación laboral, imponer sanciones y disuadir a los empleadores de cometer infracciones. La Comisión de Trabajo Justo es el tribunal nacional de relaciones laborales de Australia. Es una instancia de mediación o conciliación destinada a resolver presuntas infracciones de la prohibición de hacer pasar a un empleado como un proveedor de servicios autónomo. Puede formular una recomendación o expresar una opinión al respecto, en particular sobre la situación laboral del trabajador. Es necesario que ambas partes estén de acuerdo para que la Comisión de Trabajo Justo adopte una decisión vinculante sobre la situación laboral de los trabajadores.

¹¹⁶¹ Por ejemplo, *Dinamarca* y *Estonia* (la Ley de Resolución de Controversias Laborales de 2018 establece el procedimiento para los comités de resolución de controversias laborales, que dependen de la Inspección de Trabajo).

¹¹⁶² Por ejemplo, *Armenia* (Código del Trabajo, art. 264, 3) y *Camboya* (Ley del Trabajo, caps. XII y XVII, si no ha prosperado la conciliación).

Reino Unido – El Servicio de Asesoramiento, Conciliación y Arbitraje (ACAS), que es un organismo público constituido por ley, ayuda a las partes a llegar a un acuerdo sin recurrir a los tribunales. La participación en el procedimiento es voluntaria tanto para el empleador como para el empleado. Los interesados deben ponerse en contacto con el ACAS antes de interponer una demanda ante un tribunal laboral, aunque el ACAS ofrece servicios de conciliación a las partes después de que han acudido a un tribunal para esclarecer su relación de trabajo. Si se trata de una controversia sobre la titularidad de un derecho, la reparación se realiza a través de un tribunal laboral, que primero examinará la situación laboral del interesado para determinar si puede reclamar protección o si su demanda está fundada. Las decisiones pueden ser revisadas por el Órgano de Apelación para los Asuntos Laborales, el Tribunal de Apelación y el Tribunal Supremo. Las instancias de apelación sólo pueden examinar las cuestiones de derecho consideradas inicialmente.

965. En algunos países, la competencia para revisar las relaciones de trabajo incumbe a los servicios de la seguridad social o las autoridades fiscales¹¹⁶³. En esos casos es importante armonizar los criterios y conceptos relativos a la clasificación de los contratos y a la relación de trabajo para evitar contradicciones e incoherencias.

La DGB de *Alemania* es partidaria de seguir perfeccionando el procedimiento de determinación de la situación laboral y organizarlo de manera coherente en las distintas ramas de la seguridad social. Ello requiere que las definiciones establecidas en las leyes sobre la seguridad social sean las mismas que en la legislación laboral, ya que el concepto de asalariado que recogen aquellas no es idéntico al que figura en éstas. Así pues, la jurisprudencia vigente permite concluir que una misma persona es un «falso autónomo» conforme a las leyes de la seguridad social y un genuino trabajador por cuenta propia en virtud de las leyes del trabajo.

966. En otros casos, la mediación y la conciliación incumben al Ministerio de Trabajo o la administración laboral¹¹⁶⁴. En algunos países, las partes están obligadas a entablar negociaciones (mediación y conciliación) antes de acudir a un tribunal de justicia¹¹⁶⁵, mientras que en otros pueden hacerlo antes de la apelación si lo consideran oportuno¹¹⁶⁶. En ciertos países, la función de conciliación es competencia de centros o tribunales de conciliación especializados¹¹⁶⁷.

Irlanda – La Sección del Ámbito de Aplicación del Departamento de Empleo y Protección Social (DEASP) está facultada por ley para determinar la situación laboral de los trabajadores con arreglo a la Ley Consolidada de Protección Social de 2005, mientras que la Comisión de Relaciones Laborales puede hacerlo en relación con los derechos laborales. Si las partes no llegan a un acuerdo, la controversia puede remitirse a los servicios de litigación de la Comisión de Relaciones Laborales.

¹¹⁶³ Por ejemplo, *Chipre*.

¹¹⁶⁴ Por ejemplo, *Chile, Chipre, Costa Rica, El Salvador, Filipinas, Georgia, Jamaica, México, Namibia, Nepal, Qatar, Sri Lanka y Trinidad y Tabago*.

¹¹⁶⁵ Por ejemplo, *España* (en ciertos casos), *Islas Cook, México, Nicaragua, Palau y Panamá*.

¹¹⁶⁶ Por ejemplo, *Italia* (ley núm. 183/2010).

¹¹⁶⁷ Por ejemplo, *México*.



México – La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET) es un órgano descentralizado adscrito a la Secretaría del Trabajo y la Previsión Social (STPS) que tiene el mandato de proteger los derechos de los trabajadores ante la autoridad laboral prestando servicios de asesoría, conciliación y representación legal.

Sudáfrica – La Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje (CCMA) ofrece asesoramiento sobre la situación laboral de los trabajadores.

967. En un país, si la controversia sobre la situación laboral reviste carácter colectivo, puede intervenir un consejo de mediación nacional¹¹⁶⁸. En algunos casos, se puede establecer en un convenio colectivo la posibilidad de someter a conciliación determinadas cuestiones individuales, como las controversias acerca de la situación laboral de un trabajador¹¹⁶⁹. Éstas también pueden resolverse mediante negociaciones entre el sindicato y el empleador¹¹⁷⁰. También existen procedimientos especiales de resolución de conflictos para los trabajadores con determinados tipos de contrato de trabajo, como los contratos de duración determinada o a tiempo parcial.

República de Corea – La Ley de Contratos de Trabajo de Duración Determinada y la Ley de Trabajadores Cedidos por Agencias de Empleo Temporal prevén mecanismos de solución de controversias sobre las condiciones de empleo para los trabajadores no regulares, con el fin de eliminar la discriminación contra los trabajadores que pertenecen a esos grupos. Los trabajadores con contratos de duración determinada, a tiempo parcial o cedidos por agencias de empleo temporales que sufren discriminación en relación con las condiciones de trabajo, como el salario y las prestaciones sociales, sin que exista un motivo fundado para ello, pueden solicitar medidas correctivas a la comisión laboral regional o nacional correspondiente¹¹⁷¹, que desempeña funciones de mediación, arbitraje y litigación.

968. Algunos países han informado de que están adoptando medidas para contemplar en la legislación los errores de clasificación¹¹⁷², o para que las leyes de arbitraje prevean también la determinación de la relación de trabajo¹¹⁷³.

¹¹⁶⁸ *Suriname*.

¹¹⁶⁹ Por ejemplo, *España* (Estatuto de los trabajadores, arts. 85 y 91).

¹¹⁷⁰ Por ejemplo, *Suecia*.

¹¹⁷¹ Véase, por ejemplo, la Ley de Contratos de Trabajo de Duración Determinada, cap. IV.

¹¹⁷² Por ejemplo, *Canadá*.

¹¹⁷³ Por ejemplo, *China*.



2. Tribunales de justicia

969. En general, como se indica en algunas memorias, los tribunales nacionales están facultados para juzgar los casos relativos a la existencia de la relación laboral¹¹⁷⁴.

Alemania – La competencia para tomar decisiones vinculantes sobre las controversias relativas a las relaciones laborales corresponde a los tribunales de trabajo. El artículo 8, 1), de la Ley de Tribunales Laborales (ArbGG) prevé un mecanismo especial de «vía rápida» menos oneroso que otros procedimientos civiles (Ley de Costas Judiciales (GKG), artículo 3, 2), anexo 1, parte 8). Los tribunales laborales o sociales resuelven sobre la situación de los trabajadores y la existencia de la relación de trabajo (ArbGG, artículo 2, 1), 3), *b*), y Ley de Tribunales Sociales (SGG), artículo 51, 1)). Los trabajadores pueden reclamar los derechos que los asisten en virtud de su relación de trabajo ante un tribunal laboral, que también puede determinar si existe dicha relación. Dicha decisión no se basa en la designación formal del contrato, sino en su aplicación efectiva. Los trabajadores pueden interponer una demanda y litigar en persona, aunque, según el artículo 11 de la ArbGG, también pueden estar representados por terceros, en particular por abogados o asesores letrados sindicales.

970. En algunas jurisdicciones la ley prevé la prestación de asistencia letrada a los trabajadores en caso de controversia laboral, incluidas las relativas a la relación de trabajo (la asistencia puede ser financiada total o parcialmente por el Estado)¹¹⁷⁵. El Comité considera que la prestación de asistencia letrada, incluida la asistencia letrada gratuita y la asistencia financiera, es fundamental para que los trabajadores puedan reclamar la protección laboral a la que tienen derecho.

La Cámara Federal de Trabajo (BAK) de *Austria* indica que la cooperación transfronteriza en materia de empleo sigue siendo extremadamente limitada por diversas razones. Por ello, acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión Europea de crear una Autoridad Laboral Europea para que las normas de la Unión Europea sobre movilidad laboral se apliquen de manera justa, sencilla y eficaz.

La Confederación del Trabajo (KTR) de *Rusia* celebra que el Tribunal Supremo funde sus decisiones en la Recomendación núm. 198 para identificar los indicadores de una relación de trabajo. En las instancias inferiores, por el contrario, la existencia de una relación laboral suele desestimarse debido a la incorrecta aplicación de la legislación laboral.



¹¹⁷⁴ Por ejemplo, *Austria, Azerbaiyán, Benin, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Israel, Letonia, Malí, Noruega, Polonia, Rumania y Senegal.*

¹¹⁷⁵ Por ejemplo, *Finlandia, Sri Lanka y Suriname.*

3. El papel de la ley y la jurisprudencia en la determinación de la situación laboral

971. Como lo demuestran los ejemplos referidos a lo largo del presente Estudio, y en particular en el capítulo II, los tribunales y otros órganos decisorios desempeñan una función sustantiva en la determinación de la relación de trabajo, según las circunstancias de cada caso. Siempre hay margen para interpretar y aclarar la legislación, tanto en los sistemas de tradición romanista como en los del *common law*.

972. La eficacia de la relación de trabajo como canal para garantizar la protección de los trabajadores suscita cada vez más debate¹¹⁷⁶. Existen muchas formas de ofrecer una protección sustantiva a los trabajadores, independientemente de dónde trabajen o para quién. Muchas otras formas de protección que exceden la relación de trabajo se están generalizando progresivamente. Por otra parte, dado que el trabajo puede prestarse a través de diversas modalidades, que van desde la relación laboral más rígida y claramente establecida hasta la forma de autonomía más flexible, hay quienes afirman que debería adoptarse un concepto nuevo y más amplio que englobe esa pluralidad. Por ejemplo, algunos expertos hablan de la «relación de trabajo personal», que ofrece el ámbito personal para la aplicación de la legislación laboral a quienes trabajan para otra persona¹¹⁷⁷.

973. A este respecto, el Comité subraya que existen algunos derechos y protecciones, como los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que son aplicables a todos los trabajadores, independientemente de su situación laboral. Además, aunque existen elementos que apuntan a la necesidad de modificar el análisis de la relación de trabajo e ir más allá de los factores e indicadores mencionados en el capítulo II, la Comisión observa que el examen de las últimas sentencias judiciales sobre el trabajo de plataformas y la situación de los trabajadores muestra que los tribunales siguen basando sus decisiones en las condiciones e indicadores examinados. Además, el Comité considera que la relación laboral sigue siendo el principal mecanismo que ofrece claridad al mercado laboral en relación con la atribución de los respectivos derechos y responsabilidades.

974. Las relaciones de trabajo varían según las circunstancias. Los indicadores que sirven para determinar la relación de trabajo en un caso concreto y en un momento determinado pueden no ser apropiados en otros casos, por lo que es necesario que el juez evalúe en la práctica los hechos y la situación de cada caso concreto. Establecer si una modalidad de trabajo constituye o no una relación de trabajo no consiste simplemente en marcar casillas cada vez que se demuestra la existencia de un criterio o una condición, sino que es necesario sopesar los hechos y circunstancias de cada caso. Por ello, la Comisión considera que algunos métodos, como la automatización de la toma de decisiones mediante el uso de la inteligencia artificial para sustituir los juicios de valor de los tribunales, son cuestionables, ya que aumentan el riesgo de arbitrariedad en las resoluciones.

¹¹⁷⁶ N. Contouris: «The employment relationship: A comparative analysis of national judicial approaches», en G. Casale (editor): *The employment relationship: A comparative overview*, OIT y Hart, Ginebra y Oxford, 2011, pág. 68. Supiot y Freedland son algunos de los autores más destacados en la materia.

¹¹⁷⁷ Véase, a este respecto, N. Contouris y V. De Stefano: *New trade union strategies for new forms of employment*, ETUC, Bruselas, 2019, pág. 7.



4. Medidas de recurso para los trabajadores a domicilio

975. El artículo 9, 2), del Convenio núm. 177 establece que deben preverse y aplicarse de manera efectiva medidas apropiadas, que incluyan, cuando proceda, sanciones, para los casos de infracción de la legislación. En la Recomendación núm. 184 se añade que, «[e]n caso de violaciones graves o repetidas de la legislación aplicable al trabajo a domicilio, se deberían adoptar medidas apropiadas, incluida la posibilidad de que se prohíba dar trabajo a domicilio, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales» (párrafo 9). También se indica que la autoridad competente debería asegurarse de que existan mecanismos para la solución de conflictos entre un trabajador a domicilio y un empleador o, cuando proceda, un intermediario utilizado por el empleador (párrafo 28). Además, en vista de la vulnerabilidad de los trabajadores a domicilio a las fluctuaciones del mercado laboral y con el fin de garantizar, en la medida de lo posible, la igualdad de trato con los demás trabajadores, la Recomendación núm. 184 también dispone que los trabajadores a domicilio deberían disfrutar de la misma protección que los otros trabajadores en caso de terminación de la relación de trabajo. La Comisión observa que se ha proporcionado poca información sobre este tema en las memorias.

Alemania – El trabajo a domicilio está regulado por la Ley de Trabajo a Domicilio (HAG), que es aplicada por las principales autoridades laborales de los estados federados y sus oficinas designadas (artículo 3, 2), de la HAG). Ello incluye el derecho a entrar a un domicilio privado e inspeccionarlo a fin de impedir peligros inminentes para la seguridad o el orden públicos (artículo 3, 2), de la HAG leído juntamente con el artículo 139, b), del Código de Comercio e Industria (GewO)). Si se infringe la Ley de Trabajo a Domicilio, la principal autoridad laboral del estado federado o su oficina designada pueden prohibir la distribución o el traslado de trabajo a domicilio (artículo 30 de la HAG), y se prevén sanciones adicionales en los artículos 31 y siguientes.

Austria – Los derechos consagrados en la Ley de Trabajo a Domicilio se pueden hacer valer en los tribunales laborales y sociales. La responsabilidad de supervisar la remuneración incumbe actualmente, de conformidad con el artículo 14, 1), 3), de la Ley contra el Dumping Salarial y Social, a los proveedores de seguros médicos. En el artículo 64 de la ley establece multas por el incumplimiento de la Ley de Trabajo a Domicilio, y se prevé imponer una prohibición permanente o temporal de la asignación de trabajo a domicilio como sanción adicional.





III. Información, sensibilización y formación

976. La Recomendación núm. 198 establece que la política nacional sobre la relación de trabajo debería incluir medidas tendentes a prever una formación apropiada y adecuada sobre normas internacionales del trabajo pertinentes, así como sobre la legislación pertinente y sobre derecho comparado y jurisprudencia para la judicatura, los árbitros, los mediadores, los inspectores del trabajo y otras personas u organismos encargados de la solución de controversias y del cumplimiento de las leyes y normas nacionales en materia de trabajo. El material de formación, que podría incluir directrices elaboradas por los interlocutores sociales, puede mejorar significativamente la capacidad para solucionar los problemas derivados de las relaciones laborales encubiertas o ambiguas. Éste puede complementarse con el intercambio de experiencias y métodos de trabajo entre los países.

977. Con respecto a la transición a la formalidad, en la Recomendación núm. 204 se pide a los Miembros que proporcionen orientaciones a los órganos encargados de hacer cumplir la ley, incluso sobre el modo de abordar las condiciones de trabajo en la economía informal (párrafo 27). También se les pide que adopten medidas para asegurar el suministro efectivo de información, la prestación de asistencia para el cumplimiento de la legislación pertinente y el desarrollo de la capacidad de los actores pertinentes (párrafo 28).

978. En muchos países, los órganos de solución de controversias también desempeñan funciones de sensibilización y capacitación¹¹⁷⁸. En algunos países se han llevado a cabo campañas de sensibilización destinadas a los sectores en que hay más mujeres que hombres¹¹⁷⁹ y a determinados grupos específicos, como los migrantes¹¹⁸⁰.

Irlanda – La Comisión de Relaciones Laborales proporciona información sobre los derechos y obligaciones de las relaciones de trabajo con arreglo a la legislación irlandesa en materia de empleo e igualdad. El Departamento de Asuntos de Empleo y Protección Social lanzó una campaña en 2018 para sensibilizar a la población sobre el falso empleo por cuenta propia.

979. En el caso particular de los trabajadores a domicilio, teniendo en cuenta su situación de aislamiento, las medidas para mejorar la aplicación de la ley deberían ir más allá de la inspección tradicional y podrían incluir: el acceso a servicios jurídicos e inspecciones a nivel nacional y local; la participación de los sindicatos, las organizaciones de empleadores y otras organizaciones no gubernamentales; la difusión de información entre los trabajadores a domicilio acerca de sus derechos, en particular mediante folletos en idiomas accesibles sobre la legislación pertinente, y la creación, en su caso, de una defensoría laboral que controle las condiciones de los trabajadores e intervenga como árbitro en las controversias¹¹⁸¹.

¹¹⁷⁸ Por ejemplo, *Australia* (ombudsman para el trabajo justo), *México* (Procuraduría federal de la defensa del trabajo – PROFEDET), *Myanmar* y *Reino Unido* (ACAS).

¹¹⁷⁹ Por ejemplo, *México* (trabajo doméstico).

¹¹⁸⁰ Por ejemplo, *Omán*.

¹¹⁸¹ Véase también el cap. IV.





IV. Información estadística

980. La recopilación de datos estadísticos y las tareas de investigar y examinar periódicamente los cambios en la estructura y las modalidades de trabajo a nivel nacional y sectorial deben formar parte del marco normativo de los Estados. La metodología para recopilar la información y efectuar las investigaciones y los exámenes debe determinarse en el marco de un proceso de diálogo social. Todos los datos recabados deben desglosarse por sexo y las investigaciones y exámenes nacionales y sectoriales deben incorporar la dimensión de género de manera explícita y tener en cuenta otros aspectos de la diversidad¹¹⁸². Por ejemplo, siempre que sea posible, deben incluir el trabajo a domicilio (artículo 6 del Convenio núm. 177). Esta información servirá de base para la elaboración de las políticas nacionales¹¹⁸³. Además, a fin de evaluar adecuadamente la importancia de la economía informal a nivel nacional, los datos también deben desglosarse por edad, lugar de trabajo, número de unidades económicas informales, y número de trabajadores empleados y sus sectores y otras características socioeconómicas específicas sobre el tamaño y la composición de la economía informal (párrafo 36, *a*), de la Recomendación núm. 204). Los gobiernos y los interlocutores sociales también deberían realizar estudios e investigaciones sobre los cambios registrados en la estructura y las modalidades de trabajo, a nivel nacional y sectorial, teniendo presentes la distribución entre hombres y mujeres y otros aspectos pertinentes.

981. Varias memorias indican que los países no recopilan estadísticas nacionales sobre la economía informal¹¹⁸⁴ o que la información de que disponen al respecto es muy escasa o son meras estimaciones¹¹⁸⁵. Se aduce que no es fácil recopilar este tipo de información en los países industrializados altamente desarrollados, donde la informalidad consiste principalmente en el trabajo no declarado¹¹⁸⁶. A este respecto, en algunas memorias se indica la información estadística recopilada sobre el trabajo no declarado¹¹⁸⁷.

982. Por otro lado, varios países indican que recopilan información estadística periódicamente¹¹⁸⁸ o que están tomando medidas para empezar a hacerlo¹¹⁸⁹. Otros países precisaron que las estadísticas no se desglosan por los factores indicados en los instrumentos.



¹¹⁸² OIT: Conclusiones relativas a la relación de trabajo, 2003, *op. cit.*, párr. 18.

¹¹⁸³ Por ejemplo, la política nacional sobre el trabajo a domicilio (Recomendación núm. 184, párr. 4).

¹¹⁸⁴ Por ejemplo, *Argelia, Austria, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Burkina Faso, Camerún, Canadá, China, República Democrática del Congo, España, Estonia, Guinea-Bisau, Hungría, Irlanda, Kiribati, Malta, Montenegro, Rumania, Seychelles, Suriname, Tailandia y Zimbabwe*.

¹¹⁸⁵ Por ejemplo, *Australia, Bélgica, Benin, Colombia, Eslovaquia, Filipinas, Guatemala, India, Letonia, Myanmar, Nueva Zelandia, Reino Unido y Suecia*.

¹¹⁸⁶ Por ejemplo, las memorias de *Alemania y Noruega*.

¹¹⁸⁷ Por ejemplo, *Polonia y Portugal*.

¹¹⁸⁸ Por ejemplo, *Armenia, Belarús, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Gabón, Gambia, Jamaica, Marruecos, México, Nepal, Nigeria, Panamá, Paraguay, Senegal, Sri Lanka, Turquía y Turkmenistán*.

¹¹⁸⁹ Por ejemplo, *Honduras*.

▶ V. Más allá de las fronteras: La mejora de la gobernanza mundial

983. Como se indicó durante los trabajos preparatorios de la Recomendación núm. 198, el problema de la falta de protección es anterior a la globalización, pero se ha visto exacerbado por ella¹¹⁹⁰. El comercio mundial y la producción son una importante fuente de crecimiento y desarrollo en todos los países. Sin embargo, la globalización plantea numerosos retos para el mundo del trabajo, entre ellos la falta de mecanismos mundiales eficaces para garantizar el cumplimiento de la ley. Además, la ausencia o ineficacia de los mecanismos de aplicación a nivel nacional puede suponer un obstáculo para la globalización, y muchas empresas multinacionales son cada vez más reacias a operar en economías con instituciones débiles porque ello puede entrañar riesgos para su reputación¹¹⁹¹.

984. Se ha adoptado una gran variedad de medidas en los sectores público y privado con el fin de elaborar políticas y marcos normativos que permitan lograr una globalización más justa y dentro de marcos más coherentes y coordinados. Estas iniciativas incluyen normas y procesos multilaterales e intergubernamentales, como la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT, las *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales*, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, con el correspondiente proceso conexo de diligencia debida, que ya ha dado lugar a una serie de medidas legislativas¹¹⁹².

Francia – A principios de 2017 se adoptó una Ley sobre la «Diligencia Debida» de las empresas, tras cuatro años de consultas en las que participaron distintas partes interesadas, como organizaciones no gubernamentales, miembros del Parlamento, sindicatos, juristas, miembros del mundo académico y representantes de empresas. La ley insta a las grandes empresas multinacionales a adoptar un «plan de vigilancia» para detectar los riesgos de graves violaciones de los derechos humanos y medioambientales. En el plan se deben señalar, analizar y jerarquizar dichos riesgos, y establecer mecanismos de alerta y de seguimiento. El plan y sus mecanismos de alerta y de seguimiento deben elaborarse en consulta con las partes interesadas, incluidas las organizaciones sindicales representativas, y, en caso de que ello no sea posible, en el marco de iniciativas emprendidas por múltiples partes en el seno de las filiales. La ley abarca a todas las empresas francesas que empleen como mínimo a 5 000 personas directamente o a través de sus filiales en territorio francés, o como mínimo a 10 000 personas en Francia y en otros países, tanto en la empresa matriz como en sus filiales en el extranjero.

¹¹⁹⁰ OIT: *Actas Provisionales* núm. 21, 2003, *op. cit.*, párr. 32 (Vicepresidente trabajador).

¹¹⁹¹ OIT: *Diálogo social transfronterizo*, informe de la Reunión de expertos sobre el diálogo social transfronterizo, Ginebra, 12-15 de febrero de 2019, pág. 3.

¹¹⁹² *Ibid.*, pág. 4.

En el ámbito europeo, el Consejo adoptó en junio de 2019 un Reglamento por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, que tiene por objeto fomentar el cumplimiento de la ley y la cooperación entre los Estados miembros en relación con la aplicación de la normativa europea en materia de movilidad laboral y coordinación de los sistemas de seguridad social. También proporcionará acceso a la información a particulares y empleadores en situaciones de movilidad laboral transfronteriza. Las principales funciones de la Autoridad serán:

- ▶ mejorar el acceso de los trabajadores y los empleadores a la información sobre sus derechos y obligaciones en relación con la movilidad transfronteriza, la libre circulación de servicios y la coordinación de la seguridad social;
- ▶ prestar apoyo a los Estados miembros para que coordinen la aplicación transfronteriza de la legislación pertinente de la Unión, entre otras cosas facilitando inspecciones concertadas y conjuntas;
- ▶ apoyar a los Estados miembros en la lucha contra el trabajo no declarado;
- ▶ ayudar a las autoridades de los Estados miembros a resolver controversias transfronterizas;
- ▶ fomentar la coordinación de los sistemas de seguridad social, sin perjuicio de las competencias de la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social.

La Autoridad reforzará la cooperación entre los Estados miembros sin menoscabar las competencias nacionales. Podrá denunciar casos de trabajo no declarado, violación de las condiciones de trabajo o explotación laboral y cooperar con las autoridades de los Estados miembros afectados. También ayudará a las autoridades nacionales a realizar las inspecciones y combatir las irregularidades. Las inspecciones podrán realizarse a instancias de los Estados miembros o, con el beneplácito de éstos, por sugerencia de la Autoridad. Se adoptarán medidas de seguimiento a nivel nacional.

Se espera que la ELA comience a funcionar a finales de 2019 y alcance plena capacidad operativa en 2023.

Estados Unidos – La Ley de Transparencia en las Cadenas de Suministro de California entró en vigor en enero de 2012 tras la creciente presión de los consumidores que desean comprar productos fabricados y suministrados éticamente. La ley exige a ciertas empresas que den a conocer públicamente sus esfuerzos por erradicar la trata de personas y la esclavitud moderna de sus cadenas de suministro directo. Específicamente, los minoristas y fabricantes sujetos a la ley deben revelar sus esfuerzos en las siguientes cinco áreas: verificación, auditorías, certificación, normas internas y capacitación de los empleados. En 2015, el Procurador General de California emitió una guía no vinculante para ayudar a las compañías a cumplir con la ley.



985. Al mismo tiempo, junto con los sindicatos mundiales¹¹⁹³, una serie de empresas han firmado acuerdos marco internacionales que en muchos casos aluden a convenios de la OIT y crean un entorno propicio para el diálogo social. Estos acuerdos generalmente reconocen el papel de los proveedores y los subcontratistas en el proceso de producción y la importancia de respetar las condiciones de trabajo a lo largo del proceso. Es importante que estos acuerdos repercutan en todas las etapas de la cadena de suministro y lleguen a los actores más vulnerables y marginales del proceso de producción, incluidos los trabajadores a domicilio. Las empresas multinacionales suelen alentar a los proveedores y subcontratistas a que cumplan los acuerdos y ejerzan presión para garantizar su cumplimiento. En algunos casos, el incumplimiento de los acuerdos puede dar lugar a la extinción de la relación contractual¹¹⁹⁴.

986. Los sistemas de gobernanza privada son una respuesta a la globalización económica y a la insuficiencia de las instituciones públicas para hacer frente a las presiones sociales generadas por dicho fenómeno¹¹⁹⁵. De hecho, cuando las operaciones de las empresas empiezan a trascender las fronteras nacionales, las instituciones públicas, que normalmente son de ámbito nacional, tienden a perder su impacto. Las políticas e iniciativas de responsabilidad social corporativa o conducta empresarial responsable tienen por objeto garantizar el cumplimiento de la ley en toda la cadena de suministro y, en particular, obligar a las empresas a que respeten los derechos humanos. Tales medidas pueden plasmarse en códigos de conducta corporativos, códigos de proveedores u otras iniciativas. Cada vez más gobiernos ofrecen un marco jurídico e incentivos para esas iniciativas, que en algunos casos incluyen la promulgación de leyes y la elaboración de estrategias y planes de acción¹¹⁹⁶.

La FNV y la CNV de los *Países Bajos* indican que las empresas han estado firmando acuerdos voluntarios para una conducta empresarial más responsable internacionalmente (IRBC). Estos acuerdos IRBC se basan en los *Principios Rectores de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, las *Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales* y las normas fundamentales del trabajo de la OIT. Los sindicatos holandeses están involucrados en el proceso de creación de estos acuerdos para que las empresas, los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las organizaciones sociales hagan que sus cadenas de suministro sean sostenibles y socialmente responsables. La redacción de estos acuerdos se realiza en el marco del Consejo Socioeconómico holandés, en cooperación con agencias gubernamentales, asociaciones comerciales y empresas. El objetivo es trabajar juntos para lograr objetivos que no se pueden alcanzar individualmente, como por ejemplo:

- ▶ salario digno;
- ▶ sindicatos más fuertes, y
- ▶ días laborables regulares.

Se han firmado acuerdos en los sectores textil, bancario, forestal, aurífero, alimentario, pensiones, piedra y metales.

¹¹⁹³ Véase: OIT: *Diálogo social transfronterizo*, 2019, *op. cit.*, pág. 7, para obtener un panorama general de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a nivel transfronterizo.

¹¹⁹⁴ F. Hadwiger: «Global framework agreements: Achieving decent work in global supply chains?» documento de referencia, OIT, Ginebra.

¹¹⁹⁵ F. Mayer y G. Gereffi: «Regulation and economic globalization: Prospects and limits of private governance», en *Business and Politics*, 12, 3), 2010, págs. 1 a 25.

¹¹⁹⁶ OIT: Conclusiones, 2019, *op. cit.*, párrs. 10 y 11.





VI. Conclusiones

987. La Comisión observa que las memorias aportan información sobre la existencia de una amplia gama de mecanismos de supervisión y control, que presentan un nivel de desarrollo variable. Muchos de los ejemplos señalados en el presente Estudio pueden servir como ejemplo de buenas prácticas para otros Miembros.

988. En cualquier caso, es fundamental que los organismos encargados de hacer cumplir la ley dispongan de la capacidad y los medios necesarios para llevar a cabo su misión y, en particular, para dar respuestas adecuadas a los nuevos retos y situaciones que surgen en un mundo del trabajo que evoluciona rápidamente. El diálogo social puede ser decisivo para arrojar luz sobre los problemas y los déficits de trabajo decente, así como sobre los factores que obstaculizan la aplicación de la ley.

989. Todos reconocen la importancia de que las instituciones a nivel nacional coordinen sus actividades y cooperen entre sí para garantizar una aplicación adecuada. También debería promoverse la cooperación y coordinación entre instituciones de diferentes países a fin de hacer frente a la integración global de los mercados.

990. Aunque en el presente Estudio no se aborda en profundidad la cuestión de la gobernanza mundial, la Comisión entiende que es un tema crucial y de enorme actualidad. Los mercados laborales actuales se caracterizan por la fragmentación de la producción y de las cadenas de valor mundiales, y esta fragmentación suele tener un impacto considerable en los derechos laborales. Al mismo tiempo, se necesita más investigación sobre la influencia de las cadenas de suministro mundiales en la formalización o informalización de las economías nacionales, así como la relación que existe entre el aumento de las modalidades de trabajo no convencionales y las cadenas de suministro mundiales. La Comisión también destaca la importancia de que se reflexione ampliamente sobre los mecanismos de gobernanza mundial que pueden contribuir a favorecer la competencia leal, en particular teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, las disparidades entre el Norte y el Sur, y la protección de los trabajadores más vulnerables en todos los países. La Comisión pide a los gobiernos y a los interlocutores sociales que refuercen el diálogo transfronterizo con miras a garantizar la adecuada aplicación de la legislación nacional en un contexto de pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de todos los trabajadores y en todos los niveles de la cadena de suministro. En particular, la Comisión hace hincapié en la necesidad de que se preste especial atención a los trabajadores más vulnerables a la exclusión a nivel nacional, que en muchos casos no son tenidos en cuenta debidamente por la legislación nacional.





Índice

▶ 8

Aprovechar el potencial de los instrumentos



I. Medidas para dar mayor cumplimiento a los instrumentos

991. En el formulario de memoria para el presente Estudio General se pidió a los gobiernos que proporcionaran información sobre la aplicación y el impacto de los ocho instrumentos objeto de examen:

- ▶ Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).
- ▶ Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159).
- ▶ Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177).
- ▶ Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168).
- ▶ Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169).
- ▶ Recomendación sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 184).
- ▶ Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198).
- ▶ Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

992. En particular, se les pidió que transmitieran información sobre cualquier modificación en la legislación o la práctica nacionales, o cualquier intención de adoptar medidas, incluida la ratificación, para dar efecto a las disposiciones de los instrumentos, así como sobre toda dificultad que pudiera impedir o retrasar la ratificación.

1. Consideración de los instrumentos en la elaboración de la legislación y las políticas nacionales

993. En sus respuestas, algunos gobiernos indican que han adoptado o tienen previsto adoptar medidas para promulgar o modificar legislación o reglamentos nacionales a fin de dar efecto a todas o algunas de las disposiciones de los instrumentos objeto de examen, o para llevarlas a la práctica. A este respecto, el Gobierno del *Ecuador* se refiere a una serie de medidas adoptadas, incluida la Ley Orgánica del Servicio Público, de 6 de octubre de 2010, incluyendo modificaciones hasta el 23 de octubre de 2018, y su reglamento general de 1.º de abril de 2011, incluyendo modificaciones hasta el 28 de septiembre de 2018.

994. El Gobierno del *Reino Unido* señala que las principales modificaciones a la legislación, reglamentos o prácticas nacionales relacionados con convenios o recomendaciones objeto de examen en el Estudio General son resultado de las medidas que el Gobierno está adoptando como respuesta a la Revisión Taylor sobre prácticas laborales actuales, de la aplicación de la Estrategia Industrial del *Reino Unido*, y de las medidas previstas para apoyar el empleo de las personas con discapacidad, los desempleados de larga duración y las personas de edad.

a) Convenio núm. 122 y Recomendación núm. 169

995. El Gobierno del *Canadá* indica que las modificaciones introducidas al Código del Trabajo del Canadá abordan varias disposiciones de los convenios y las recomendaciones objeto de examen en el Estudio General. Las modificaciones al Código del Trabajo adoptadas el 13 de diciembre de 2018 abordan disposiciones de la Recomendación núm. 169 relacionadas con la igualdad de trato, los salarios y los ingresos, así como la promoción profesional¹¹⁹⁷. El Código del Trabajo enmendado exige que los empleadores del sector privado reglamentado a nivel

¹¹⁹⁷ El párrafo 7 de la Recomendación núm. 169 establece que «las políticas, planes y programas [...] deberían estar encaminados a eliminar toda discriminación y a asegurar a todos los trabajadores la igualdad de oportunidades y de trato en cuanto concierne al acceso al empleo, las condiciones de empleo, los salarios y los ingresos y la orientación, formación y promoción profesionales».

federal paguen a los asalariados que desempeñen el mismo trabajo en las mismas condiciones el mismo salario, independientemente de su situación en el empleo (disposición sujeta a excepciones especificadas). Además, las agencias de trabajo temporal tienen la obligación de pagar a sus empleados que trabajan para otro empleador (la empresa usuaria) el mismo salario que la empresa usuaria paga a sus asalariados que desempeñan el mismo trabajo en las mismas condiciones (disposición sujeta a excepciones). Las modificaciones también establecen que los empleadores que informen de oportunidades de empleo y de promoción en la empresa deben informar a todos sus trabajadores, independientemente de su situación en el empleo. Estas disposiciones contribuirán a asegurar la igualdad de trato para todos los trabajadores del sector privado. El Gobierno señala asimismo que el artículo 189 del Código del Trabajo se ajusta al párrafo 10, b), de la Recomendación núm. 169 al establecer medidas que salvaguarden la continuidad del empleo de los trabajadores (en relación con prestaciones como las vacaciones anuales) en caso de venta, traslado, cierre o desplazamiento de una propiedad del empleador. La salvaguarda incluye aquellas situaciones en las que el empleador pierde un contrato de servicios y el trabajador es contratado posteriormente por el empleador que se hace cargo del contrato.

996. El Gobierno de *Gambia* indica que la política nacional de empleo está siendo revisada, y que la Ley del Trabajo sobre la Cuota de Expatriados de 2007 ya lo ha sido.

997. El Gobierno de *Guatemala* señala que ha presentado la iniciativa de la ley núm. 5007, por la que se aprueba la nueva Ley para la Conservación del Empleo, contenida en el decreto núm. 19-2016, como parte de los esfuerzos desplegados para hacer frente al desempleo en el país.

998. El Gobierno de *Zimbabwe* informa de que está trabajando en la revisión de su política nacional de empleo.

b) Recomendación núm. 198

999. El Gobierno de *Australia* está considerando el proyecto de reforma de Ley sobre Trabajo Equitativo (derecho de los trabajadores ocasionales a solicitar un cambio de contrato) de 2019. El proyecto de reforma establece el derecho de todos los trabajadores ocasionales que cumplan los requisitos y estén cubiertos por la Ley sobre Trabajo Equitativo, incluidos aquellos que estén cubiertos por convenios y aquellos que no lo estén, a solicitar un cambio de su contrato ocasional a un contrato a tiempo completo o a tiempo parcial. El proyecto de ley aún debe someterse al Parlamento australiano. El Gobierno también está considerando la posibilidad de establecer un régimen de registro nacional de contratación de mano de obra. Además, el grupo de trabajo de los trabajadores migrantes, creado el 4 de octubre de 2016 con el cometido de trabajar a todos los niveles del Gobierno para proporcionar asesoramiento especializado sobre los modos de prestar una mejor protección a los trabajadores, inclusive en relación con la introducción de mejoras en la legislación, el control del cumplimiento de la legislación y la realización de estudios, también examinó prácticas de contratación de mano de obra de empresas que empleaban a trabajadores migrantes. El Gobierno de Victoria está promoviendo un marco normativo nacional para la contratación de mano de obra y perfilará también una postura política detallada sobre la economía de plataformas tras el estudio realizado al que se hace referencia en otro lugar de esta respuesta.

1000. El Gobierno de *Bélgica* se refiere a la Ley sobre la Naturaleza de la Relación de Trabajo (ley de 27 de diciembre de 2006) que garantiza la seguridad jurídica en relación con la clasificación de las relaciones de trabajo. Incluye disposiciones específicas acerca de la naturaleza de las relaciones de trabajo para impedir el fenómeno de los falsos autónomos o los falsos salarios. La ley prevé la constitución de una comisión para la regulación de la relación de trabajo encargada de tomar las decisiones relativas a la clasificación de las relaciones de trabajo.



1001. De conformidad con este requisito, el 26 de enero de 2016, el Consejo Nacional de Trabajo emitió la opinión núm. 1970 – Evaluación de la naturaleza de la relación de trabajo. Tras consultar con las organizaciones profesionales e interprofesionales pertinentes representadas en el Alto Comisionado de Miembros Independientes y Pymes, el Alto Comisionado emitió una opinión el 15 de diciembre de 2015 sobre la evaluación de la naturaleza de la relación de trabajo.

1002. En *Camerún*, la decisión del Primer Ministro núm. 022/CAB/PM, de 22 de febrero de 2016, establece la constitución de la Plataforma Técnica para la gestión de los migrantes en el trabajo, con el cometido de crear un marco para el intercambio y el análisis de políticas óptimas para la región.

1003. El Gobierno del *Canadá* informa de que, en aquellos conflictos laborales en los que empleador afirme que el querellante no es asalariado de su empresa, las modificaciones de 2018 al Código del Trabajo sitúan la carga de la prueba en el empleador. El mero hecho de que se haya interpuesto una queja de conformidad con el Código del Trabajo contra el empleador basta para crear la presunción legal de que el querellante es asalariado del empleador. El Gobierno señala que esta modificación del Código del Trabajo lo adecua al párrafo 11, b), de la Recomendación núm. 198, según el cual: «A fin de facilitar la determinación de la existencia de una relación de trabajo, los Miembros deberían considerar, en el marco de la política nacional a que se hace referencia en la presente Recomendación, la posibilidad de [...] b) consagrar una presunción legal de la existencia de una relación de trabajo cuando se dan uno o varios indicios.». El Gobierno del Canadá señala asimismo que el párrafo 17 de la Recomendación núm. 198 indica que los Miembros deberían, en el marco de la política nacional a la que se hace referencia en la Recomendación, establecer medidas eficaces destinadas a eliminar los incentivos que fomentan las relaciones de trabajo encubiertas. Las modificaciones recientes al Código del Trabajo prohíben explícitamente que los empleadores del sector privado reglamentado a nivel federal clasifiquen erróneamente a los asalariados como contratistas privados con objeto de eludir sus obligaciones con arreglo a las normas del trabajo. Además, la facultad para imponer sanciones administrativas monetarias a los empleadores que incumplen determinadas disposiciones del Código fue consagrada el 22 de junio de 2017 como parte de la Ley de Ejecución del Presupuesto de 2017, núm. 1. Una vez en vigor, en el marco de estas dos disposiciones se trabajará con la presunción de inocencia antes señalada respecto de la relación de trabajo para retirar cualquier incentivo que sirva para encubrir las relaciones de trabajo y para penalizar a los empleadores que no cumplan las disposiciones. La provincia canadiense de Quebec indica que con las recientes modificaciones a la legislación del trabajo se han introducido disposiciones en relación con las agencias de empleo privadas y las agencias de trabajo temporal que contratan a trabajadores migrantes temporales.

1004. El Gobierno de *Cabo Verde* señala que en su legislación se han añadido dos regímenes legales importantes en relación con el trabajo temporal y el trabajo a domicilio. Estos regímenes promoverán el empleo en Cabo Verde con la introducción de dos tipos de contrato de trabajo. El régimen que regula el trabajo temporal fue establecido por el decreto legislativo núm. 1/2016; las cuestiones relativas a los permisos de trabajo temporal están cubiertas por el decreto legislativo núm. 12/2018, de 5 de diciembre de 2018. El régimen legal que regula el trabajo a domicilio fue adoptado a través del decreto legislativo núm. 11/2018, de 5 de diciembre de 2018; además de introducir una nueva forma de empleo en el mercado del trabajo, también proporciona protección a las personas con discapacidad, particularmente con discapacidad motora, teniendo en cuenta que esas personas pueden trabajar desde su domicilio. El artículo 4, j), del decreto legislativo dispone explícitamente la igualdad de oportunidades: «Uno de los objetivos del régimen que regula el trabajo a domicilio es asegurar oportunidades de empleo equitativas para todos, en particular para las personas con discapacidad.».

1005. El Gobierno del *Ecuador* ha adoptado la autorización para la implementación del plan piloto de teletrabajo mediante la resolución núm. MDT-2016-0041, publicada en el segundo suplemento del *Registro Oficial* núm. 906, de 20 de diciembre de 2016.



1006. El Gobierno de *Honduras* informa de que ha preparado una ley de inclusión social y laboral para trabajadores autónomos y por cuenta propia, que ha sometido al Congreso Nacional.

1007. El Gobierno de *Guatemala* se refiere al artículo 18 del Código del Trabajo que establece que el «contrato individual de trabajo, sea cual fuere su denominación, es el vínculo económico-jurídico mediante el que una persona (trabajador), queda obligada a presentar a otra (patrono), sus servicios personales o a ejecutarle una obra, personalmente, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata o delegada de esta última, a cambio de una retribución de cualquier clase o forma». El artículo 19 establece que «para que el contrato individual de trabajo exista y se perfeccione, basta con que se inicie la relación de trabajo, que es el hecho mismo de la prestación de los servicios o de la ejecución de la obra en las condiciones que determina el artículo precedente».

1008. El Gobierno del *Paraguay* indica que está promoviendo la adopción de una reglamentación sobre el trabajo a tiempo parcial. En agosto de 2018 se remitió al Congreso un proyecto de ley para regular el empleo a tiempo parcial entre trabajadores y empleadores del sector privado.

1009. El Gobierno de *Suriname* señala que se han introducido o se ha previsto introducir modificaciones a las siguientes leyes nacionales para que den efecto a todas o algunas disposiciones de los convenios o las recomendaciones objeto de examen en el Estudio General: Ley sobre los Contratos de Trabajo (promulgada en 2018); Ley sobre las Agencias Privadas de Empleo (promulgada en 2017); Ley sobre Bolsa de Trabajo, 2017 (promulgada en 2017); Ley sobre la Protección de la Maternidad (pendiente ante la Asamblea General); Ley sobre el Tiempo de Trabajo Decente (sobre la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar; aprobada por el Consejo de Ministros, sometida al Consejo de Estado); Ley sobre la Igualdad de Trato en el Lugar de Trabajo (aprobada por el Consejo de Ministros, pendiente de someter al Consejo de Estado); Ley sobre la Violencia y el Acoso en el Lugar de Trabajo (aprobada por el Consejo de Ministros, pendiente de someter al Consejo de Estado), y Ley sobre el Registro de los Trabajadores (revisión centrada en la modernización y repromulgación: fase preparatoria).

c) Convenio núm. 159

1010. El Gobierno de *Bélgica* se refiere a la adopción de la Ley Antidiscriminación (ley de 10 de mayo de 2007), que prohíbe todas las formas de discriminación, incluida la negativa a proporcionar adaptaciones razonables a una persona con discapacidad (artículo 14). El Gobierno del Camerún se refiere a la adopción de la ley núm. 2018/010 de 11 de julio de 2018 para asegurar la igualdad de trato para los trabajadores con discapacidad.

1011. El Gobierno de *Egipto* se refiere a la adopción de la Ley núm. 10 de 2018 sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de conformidad con los convenios y las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

1012. El Gobierno de *Finlandia* señala que la legislación sobre los servicios para las personas con discapacidad se revisará cuando se consolide la legislación actual en una sola ley sobre servicios especiales para personas con discapacidad. La nueva legislación se sometió al Parlamento el 27 de septiembre de 2018 y entrará en vigor el 1.º de enero de 2021. Una vez adoptada, la nueva ley protegerá el derecho de todas las personas con discapacidad a acceder a los servicios en función de sus necesidades individuales. De este modo se asegurará la prestación de manera equitativa de servicios suficientes y apropiados para todas las personas con discapacidad y el fortalecimiento de su participación y su derecho a la autodeterminación. La Ley Antidiscriminación (núm. 1325/2014) incluye disposiciones sobre, por ejemplo, la prohibición de la discriminación, así como ajustes razonables para adaptar las condiciones de trabajo y adecuarlas a las personas con discapacidad.



1013. El Gobierno de *Malí* informa de que se han tomado medidas para aplicar las disposiciones del Convenio núm. 159 a través de la adopción de la Ley núm. 2018-027, de 12 de junio de 1995, sobre los Derechos de las Personas que viven con Discapacidad. En el *Canadá*, el Gobierno de la provincia de Nueva Escocia se refiere a la Ley de Accesibilidad de Nueva Escocia, 2017, y señala que las normas sobre accesibilidad (reglamentos) se formularán en relación con bienes y servicios, información y comunicación; transporte, empleo, educación, y el entorno construido.

1014. El Gobierno de la *República Bolivariana de Venezuela* indica que en la actualidad está trabajando en la modificación de la Ley sobre los Trabajadores con Discapacidad.

d) Convenio núm. 177 y Recomendación núm. 184

1015. En relación con el Convenio núm. 177, el Gobierno de *Belarús* adoptó en 2014 la ley núm. 131-Z por la que se introducían modificaciones al Código del Trabajo para ponerlo en conformidad con el Convenio. El Gobierno de *Bulgaria* señala que, en el contexto de la aplicación del Convenio núm. 177, el Código del Trabajo incluye medidas especiales para regular las relaciones de trabajo de las personas que trabajan a domicilio. El capítulo cinco, sección VIII del Código del Trabajo establece requisitos para el desempeño del trabajo a domicilio, con objeto de proporcionar una protección efectiva de los derechos de estos trabajadores.

1016. El Gobierno del *Canadá* recuerda que el párrafo 5 de la Recomendación núm. 184 insta a mantener informado al trabajador a domicilio acerca de sus condiciones de empleo específicas, por escrito o de cualquier otro modo que sea conforme a la legislación y la práctica nacionales. Señala que el Código del Trabajo no distingue entre asalariados que desempeñan sus tareas en el lugar de trabajo del empleador y aquellos que lo hacen en su domicilio. Así pues, los trabajadores a domicilio se benefician por igual del requisito (introducido como parte de las modificaciones de 2018 al Código del Trabajo) según el cual los empleadores tienen la obligación de proporcionar a sus asalariados una declaración de empleo por escrito que contenga información específica, según dispone la ley, incluidos detalles sobre el empleador, el título del puesto de trabajo, la función, el nivel salarial o escala salarial del asalariado, y cualquier otra información de interés.

1017. El Gobierno de *Croacia* indica que durante la reforma más reciente de su legislación del trabajo en 2014 se adoptó una Ley del Trabajo revisada. Entre otros cambios, la Ley del Trabajo (revisada) incluye modificaciones de las disposiciones relacionadas con el trabajo a domicilio con objeto de reducir las obligaciones de los empleadores y hacerlo más atractivo. Los empleadores ya no tienen la obligación de presentar copias de los contratos de trabajo a domicilio a las autoridades encargadas de la inspección del trabajo, ni tienen que registrar los períodos de descansos diarios y semanales, siempre y cuando lleven registros del inicio y la finalización del tiempo de trabajo.

1018. Aunque el Gobierno de *Guatemala* no ha ratificado el Convenio núm. 177, señala que el Código del Trabajo, promulgado por el decreto núm. 1441 y adoptado por el Congreso Nacional contiene un régimen especial que aborda el trabajo a domicilio (artículos 156 a 160), al igual que la Política Nacional de Empleo Digno (2017-2032).

1019. El Gobierno del *Ecuador* ha adoptado modificaciones en la legislación del trabajo para dar efecto a los instrumentos de la OIT, incluida la adopción de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y reconocimiento del trabajo en el hogar. El Gobierno de *El Salvador* informa de que la Asociación Mujeres Transformando ha propuesto a la Asamblea Legislativa reformas al Código del Trabajo en el régimen especial de trabajo a domicilio. La propuesta está siendo considerada por la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Asamblea Legislativa.

1020. El Gobierno de *Italia* indica que, aunque no ha ratificado el Convenio núm. 177, la ley núm. 877 de 1973 aplica sus disposiciones. El Gobierno de *Mauricio* señala que ha adoptado el Reglamento sobre los derechos laborales (trabajo a domicilio), 2019.



1021. El Gobierno de *Qatar* informa de que está modificando su legislación, reglamentos y prácticas nacionales con miras a proteger los derechos de los trabajadores migrantes y promover mejores prácticas en la materia. La Ley núm. 15 de 2017 sobre los Trabajadores a Domicilio se ajusta al Convenio núm. 177 y a la Recomendación núm. 184. Además, la ley núm. 21 de 2015 que regula la entrada y la salida de los expatriados y su residencia es conforme al párrafo 15 de la Recomendación núm. 169 en lo que respecta a los trabajadores migrantes que se encuentran legalmente en Qatar.

e) Recomendación núm. 204

1022. En relación con la Recomendación núm. 204, el Gobierno de *Costa Rica* indica que, a través del Acuerdo Tripartito para la Implementación de la Recomendación núm. 204, se ha iniciado un proceso de diálogo tripartito con objeto de dar efecto a las disposiciones de la Recomendación con el apoyo de la OIT.

1023. El Gobierno de *Chipre* señala que, en mayo de 2017, se creó un servicio unificado de inspección del trabajo para realizar inspecciones específicas en los lugares de trabajo con miras a proteger los derechos de los trabajadores. Se ha previsto la adopción de medidas apropiadas contra los empleadores que violen los reglamentos sobre las condiciones de trabajo, incluida la cancelación de la autorización para ejercer su actividad. El principal objetivo del servicio de inspección es luchar contra el trabajo no declarado, posibilitando así la transición de los trabajadores de la economía informal a la economía formal.

1024. El Gobierno de *Guatemala* señala que el 21 de noviembre de 2018 presentó un proyecto de ley al Congreso, la ley para la promoción de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, con objeto de aplicar una política de empleo que combatiese la economía informal y promoviese la creación de una amplia gama de microempresas.

1025. El Gobierno de *Montenegro* ha establecido el Plan de Acción para la Supresión de la Economía Sumergida y la Comisión para la Supresión de la Economía Sumergida. En el contexto del plan se han adoptado medidas para luchar contra la economía sumergida bajo la jurisdicción de varios órganos estatales a fin de contribuir a reducir el déficit fiscal y alentar a las empresas a seguir las prácticas legales.

1026. El Gobierno de *Suiza* se refiere a la revisión en 2018 de su Ley sobre el Trabajo no Declarado.

2. Perspectivas de ratificación y posibles desafíos

a) Perspectivas de ratificación

1027. Varios gobiernos informan de que han ratificado todos los convenios objeto de examen en el Estudio General. Además, también hay Gobiernos, como el de *Bosnia y Herzegovina*, que señalan que han ratificado todos los convenios y que, en la práctica, aplican prácticamente en su totalidad las disposiciones de las recomendaciones objeto de examen en el Estudio General. El Gobierno de *Azerbaiyán* señala que está considerando la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 177. El Gobierno de *Belarús* indica que ha ratificado el Convenio núm. 122, y señala que se han incorporado a la legislación nacional las principales disposiciones de los Convenios núms. 159 y 177. El Gobierno de *Camerún* informa de que están realizando un estudio para evaluar la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 177, y que está previsto realizar, según proceda, un estudio similar acerca de la ratificación del Convenio núm. 159. El Gobierno de la *República Islámica del Irán* informa de que ha ratificado el Convenio núm. 122 y que está considerando la posibilidad de ratificar los Convenios núms. 159 y 177. El Gobierno de *Italia* señala que sólo le queda por ratificar el Convenio núm. 177. Observa, no obstante, que la legislación italiana que regula el trabajo a domicilio (ley núm. 877/1973) ya prevé protección en este ámbito.



1028. El Gobierno del *Japón* indica que ha adoptado medidas en el contexto de la Ley de Trabajo Industrial a Domicilio para proteger a los trabajadores de la industria que trabajan a domicilio, siguiendo las orientaciones del Convenio sobre asuntos como el ámbito de aplicación, la seguridad y la salud, los salarios mínimos y el derecho de sindicación. A pesar de no haber ratificado el Convenio, su país examinará detenidamente la posibilidad de hacerlo, tomando en consideración la situación nacional. El Gobierno del *Sudán* también señala que está considerando la posibilidad de ratificar los Convenios núms. 159 y 177. Su país ya ha ratificado el Convenio núm. 122.

1029. El Gobierno de *Turkmenistán* indica que las autoridades pertinentes están analizando la legislación en vigor y otros reglamentos sobre el empleo y la readaptación profesional de personas con discapacidad con miras a la posible ratificación de los Convenios núms. 122, 159 y 177.

1030. Algunos gobiernos que han ratificado el Convenio núm. 122 señalan que en la actualidad no están considerando la posibilidad de ratificar los Convenios núms. 159 y 177 (*Bangladesh, Canadá, Estonia, Honduras, Lituania, Nueva Zelandia, Reino Unido, Sri Lanka, Suriname y República Bolivariana de Venezuela*). Otros gobiernos informan de que han ratificado los Convenios núms. 122 y 159, pero que de momento no consideran la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 177 (*Australia, Croacia, Eslovaquia, Malí, Panamá, Polonia, Senegal, Suecia, Trinidad y Tabago, Turquía y Uruguay*). El Gobierno de *Costa Rica* observa que ha sometido a la Asamblea Legislativa el Convenio núm. 177 para su ratificación, pero que no ha sido aprobado. El Gobierno de *Mauricio* informa de que está formulando la política nacional de empleo y de que la ratificación del Convenio núm. 122 se tomará en consideración seguidamente. El Gobierno de *Marruecos* indica que el Convenio núm. 177 está siguiendo los trámites para su ratificación. El Gobierno de *Colombia* informa de que la ratificación de los Convenios núms. 122, 159 y 177 no está siendo objeto de consideración. El Gobierno de las *Islas Cook* señala que está centrándose en ratificar los convenios fundamentales.

1031. El Consejo de Sindicatos de Nueva Zelandia (NZCTU) expresa su apoyo a la ratificación de los Convenios núms. 159 y 177. Al tiempo que pone de relieve la apremiante necesidad que reviste la ratificación de los Convenios núms. 87 y 138, no considera que ello suponga un obstáculo para la ratificación progresiva de todos los convenios de la OIT que actualmente están vigentes. Por consiguiente, insta al Gobierno a que se comprometa a poner en marcha un programa para ratificar todos los convenios de la OIT en vigor, empezando por los convenios fundamentales y prioritarios. Algunos sindicatos más instan a la ratificación de uno o varios de los convenios que están siendo objeto de examen. A este respecto, la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT-RA) apoya la ratificación del Convenio núm. 122. Además, la Cámara Federal de Trabajo de Austria (BAK) apoya la ratificación del Convenio núm. 159 e insiste en la importancia que reviste la ratificación del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), ya que concierne a las categorías más vulnerables de mujeres en el mundo del trabajo. La Confederación Alemana de Sindicatos (DGB) considera que es importante que *Alemania* ratifique los Convenios núms. 122, 159 y 177. La Federación Suiza de Sindicatos (USS/SGB) lamenta que *Suiza* no haya ratificado el Convenio núm. 177 y expresa la opinión de que la ratificación de ese Convenio ayudaría a remediar la falta de protección de los trabajadores a domicilio.

b) Posibles desafíos que pueden impedir u obstaculizar la ratificación

i) Obstáculos legislativos

1032. El Gobierno de *Argelia* indica que los siguientes obstáculos impiden la ratificación del Convenio núm. 177. En primer lugar, la legislación nacional no reconoce la figura del intermediario en una relación de trabajo. El decreto ejecutivo núm. 97-474 de 8 Chaâbane 1418 (8 de diciembre de 1998) por el que se establece un régimen especial para las relaciones de trabajo relacionadas con el trabajo a domicilio excluye a todo intermediario entre el trabajador y el



empleador. El artículo 2 del decreto establece que, «un trabajador a domicilio es todo trabajador que desempeña en su domicilio actividades relacionadas con la producción de bienes, la prestación de servicios o la transformación a cambio de una remuneración, por cuenta de uno o más empleadores, desempeña sus actividades solo/a o con la ayuda de miembros de su familia, excluyendo el trabajo asalariado, y obtiene por sus propios medios todos o parte de los principales materiales o herramientas que necesita o se los proporciona el empleador, excluyendo a todo intermediario».

1033. El Gobierno de *Dinamarca* informa de que se han celebrado consultas tripartitas sobre la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 177. Sin embargo, durante la última discusión celebrada en febrero de 2009, no fue posible alcanzar un acuerdo en el seno del comité permanente de la OIT en Dinamarca, establecido de conformidad con el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Durante las consultas se consideró que las siguientes cuestiones planteaban desafíos u obstáculos a la ratificación:

- ▶ Para la aplicación del Convenio sería necesario adoptar medidas legislativas complementarias, inclusive sobre los salarios, que en *Dinamarca* se deciden en el marco de los convenios colectivos suscritos por los interlocutores sociales.
- ▶ Se percibía que el Convenio contravenía la definición danesa de trabajador, por ejemplo en relación con el acceso y la capacidad del empleador para impartir instrucciones y supervisar el trabajo.
- ▶ Se consideraba que el Convenio se centraba en las microempresas y las pequeñas empresas domésticas (fuera de *Dinamarca*), y no tanto en los nuevos tipos de empleos que habían surgido con las nuevas tecnologías.

1034. El Gobierno de *Eritrea* indica que hay algunas cuestiones relativas al desarrollo de los recursos humanos, la aprobación del Código de la Administración Pública o la aprobación del reglamento sobre las agencias de empleo privadas, que tienen prioridad sobre la ratificación del Convenio núm. 122. Por el mismo motivo, el Gobierno no prevé por el momento la ratificación del Convenio núm. 159 aunque considera que la asistencia técnica en relación con los trabajadores con discapacidad es necesaria.

1035. El Gobierno de *España* considera que, si bien existe un elevado grado de armonía entre la legislación española y el Convenio núm. 177 y la Recomendación núm. 184, hay algunos elementos que dificultan la ratificación (sobre todo la obligación de formular una política nacional en el ámbito del trabajo a distancia, los requisitos relacionados con la seguridad y salud en el trabajo, y las obligaciones que establece la Recomendación). El Gobierno señala asimismo que la legislación relativa al teletrabajo es limitada.

1036. El Gobierno de *Suiza* indica que los principios en que se fundamenta el Convenio núm. 177 se ajustan en gran medida a los de la legislación helvética. No obstante, el Convenio abarca todos los tipos de trabajo a domicilio, ya sean en la industria, de tipo artesanal o de otro tipo, y exige que el sistema de inspección del trabajo haga cumplir la legislación aplicable al trabajo a domicilio. La legislación suiza que regula el trabajo a domicilio se aplica sólo al trabajo artesanal y al trabajo industrial a domicilio. Las medidas de inspección necesarias a tenor de lo dispuesto en el artículo 9 del Convenio también se refieren a otros tipos de trabajo a domicilio, por ejemplo, en el ámbito de la ciencia, el arte, el comercio y las disciplinas técnicas. Por ende, sería necesario modificar la legislación suiza para adaptarla al Convenio. Una revisión legislativa de estas características no está prevista en un futuro próximo.

1037. El Gobierno de *Chipre* informa de que no ha considerado la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 177, y señala que algunas de sus disposiciones no se ajustan plenamente a la legislación nacional. El Gobierno de los *Estados Unidos* informa que los Convenios núms. 122, 159 y 177 no han sido objeto del análisis tripartito necesario para determinar la viabilidad de su ratificación.



ii) Obstáculos de orden práctico

1038. El Gobierno de *Benin* indica que está considerando la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 122 en un futuro próximo, aunque existen dificultades de tipo financiero para llevar a cabo el análisis necesario de las deficiencias existentes. Sin embargo, no han considerado la posibilidad de ratificar los Convenios núms. 159 y 177.

1039. El Gobierno de *Guinea Bissau* observa que las dificultades con que se han topado recientemente están relacionadas con la presentación de estos Convenios al Parlamento debido al costo que conlleva su reproducción (unos 1 500 euros). En el marco del tripartismo deben proporcionarse copias a los interlocutores sociales, al igual que a los funcionarios del Gabinete y a los diputados; el costo que conlleva la publicación del Convenio en el *Boletín Oficial* y su tramitación y presentación ante el Director General de la OIT en aras de su ratificación también debe cubrirse. El presupuesto general de Estado sólo cubre los salarios del personal del Departamento de Trabajo, Empleo y Formación Profesional. Por consiguiente, es muy difícil completar el proceso de ratificación de un convenio. Otro problema es la inestabilidad política de los nuevos ministerios y jefes de departamento que se nombran cada año. Ello no facilita el seguimiento de las agendas, en particular con las organizaciones internacionales y, concretamente con la OIT, habida cuenta de que para completar las memorias es necesario tiempo de trabajo y un trabajo en equipo adecuado.

1040. El Gobierno de *Seychelles* observa que, por razones diversas, en particular la falta de conocimientos en relación con la práctica del trabajo a domicilio y el hecho de que *Seychelles* sea un país muy pequeño y que los trabajadores sólo se desplacen distancias cortas hasta sus lugares de trabajo, el trabajo a domicilio aún no se ha debatido con las partes interesadas. Indica que tomará en consideración la posibilidad de ratificar los Convenios núms. 122, 159 y 177 más adelante, tras celebrar consultas nacionales al respecto. El Gobierno del *Togo* indica que sería necesario llevar a cabo un análisis de las deficiencias con miras a la ratificación de los Convenios núms. 159 y 177. Su país ya ha ratificado el Convenio núm. 122.

3. Propuestas para la acción de la OIT**a) Solicitudes de asistencia técnica o cooperación para el desarrollo**

1041. Muchos países no han respondido a esta pregunta o han señalado que no habían solicitado asistencia técnica (*Letonia, Lituania, Noruega, Reino Unido y Suiza*). No obstante, el Gobierno de *Letonia* indica que se le podría prestar asistencia en la interpretación de la aplicación correcta de las disposiciones legales de los convenios y las recomendaciones de la OIT.

1042. La Comisión toma nota de que algunos gobiernos informan de que han solicitado o recibido asistencia técnica. El Gobierno de *Azerbaiján* señala que, tras una solicitud del Ministerio de Trabajo y Protección Social de la Población a la OIT, han llegado a un acuerdo para que un experto en normas internacionales del trabajo visite la ciudad de Bakú.

1043. Los Gobiernos de *Burkina Faso, Cabo Verde, Costa Rica, El Salvador, Nepal, Nigeria, Senegal y Zimbabwe* han solicitado asistencia técnica para la aplicación de la Recomendación núm. 204 y la transición de la economía informal a la economía formal. El Gobierno de *Costa Rica* también ha solicitado asistencia técnica en relación con el trabajo a domicilio y *El Salvador* en relación con el proceso de ratificación del Convenio núm. 177. Algunos Gobiernos, como los de *Honduras, Jamaica y Filipinas*, indican que ya han recibido asistencia técnica para la transición a la economía formal.

1044. El Gobierno de *Chile* señala que ha recibido asistencia técnica de la Oficina sobre las normas relativas al trabajo a domicilio en el marco de la adopción de la nueva legislación sobre el teletrabajo. El Gobierno de *Colombia* indica que ha solicitado asistencia técnica respecto de algunas cuestiones que guardan relación con los instrumentos objeto de examen. El Gobierno de la *República Democrática del Congo* señala que la OIT ha prestado asistencia técnica a su país en relación con la formulación del plan nacional de empleo. El Gobierno de



Egipto acoge con agrado la continuación de la asistencia técnica actual para la aplicación de las normas del trabajo.

1045. El Gobierno de *Kiribati* se refiere a la importancia de recurrir a la asistencia técnica en los siguientes ámbitos: la modificación de la legislación nacional del trabajo para asegurar que el empleo se identifique adecuadamente y que haya medidas adecuadas en vigor para regularlo, evitar las relaciones de trabajo encubiertas o ambiguas, y celebrar consultas para la transición de la economía informal a la economía formal. También se refiere a la asistencia técnica para la formulación de reglamentos que abarquen a órganos intermediarios para el empleo de trabajadores en el mercado de trabajo nacional o de ultramar.

1046. El Gobierno de *Malí* informa de que se ha beneficiado de asistencia técnica en múltiples ámbitos para la formulación de la política nacional de empleo. Un experto de la OIT ha prestado apoyo al Gobierno en la aplicación de dos proyectos que en la actualidad está llevando a término, a saber, el Programa de Apoyo a la Promoción del Empleo y la Reducción de la Pobreza (APERP 3) y el Proyecto para Mejorar la Empleabilidad de los Jóvenes de las Zonas Rurales. En el contexto de la aplicación del plan de acción de la política nacional de empleo, la OIT también ha prestado apoyo. El Gobierno de *Mauricio* indica que la OIT está prestando asistencia técnica en la formulación de la política nacional de empleo y que solicitará a la Oficina asistencia técnica en relación con otros instrumentos. El Gobierno de *Myanmar* señala que, a través de su Programa de Trabajo Decente por País (PTDP) (2018-2021), acordado con la OIT y los mandantes tripartitos, tiene el objetivo de reducir las deficiencias o las incoherencias en relación con la promoción del empleo decente y de las protecciones laborales para todos los trabajadores. En cooperación con la OIT, el Gobierno de *Myanmar* ha emprendido una serie de actividades, como la reforma de la legislación del trabajo y el sistema de seguridad social, el desarrollo de competencias para la fuerza de trabajo y la promoción de buenas relaciones laborales. También ha solicitado a la OIT que proporcione asistencia técnica al Ministerio de Trabajo, Inmigración y Población.

1047. El Gobierno de *Omán* y los interlocutores sociales firmaron en 2011 un memorando de entendimiento con la OIT para la aplicación del Programa de Trabajo Decente por País. El Memorando de Entendimiento se renovó por dos años en 2017 para completar el programa destinado a promover, entre otras cosas, unas políticas de empleo efectivas, las capacidades del sector de la educación técnica y la formación profesional, los servicios de empleo, inclusive para los trabajadores con discapacidad, y una cultura de la iniciativa empresarial.

1048. El Gobierno de *Palau* señala que la OIT está proporcionando asistencia técnica a su país. El Gobierno de *Panamá* ha solicitado asistencia técnica en relación con el Convenio núm. 122. El Gobierno de *Sri Lanka* informa de que ha solicitado la asistencia técnica de la OIT para realizar análisis de las deficiencias con miras a la posible ratificación del Convenio núm. 177. El Gobierno del *Sudán* ha solicitado asistencia técnica para la ratificación de los Convenios núms. 159 y 177.

1049. El Gobierno de *Qatar* indica que está colaborando estrechamente con la OIT para determinar prácticas óptimas en relación con los trabajadores migrantes.

1050. Con objeto de adaptarse a las normas internacionales para la prestación transnacional de servicios, el Gobierno de *Marruecos* se ha mostrado interesado en recibir asistencia técnica de la OIT en el ámbito del trabajo a tiempo parcial y la determinación de las relaciones laborales en la prestación transnacional de servicios. El Gobierno de *Marruecos* también solicita el apoyo de la OIT en el ámbito del trabajo a domicilio a través de una encuesta cuantitativa.

1051. El Gobierno de *Seychelles* se refiere a las discusiones celebradas con la OIT en relación con la política nacional de empleo e indica que hará llegar una solicitud oficial de asistencia técnica a la Oficina. El Gobierno de *Suriname* ha solicitado asistencia técnica en el contexto de su Programa de Trabajo Decente por País con objeto de fortalecer el sistema del mercado de trabajo a través del refuerzo de los servicios de inspección del trabajo, la prestación de



capacitación sobre la igualdad de trato y la aplicación efectiva del principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

1052. El Gobierno de *Sri Lanka* informa de que tiene la intención de incluir a los trabajadores a domicilio en la protección brindada en el contexto de la legislación del trabajo. El Consejo de Ministros ha aprobado esta política y el Gobierno está en proceso de determinar las deficiencias en la legislación. El Gobierno ha solicitado asistencia técnica para realizar un análisis de la situación del trabajo a domicilio en *Sri Lanka*, así como un análisis de deficiencias a los efectos de la ratificación del Convenio núm. 177.

1053. El Gobierno de *Tailandia* indica que ya ha recurrido a la asistencia de la OIT a través de un proyecto de investigación sobre el desarrollo de buenas prácticas en el empleo de trabajadores a domicilio en el país, que ha emprendido en el contexto del Taller sobre el proyecto de promoción del cumplimiento de la legislación relativa a los trabajadores a domicilio. La investigación se ha llevado a cabo en las industrias de la confección de prendas de vestir y de redes de pesca entre octubre de 2017 y la actualidad. Además, en las cuestiones relacionadas con el empleo, sería de gran utilidad que la asistencia técnica de la OIT se prestase a través de materiales de investigación pertinentes, conocimientos jurídicos, así como de un enfoque de la formación creativo para el personal del ministerio responsable de la prestación de esos servicios.

1054. El Gobierno de *Turkmenistán* señala que está considerando la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 122, y que la prestación de asistencia técnica por la OIT sobre el tema aceleraría el proceso. Además, tiene previsto solicitar la asistencia técnica de la OIT sobre cuestiones relacionadas con la mano de obra, el empleo y la protección social.

1055. Algunos gobiernos han solicitado asistencia técnica en relación con las normas internacionales del trabajo en general. Otros la han solicitado para otras cuestiones: *Gabón* (elecciones sindicales); *Panamá* (Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188)), *Togo* (formación para la administración del trabajo sobre las normas internacionales del trabajo).

b) Deficiencias o incoherencias y futura actividad normativa

i) Observaciones de los gobiernos

1056. Una serie de gobiernos indican que no han realizado ninguna evaluación de las deficiencias o incoherencias que deberían abordarse en la futura actividad normativa, en particular en relación con cuestiones nuevas y emergentes que deberían ser objeto de reglamentación internacional. El Gobierno del *Sudán* informa de que no ha identificado ninguna deficiencia. Otros Gobiernos, como los de *Nueva Zelandia*, *Noruega*, *Senegal*, *Suriname* y *Trinidad y Tabago* indican que no hay ninguna deficiencia o incoherencia que sea necesario abordar a nivel normativo en relación con los instrumentos objeto de examen en el Estudio General.

1057. El Gobierno de *Argelia* considera que las nuevas tecnologías han desestabilizado las formas tradicionales de trabajo, provocando un aumento del trabajo informal y más riesgos para la salud, aunque también están generando nuevas oportunidades de trabajo. Todo ello debería volver a examinarse desde el punto de vista normativo. El Gobierno de *Bulgaria* se refiere a las plataformas de Internet y al *crowdsourcing* como cuestiones que deberían abordarse en futuras actividades normativas. El Gobierno de la *India* considera que la actividad normativa en su país debería abordar las nuevas formas de trabajo.

1058. El Gobierno de *Lituania* indica que es necesario prever nuevas normas en relación con los aprendizajes.



ii) Observaciones de las organizaciones de empleadores

1059. La Organización Internacional de Empleadores (OIE) destaca que el Convenio núm. 122 sigue siendo pertinente en la actualidad. La productividad es un factor determinante de la inversión, la creación de empleo, el nivel de vida y la creación de riqueza. Recordando la Declaración del Centenario en la que se exhortaba a «aprovechar todo el potencial del progreso tecnológico y el crecimiento de la productividad, inclusive mediante el diálogo social, para lograr trabajo decente y desarrollo sostenible y asegurar así la dignidad, la realización personal y una distribución equitativa de los beneficios para todos», la OIE destaca la importancia del empleo productivo para la competitividad, el desarrollo de las calificaciones y la estabilidad social y económica. Además, indica que la productividad ocupa un lugar destacado en la agenda de los empleadores y que la OIT debería apoyar a los gobiernos y a las empresas en la elaboración de una estrategia global de crecimiento de la productividad. La acción de los gobiernos debería centrarse en políticas del mercado laboral capaces de apoyar la creación de empleo y la empleabilidad, activar a los desempleados de larga duración y fomentar la movilidad en el mercado laboral. La OIE destaca la importancia del Convenio núm. 122 y la Recomendación núm. 204, reconociendo su impacto en la configuración de los paisajes sociales, laborales y empresariales de hoy y de mañana. En particular la OIE reconoce la importancia central de involucrar a los interlocutores sociales en la aplicación de ambos instrumentos, así como el apoyo financiero de los gobiernos, los empleadores y los empleados en la financiación de las medidas recomendadas. La aplicación de ambos instrumentos requiere políticas macroeconómicas sólidas para la creación de riqueza y empleo, políticas eficaces del mercado laboral, el espacio fiscal necesario y la sostenibilidad.

1060. Con respecto a los otros instrumentos que son objeto de este Estudio General, la OIE considera que el Convenio núm. 177 y la Recomendación núm. 184 carecen de pertinencia. La OIE indica que el Convenio núm. 177 no aborda plenamente la complejidad de las cuestiones relativas al trabajo a domicilio. En su opinión, el Convenio no es suficientemente claro en cuanto a las diversas formas de trabajo a domicilio que existen en los países industrializados y en desarrollo; el carácter informal del trabajo a domicilio, o la relación triangular entre los trabajadores a domicilio, los empleadores y los intermediarios. Estas cuestiones son ahora más complejas, ya que más trabajadores que nunca exigen flexibilidad laboral y potencialmente muchos más podrían ser trabajadores a domicilio. Sin embargo, con respecto a la Recomendación núm. 198, la OIE considera que la rigidez de los criterios establecidos en la Recomendación para la clasificación de la relación de trabajo es inadecuada, y entra en conflicto con la competencia que la Recomendación otorga a los gobiernos para dar forma al marco reglamentario sobre la relación de trabajo a nivel nacional. Añade que la utilización de los criterios de la Recomendación afecta a la administración del trabajo, obstaculiza la creación de puestos de trabajo nuevos e innovadores y aumenta el potencial de conflictos y litigios laborales, así como los costes globales de la administración pública. Por consiguiente, la OIE considera que el Convenio núm. 177 y las Recomendaciones núms. 184 y 198 ya no son pertinentes debido a los cambios en el mundo del trabajo, no responden a las necesidades actuales y parecen gozar de escaso apoyo en el plano nacional.

1061. La Federación de Empresas de Finlandia (SY) no considera que sea necesario adoptar nuevas normas en los ámbitos que están siendo objeto de examen, ya que observa diferencias notables entre las políticas nacionales de empleo de un país a otro. Los reglamentos también deben tomar en consideración los cambios en la naturaleza del trabajo y las grandes diferencias entre los sectores y seguir facilitando la organización del trabajo sin que afecte a la competitividad. Es necesario asimismo dejar suficiente libertad a los gobiernos para adoptar reglamentos específicos a nivel de sector que sean flexibles y tengan en cuenta las necesidades del lugar de trabajo.



iii) Observaciones de las organizaciones de trabajadores

1062. La Confederación Sindical Internacional (CSI) considera que, si bien algunas normas internacionales del trabajo de la OIT, como el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), abordan algunas cuestiones que plantean dificultades, siguen quedando muchas otras que no se han tratado en las normas de la OIT o que únicamente se han tratado en parte, como la regulación de las relaciones de trabajo temporales o triangulares (en las que no intervienen agencias) el trabajo a pedido, la negociación colectiva con empresas usuarias y la igualdad de trato. La Recomendación núm. 198 es un instrumento muy importante que proporciona orientaciones sobre aspectos fundamentales relacionados con la clasificación errónea. Sin embargo, al ser una recomendación, no es vinculante y el conocimiento que se tiene de su contenido y aplicación es limitado, inclusive por el hecho de no estar sujeta a la supervisión de los órganos de control de la OIT. La CSI considera que existe la necesidad clara de adoptar nuevas normas que aborden las deficiencias en el trabajo decente antes determinadas y que ayuden a los gobiernos y a los interlocutores sociales a asegurar una protección adecuada para todos los trabajadores, independientemente del acuerdo contractual que hayan suscrito o de su situación en el empleo. Además, es necesario que la Oficina despliegue esfuerzos adicionales para promover la aplicación efectiva de la Recomendación núm. 198.

1063. La Confederación de Sindicatos Libres de Letonia (FTUCL) considera que la futura actividad normativa debería abordar las cadenas mundiales de suministro, la negociación colectiva transfronteriza y las plataformas en línea. No existen instrumentos jurídicos armonizados sobre estas cuestiones, que están desarrollándose y extendiéndose con mucha rapidez bajo la influencia de la globalización y la digitalización.





Observaciones finales



1064. La Comisión acoge con agrado esta oportunidad de examinar los tres convenios y las cinco Recomendaciones que el Consejo de Administración ha seleccionado para ser objeto del presente Estudio General. Gracias a la selección de estos instrumentos, la Comisión ha podido examinar las repercusiones, en todos los países y regiones, de los profundos y continuos cambios que se están produciendo en el mundo del trabajo en relación con las nuevas y emergentes formas de relaciones de trabajo y de modalidades contractuales. Esta transformación de la forma en que trabajamos afecta a un grupo cada vez mayor de mujeres y hombres de todos los estratos sociales y de todos los sectores profesionales y económicos, en particular, aquellos que trabajan en la economía informal.

1065. Ante todo, la Comisión desea expresar su agradecimiento y reconocimiento por la elevada tasa de respuesta, así como por la notable calidad de muchas de las respuestas recibidas, tanto de los gobiernos como de los interlocutores sociales, al detallado cuestionario enviado. Esperamos que el planteamiento estratégico utilizado en este Estudio General ayude a obtener una visión de conjunto útil sobre la actual situación de la aplicación de los instrumentos objeto de examen en los distintos Estados Miembros de la OIT. El Estudio General ha servido para aclarar disposiciones específicas de los instrumentos, a fin de optimizar su aplicación efectiva. También ha servido para detectar algunas posibles lagunas en las normas internacionales del trabajo que podrían solucionarse en el futuro a nivel nacional e internacional. La Comisión ha tomado nota asimismo de ciertos impedimentos jurídicos o prácticos a la ratificación o aplicación de uno o más instrumentos, tal como se indica en varias memorias recibidas.

1066. En el marco de este Estudio General, la Comisión ha examinado el objetivo de fomentar el empleo pleno, productivo y libremente elegido desde varias perspectivas, entre otras, la perspectiva de la igualdad de género, así como desde una perspectiva de igualdad más amplia. Así, en el Estudio General se ha prestado especial atención a la repercusión que los cambios en la estructura y la organización del trabajo tienen en los grupos desfavorecidos, como los jóvenes, los trabajadores de edad avanzada, las personas con discapacidad, las personas que viven con el VIH o el sida, los trabajadores a domicilio, los trabajadores domésticos, los trabajadores migrantes, las minorías raciales y étnicas, los pueblos indígenas y tribales, los trabajadores rurales y los trabajadores de la economía informal.

1067. La Comisión espera que este Estudio General aporte una contribución útil a la discusión del punto recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo, prevista para 2021, y facilite la labor del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas del Consejo de Administración de la OIT. La Comisión desea destacar varios puntos concretos con respecto a la aplicación de los instrumentos en la legislación y la práctica nacionales, que se exponen a continuación:

- a) Al analizar los instrumentos en cuestión, la Comisión ha tenido en cuenta los profundos cambios que se han producido en el mundo del trabajo en los últimos decenios. Los cambios en la organización y la estructura del trabajo, así como la evolución de la naturaleza de la relación de trabajo, han tenido una amplia gama de repercusiones en las personas y en las sociedades, sobre todo en los grupos desfavorecidos que tienen dificultades para obtener un empleo y un trabajo decente, conservarlo o progresar en su carrera profesional. La Comisión considera que sería muy valioso celebrar nuevas consultas tripartitas exhaustivas sobre estos cambios y sus repercusiones, a fin de determinar medidas apropiadas que garanticen un trabajo decente para todos.
- b) Los cambios tecnológicos y demográficos, así como la urgente necesidad de tratar las cuestiones medioambientales y climáticas, también corroboran la necesidad de seguir manteniendo consultas tripartitas sobre el futuro del empleo y el trabajo decente. Al mismo tiempo, la constante evolución de las reglas que rigen el mundo del trabajo aconsejaría el establecimiento de nuevos parámetros. En este contexto, la adopción y aplicación de políticas y programas integrales de empleo para lograr el empleo pleno, productivo, decente y libremente elegido y, al mismo tiempo, fomentar la diversidad y la inclusión adquieren una nueva dimensión.



- c) *Las políticas y los programas nacionales de empleo deberían formularse en torno a dos ejes principales. En primer lugar, es fundamental que dichas políticas aborden todas las facetas del empleo de forma coherente e integral y se coordinen con otras políticas y programas socioeconómicos en todos los niveles, ya sea en los planos nacional, regional o mundial. En segundo lugar, es esencial asegurar que las políticas y los programas nacionales de empleo sean incluyentes y fomenten la diversidad, teniendo en cuenta las circunstancias y necesidades particulares de todos los segmentos de la población. La Comisión observa que todos los instrumentos examinados en este Estudio General contemplan la formulación y aplicación de políticas nacionales que fomenten la igualdad de oportunidades y de trato, unas condiciones de trabajo equitativas y la activa participación de las partes interesadas, entre ellas, las personas que se puedan ver afectadas por las medidas que se adopten.*
- d) *La Comisión recuerda que el fortalecimiento de la naturaleza productiva del empleo y el trabajo decente son requisitos indispensables para elevar el nivel de vida y poner fin a la pobreza. Desde hace tiempo, se reconoce la estrecha relación entre el aumento de la productividad y la reducción de la pobreza. Dicha relación justifica que se vuelva a examinar esta cuestión en el marco de las crecientes desigualdades que se observan en todo el mundo, junto a la prevalencia del trabajo informal. Por consiguiente, la Comisión considera que sería útil realizar nuevos estudios para evaluar la repercusión de la productividad en el crecimiento y en la transición hacia la economía formal, así como para determinar de qué modo se redistribuyen los beneficios del aumento de la productividad en la sociedad.*
- e) *La Comisión subraya que, para aumentar la productividad de manera sostenible, será necesario que la mayoría de los trabajadores – sino todos – adquieran determinadas aptitudes y competencias, o las actualicen a lo largo de su vida laboral. Ello pone de relieve la importancia fundamental del aprendizaje permanente, en particular, a la luz de las continuas innovaciones tecnológicas, así como de los actuales cambios climáticos y medioambientales. A ese respecto, la Comisión considera que, para formular una política nacional de empleo integral y basada en datos empíricos, es necesario efectuar en primer lugar una evaluación de las necesidades de competencias profesionales en los sectores económicos pertinentes, en consulta con los interlocutores sociales. Los resultados de esa evaluación permitirán, a su vez, que los programas de enseñanza, orientación y formación académica y profesional se adecúen mejor a las necesidades del mercado de trabajo.*
- f) *La Comisión recuerda que la generación de ingresos y la creación de empleos decentes deberían formar parte integral de los programas nacionales de empleo de todos los Estados Miembros de la OIT. Con ese objetivo estratégico situado en un lugar central, los Estados deberían fomentar la creación y el desarrollo de empresas sostenibles de todos los tamaños y facilitar su transición hacia la economía formal, cuando proceda. La Comisión señala que, a ese respecto, es fundamental establecer un entorno propicio que tenga en cuenta y satisfaga de forma concreta las necesidades de dichas empresas. Asimismo, en el contexto de un mercado en constante crecimiento y cada vez más integrado, los gobiernos deberían adoptar medidas coordinadas para promover el trabajo decente en las cadenas de suministro en los planos nacional y mundial. A este respecto, los gobiernos deberían alentar a las empresas multinacionales a respetar los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Además, la Comisión recuerda el papel fundamental que desempeñan las empresas multinacionales en el desarrollo de las cadenas mundiales de suministro y su correspondiente responsabilidad de ejercer la diligencia debida para detectar, prevenir, mitigar y reparar las violaciones de derechos.*
- g) *Al formular y aplicar las políticas nacionales de empleo, se deberían tener en cuenta las preocupaciones sociales y medioambientales. La Comisión considera que, si se allana el camino hacia una transición justa, se incrementarán las oportunidades de crecimiento económico sostenible y de creación de pequeñas y medianas empresas, las cuales, a su vez, tendrán la capacidad de generar empleos decentes. Al mismo tiempo, las políticas nacionales de empleo deberían asegurar la efectiva protección de los trabajadores que pierden su empleo debido a cambios estructurales. Dicha protección podría comprender la*



prestación de un seguro de desempleo en el marco de una protección social inclusiva que asegure una transición exitosa y que haga frente a los desafíos de alcanzar la cobertura universal que brinde al mismo tiempo un nivel adecuado de protección. La formación profesional para mejorar la empleabilidad o para incrementar la iniciativa empresarial, y el establecimiento de incentivos que apoyen la creación de empresas sostenibles e innovadoras son también sustanciales para garantizar que las personas y las empresas pueden abordar las transiciones en un marco seguro. La Comisión recuerda a este respecto las orientaciones brindadas por la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).

- h) La Comisión estima que, para formular y adoptar una política nacional de empleo, es necesario establecer un proceso transparente y participativo en el que puedan opinar todas las partes interesadas. Dicha política debería presentar una visión coherente de la situación del país y sus objetivos de empleo, y prever mecanismos regulares de seguimiento y de examen y asignaciones presupuestarias adecuadas que permitan la consecución de los objetivos previstos. La Comisión destaca la importancia de garantizar la continuidad de la política a lo largo del tiempo y obtener el firme compromiso expreso de aplicarla efectivamente en todos los niveles.*
- i) Además, la Comisión señala que, en cada uno de los instrumentos examinados, se insta a la formulación y aplicación de políticas nacionales: una política nacional sobre la readaptación profesional y el fomento del empleo de los trabajadores con discapacidades (Convenio núm. 159), una política nacional sobre el trabajo a domicilio (Convenio núm. 177), y una política nacional encaminada a examinar, clarificar y adaptar el ámbito de aplicación de la legislación pertinente a fin de garantizar una protección efectiva de los trabajadores en el marco de una relación de trabajo (Recomendación núm. 198). La Comisión sugiere que, para fomentar la buena gobernanza, dichas políticas podrían integrarse en la política nacional de empleo, a fin de asegurar la coordinación y la coherencia de las políticas de empleo con otras políticas socioeconómicas.*
- j) En lo que respecta al segundo eje principal de las políticas nacionales de empleo, la Comisión destaca la importancia de asegurar la inclusión. Cuando las políticas nacionales no incluyen a todos los trabajadores o no prevén medidas destinadas a crear entornos propicios para las empresas, tanto los trabajadores como las empresas corren el riesgo de quedar atrapados en la informalidad, causada y perpetuada a la vez por la ausencia o la fragilidad de los sistemas de gobernanza. Por ese motivo, la Comisión insiste en que es necesario que las políticas nacionales de empleo contengan medidas para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal.*
- k) La Comisión destaca los párrafos 4 y 26 de la Recomendación núm. 204, en que se relaciona la informalidad con relaciones de trabajo que no están reconocidas o reguladas. En el párrafo 26 se insta a que los Miembros establezcan mecanismos apropiados, o revisen los mecanismos existentes, a fin de asegurar el cumplimiento de la legislación nacional, inclusive, entre otros aspectos, asegurando el reconocimiento y el cumplimiento de las relaciones de trabajo, con objeto de facilitar la transición a la economía formal. Si no se aplica lo dispuesto en la Recomendación núm. 198 y no se define claramente la relación de trabajo, los trabajadores seguirán desprotegidos y con condiciones de trabajo propias de la economía informal. Además, la Comisión destaca que el ámbito de aplicación de la legislación pertinente debería revisarse periódicamente y adaptarse, cuando sea necesario, teniendo en cuenta la existencia de relaciones de trabajo encubiertas, así como las modalidades de trabajo nuevas y emergentes, a fin de velar por que la protección se haga extensiva a los trabajadores que ejercen de hecho su actividad en el marco de una relación de trabajo.*
- l) La Comisión observa que, desde hace algún tiempo, se ha erosionado notablemente la distinción entre relación de trabajo y trabajo autónomo o por cuenta propia, lo que ha provocado que un creciente número de trabajadores haya quedado excluido del amparo y la protección de la legislación laboral. Generalmente, los trabajadores autónomos o por cuenta*

propia se rigen por el derecho civil o mercantil en virtud de distintos tipos de modalidades contractuales, como la subcontratación, la contratación civil y la contratación de servicios, entre otros. En consecuencia, el derecho laboral deja de cumplir su función inicial, que es la de resolver los desequilibrios en el poder de negociación entre empleadores y trabajadores. Esta tendencia, que acaba diluyendo las fronteras entre las dos categorías de trabajadores, nos conduce lamentablemente a un terreno muy resbaladizo. Las protecciones laborales podrían desaparecer, pero siguen existiendo diferencias en el poder de negociación, y son los propios trabajadores quienes deben asumir responsabilidades que anteriormente incumbían al empleador, como el pago de las cotizaciones a la seguridad social, la seguridad y salud en el trabajo, el pago de los impuestos relacionados con el empleo y el costo de los materiales y equipos.

- m) La Comisión considera que esta situación debe examinarse detenidamente y caso por caso, para determinar la verdadera naturaleza del trabajo efectuado y la naturaleza y el alcance de la relación de trabajo existente. Al mismo tiempo, es necesario examinar si los indicadores que hayan podido establecerse para determinar la existencia de una relación de trabajo, como la dependencia económica, el control o la subordinación, siguen cumpliendo su cometido, o si es necesario adoptar nuevos criterios o indicadores que se adecuen más a las modalidades contractuales nuevas y en constante evolución. La Comisión sugiere que sería útil iniciar una reflexión más profunda sobre la forma de garantizar el trabajo decente para todos los trabajadores, independientemente de su situación en el empleo.*
- n) La Comisión considera que las categorías intermedias entre el trabajo asalariado y el trabajo independiente pueden brindar una cierta protección a los trabajadores independientes. Al mismo tiempo, estas categorías intermedias podrían constituir un incentivo para la aparición de relaciones de trabajo encubiertas y son pues contrarias al objetivo del párrafo 4, b), de la Recomendación núm. 198. La Comisión asimismo considera que el impacto de esta clasificación en las condiciones de trabajo de los trabajadores, las finanzas públicas y los impuestos, debe ser estudiado con mayor detenimiento. La Comisión también estima que sería útil revisar estas categorías intermedias para aclarar en mayor medida la situación en el empleo de los trabajadores (como asalariados o trabajadores por cuenta propia), teniendo en cuenta la primacía de la realidad lo que permitirá reflexionar sobre las medidas para garantizar que los trabajadores disfruten de los derechos que les corresponden, manteniendo al mismo tiempo la capacidad de adaptación del mercado de trabajo.*
- o) La Comisión reconoce una vez más la dificultad de lograr el equilibrio apropiado entre satisfacer el deseo de mayor flexibilidad manifestado por algunas empresas y ciertos trabajadores y, al mismo tiempo, asegurar que todos los trabajadores puedan ejercer los principios y derechos fundamentales en el trabajo y disfrutar de las protecciones laborales y sociales a las que tienen derecho.*
- p) La Comisión recalca que todos los trabajadores, sin distinción, tienen derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y a recibir una protección efectiva contra la discriminación, incluida la discriminación por diversos motivos. Los instrumentos objeto de examen se refieren a categorías específicas de trabajadores desfavorecidos. En tales situaciones, podría ser necesario adoptar medidas activas para establecer condiciones equitativas.*
- q) Aunque en las normas internacionales del trabajo no se cita expresamente la situación en el empleo como uno de los motivos de discriminación frente al que debe brindarse protección, habida cuenta del aumento de la diversidad de modalidades de trabajo – algunas de las cuales son considerablemente más precarias que otras – la Comisión estima que debería prestarse más atención a combatir la posible discriminación en el empleo sobre tales bases.*
- r) El trabajo en plataformas digitales es un tipo de modalidad de trabajo que requiere una aclaración con respecto a la cuestión de la situación en el empleo de los trabajadores en las mismas, así como el estatus de empleador de las plataformas digitales. Es necesario adoptar urgentemente medidas para mejorar la previsibilidad y la estabilidad de ingresos*



de estos trabajadores, así como las de los trabajadores en las formas de trabajo nuevas y emergentes; aclarar la asignación de responsabilidades entre empleadores y trabajadores, en particular, en los acuerdos concertados entre múltiples partes; e informar a trabajadores y empleadores de sus derechos y obligaciones en el contexto del empleo.

- s) *La Comisión recuerda que la igualdad de género es esencial para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación para todos los trabajadores, independientemente de su situación en el empleo. El principio de la igualdad de género debe formar parte integral de toda política nacional de empleo, así como de toda política o estrategia de reducción de la pobreza, incluidas las políticas para facilitar la transición a la economía formal o aquellas destinadas a grupos específicos de trabajadores. Abordar la igualdad de género también implica abordar la cuestión del trabajo no remunerado y fomentar una distribución equitativa de las responsabilidades familiares, incluido el cuidado de los niños y de los adultos dependientes.*
- t) *En muchos países, la mayoría de los trabajadores a domicilio son mujeres, debido con frecuencia a las dificultades que afrontan para obtener un empleo «regular», ya sea por sus responsabilidades familiares, su falta de competencias profesionales o, en algunos casos, las normas sociales imperantes. El trabajo a domicilio está cobrando un nuevo impulso debido a la globalización y a los avances tecnológicos, que han incrementado el recurso al trabajo a domicilio en muchos sectores como un componente fundamental de la cadena de valor. Ese ha sido el caso tanto para las formas tradicionales de trabajo a domicilio como para el trabajo en plataformas digitales (trabajo en plataformas de microtarefas) y para el teletrabajo. En el Convenio núm. 177 y en la Recomendación núm. 184 sobre el trabajo a domicilio de 1996, se propugna la igualdad de trato para esta categoría de trabajadores – a menudo aislados, no sindicados y poco cualificados – y para otros trabajadores asalariados. A ese respecto, la Comisión insiste en que es necesario aclarar la situación en el empleo de los trabajadores a domicilio, a fin de velar por que puedan disfrutar de los derechos y protecciones que les corresponden. La Comisión considera que debería prestarse una atención especial a las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores a domicilio, en particular con respecto a su remuneración, su horario de trabajo y su seguridad y salud en el trabajo.*
- u) *Si bien debería prestarse atención a la calidad de las condiciones de trabajo, el trabajo a domicilio – en particular, mediante las plataformas digitales – también puede proporcionar la flexibilidad que necesitan las personas con discapacidad y aumentar sus oportunidades laborales. Con arreglo al Convenio núm. 159 y a la Recomendación núm. 168, las personas con discapacidad tienen derecho a disfrutar de igualdad de oportunidades y de trato en cuanto al acceso, la conservación y la promoción en un empleo que corresponda a su elección y a sus aptitudes individuales. Lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 complementa los principios que se establecen en los instrumentos de la OIT, instando a los Estados Partes a que reconozcan el derecho de las personas con discapacidad a «tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad» (artículo 27 de la CRPD). La Comisión considera que, para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación y contrarrestar las bajas tasas de participación en el mercado laboral de las personas con discapacidad, es esencial integrar medidas activas del mercado de trabajo en las políticas y los programas nacionales de empleo, así como en otras políticas socioeconómicas, incluidas las políticas de reducción de la pobreza. También deberían adoptarse medidas para asegurar la efectiva protección contra la discriminación por razones de discapacidad, incluida la denegación de ajustes razonables, así como para asegurar su cumplimiento de manera transparente. Además, deberían establecerse incentivos para que las personas con discapacidad puedan participar en programas inclusivos de enseñanza, orientación profesional y formación y recibir servicios de colocación y asesoramiento laboral.*

- v) *La Comisión recuerda que la compilación y difusión de estadísticas de trabajo fiables y comparables sobre las tendencias en el empleo y la situación de grupos específicos de trabajadores es fundamental para evaluar la naturaleza de las medidas que deben adoptarse y para hacer un seguimiento de los resultados de su aplicación. No se dispone de datos sistémicos fiables sobre la situación en el empleo de las personas con discapacidad y de los trabajadores a domicilio, ni de la de otros grupos de las cadenas de valor. Además, la Comisión observa que en la Resolución sobre las estadísticas de las relaciones de trabajo y la situación en el empleo, adoptada por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo en 2018, se ofrecen nuevas definiciones estadísticas en que se tienen en cuenta las formas de trabajo nuevas y emergentes y en las que se insta a efectuar un seguimiento a escala nacional.*

1068. *En resumen, la Comisión toma nota de los cambios que se han producido en el mundo del trabajo debido a la globalización y la digitalización, así como de las repercusiones de tales cambios en los trabajadores, en particular, en los más vulnerables a la exclusión. Teniendo en cuenta las orientaciones proporcionadas en la Declaración del Centenario de 2019 con respecto a la necesidad de adoptar un enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, así como las metas fijadas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Comisión considera que los mandantes tripartitos de la OIT deben desempeñar una función importante y colaborar en la formulación y aplicación de políticas y programas activos de empleo que integren plenamente los principios de igualdad, inclusión, dignidad inherente y plena participación de todos los miembros de la sociedad, sin dejar a nadie atrás.*





► Anexos



Anexo I. Situación relativa de las ratificaciones (Convenios núms. 122, 159 y 177)

Miembros	Convenio núm. 122	Convenio núm. 159	Convenio núm. 177
Afganistán	—	Ratificado 07/04/2010	—
Albania	Ratificado 07/01/2009	—	Ratificado 24/07/2002
Alemania	Ratificado 17/06/1971	Ratificado 14/11/1989	—
Angola	—	—	—
Antigua y Barbuda	Ratificado 16/09/2002	—	—
Arabia Saudita	—	—	—
Argelia	Ratificado 12/06/1969	—	—
Argentina	—	Ratificado 13/04/1987	Ratificado 31/07/2006
Armenia	Ratificado 29/07/1994	—	—
Australia	Ratificado 12/11/1969	Ratificado 07/08/1990	—
Austria	Ratificado 27/07/1972	—	—
Azerbaiyán	Ratificado 19/05/1992	Ratificado 19/05/1992	—
Bahamas	—	—	—
Bahrein	—	Ratificado 02/02/1999	—
Bangladesh	—	—	—
Barbados	Ratificado 15/03/1976	—	—
Belarús	Ratificado 26/02/1968	—	—
Bélgica	Ratificado 08/07/1969	Ratificado 10/06/2015	Ratificado 02/10/2012
Belize	—	—	—
Benin	—	—	—
Bolivia, Estado Plurinacional de	Ratificado 31/01/1977	Ratificado 19/12/1996	—
Bosnia y Herzegovina	Ratificado 02/06/1993	Ratificado 02/06/1993	Ratificado 18/01/2010
Botswana	—	—	—
Brasil	Ratificado 24/03/1969	Ratificado 18/05/1990	—
Brunei Darussalam	—	—	—
Bulgaria	Ratificado 09/06/2008	—	Ratificado 17/07/2009
Burkina Faso	Ratificado 28/10/2009	Ratificado 26/05/1989	—
Burundi	—	—	—
Cabo Verde	—	—	—
Camboya	Ratificado 28/09/1971	—	—
Camerún	Ratificado 25/05/1970	—	—
Canadá	Ratificado 16/09/1966	—	—
Centrafricana, República	Ratificado 05/06/2006	—	—
Chad	Ratificado 04/06/2015	—	—
Checa, República	Ratificado 01/01/1993	Ratificado 01/01/1993	—
Chile	Ratificado 24/10/1968	Ratificado 14/10/1994	—
China	Ratificado 17/12/1997	Ratificado 02/02/1988	—
Chipre	Ratificado 28/07/1966	Ratificado 13/04/1987	—
Colombia	—	Ratificado 07/12/1989	—
Comoras	Ratificado 23/10/1978	—	—

Miembros	Convenio núm. 122	Convenio núm. 159	Convenio núm. 177
Congo	—	—	—
Corea, República de	Ratificado 09/12/1992	Ratificado 15/11/1999	—
Costa Rica	Ratificado 27/01/1966	Ratificado 23/07/1991	—
Côte d'Ivoire	—	Ratificado 22/10/1999	—
Croacia	Ratificado 08/10/1991	Ratificado 08/10/1991	—
Cuba	Ratificado 05/02/1971	Ratificado 03/10/1996	—
Democrática del Congo, República	—	—	—
Dinamarca	Ratificado 17/06/1970	Ratificado 01/04/1985	—
Djibouti	Ratificado 03/08/1978	—	—
Dominica	—	—	—
Dominicana, República	Ratificado 29/03/2001	Ratificado 20/06/1994	—
Ecuador	Ratificado 13/11/1972	Ratificado 20/05/1988	—
Egipto	—	Ratificado 03/08/1988	—
El Salvador	Ratificado 15/06/1995	Ratificado 19/12/1986	—
Emiratos Árabes Unidos	—	—	—
Eritrea	—	—	—
Eslovaquia	Ratificado 01/01/1993	Ratificado 01/01/1993	—
Eslovenia	Ratificado 29/05/1992	Ratificado 29/05/1992	—
España	Ratificado 28/12/1970	Ratificado 02/08/1990	—
Estados Unidos	—	—	—
Estonia	Ratificado 12/03/2003	—	—
Eswatini	—	—	—
Etiopía	—	Ratificado 28/01/1991	—
Fiji	Ratificado 18/01/2010	Ratificado 01/12/2004	—
Filipinas	Ratificado 13/01/1976	Ratificado 23/08/1991	—
Finlandia	Ratificado 23/09/1968	Ratificado 24/04/1985	Ratificado 17/06/1998
Francia	Ratificado 05/08/1971	Ratificado 16/03/1989	—
Gabón	Ratificado 01/10/2009	—	—
Gambia	—	—	—
Georgia	Ratificado 22/06/1993	—	—
Ghana	—	—	—
Granada	—	—	—
Grecia	Ratificado 07/05/1984	Ratificado 31/07/1985	—
Guatemala	Ratificado 14/09/1988	Ratificado 05/04/1994	—
Guinea	Ratificado 12/12/1966	Ratificado 16/10/1995	—
Guinea - Bissau	—	—	—
Guinea Ecuatorial	—	—	—
Guyana	—	—	—
Haití	—	—	—
Honduras	Ratificado 09/06/1980	—	—
Hungría	Ratificado 18/06/1969	Ratificado 20/06/1984	—
India	Ratificado 17/11/1998	—	—

Miembros	Convenio núm. 122	Convenio núm. 159	Convenio núm. 177
Indonesia	—	—	—
Irán, República Islámica del	Ratificado 10/06/1972	—	—
Iraq	Ratificado 02/03/1970	—	—
Irlanda	Ratificado 20/06/1967	Ratificado 06/06/1986	Ratificado 22/04/1999
Islandia	Ratificado 22/06/1990	Ratificado 22/06/1990	—
Islas Cook	—	—	—
Islas Marshall	—	—	—
Islas Salomón	—	—	—
Israel	Ratificado 26/01/1970	—	—
Italia	Ratificado 05/05/1971	Ratificado 07/06/2000	—
Jamaica	Ratificado 10/01/1975	—	—
Japón	Ratificado 10/06/1986	Ratificado 12/06/1992	—
Jordania	Ratificado 10/03/1966	Ratificado 13/05/2003	—
Kazajstán	Ratificado 06/12/1999	—	—
Kenya	—	—	—
Kirguistán	Ratificado 31/03/1992	Ratificado 31/03/1992	—
Kiribati	—	—	—
Kuwait	—	Ratificado 26/06/1998	—
Lao, República Democrática Popular	—	—	—
Lesotho	—	—	—
Letonia	Ratificado 27/01/1992	—	—
Líbano	Ratificado 01/06/1977	Ratificado 23/02/2000	—
Liberia	—	—	—
Libia	Ratificado 27/05/1971	—	—
Lituania	Ratificado 03/03/2004	Ratificado 26/09/1994	—
Luxemburgo	—	Ratificado 21/03/2001	—
Macedonia del Norte	Ratificado 17/11/1991	Ratificado 17/11/1991	Ratificado 03/10/2012
Madagascar	Ratificado 21/11/1966	Ratificado 03/06/1998	—
Malasia	—	—	—
Malawi	—	Ratificado 01/10/1986	—
Maldivas, República de	—	—	—
Malí	Ratificado 12/04/2016	Ratificado 12/06/1995	—
Malta	—	Ratificado 09/06/1988	—
Marruecos	Ratificado 11/05/1979	—	—
Mauricio	—	Ratificado 09/06/2004	—
Mauritania	Ratificado 30/07/1971	—	—
México	—	Ratificado 05/04/2001	—
Moldova, República de	Ratificado 12/08/1996	—	—
Mongolia	Ratificado 24/11/1976	Ratificado 03/02/1998	—
Montenegro	Ratificado 03/06/2006	Ratificado 03/06/2006	—
Mozambique	Ratificado 23/12/1996	—	—
Myanmar	—	—	—

Miembros	Convenio núm. 122	Convenio núm. 159	Convenio núm. 177
Namibia	Ratificado 20/09/2018	—	—
Nepal	—	—	—
Nicaragua	Ratificado 01/10/1981	—	—
Níger	Ratificado 06/06/2018	—	—
Nigeria	—	Ratificado 26/08/2010	—
Noruega	Ratificado 06/06/1966	Ratificado 13/08/1984	—
Nueva Zelandia	Ratificado 15/07/1965	—	—
Omán	—	—	—
Países Bajos	Ratificado 09/01/1967	Ratificado 15/02/1988	Ratificado 31/10/2002
Pakistán	—	Ratificado 25/10/1994	—
Palau	—	—	—
Panamá	Ratificado 19/06/1970	Ratificado 28/01/1994	—
Papua Nueva Guinea	Ratificado 01/05/1976	—	—
Paraguay	Ratificado 20/02/1969	Ratificado 02/05/1991	—
Perú	Ratificado 27/07/1967	Ratificado 16/06/1986	—
Polonia	Ratificado 24/11/1966	Ratificado 02/12/2004	—
Portugal	Ratificado 09/01/1981	Ratificado 03/05/1999	—
Qatar	—	—	—
Reino Unido	Ratificado 27/06/1966	—	—
Rumania	Ratificado 06/06/1973	—	—
Rusia, Federación de	Ratificado 22/09/1967	Ratificado 03/06/1988	—
Rwanda	Ratificado 05/08/2010	—	—
Saint Kitts y Nevis	—	—	—
Samoa	—	—	—
San Marino	—	Ratificado 23/05/1985	—
San Vicente y las Granadinas	Ratificado 09/11/2010	—	—
Santa Lucía	—	—	—
Santo Tomé y Príncipe	—	Ratificado 17/06/1992	—
Senegal	Ratificado 25/04/1966	—	—
Serbia	Ratificado 24/11/2000	Ratificado 24/11/2000	—
Seychelles	—	—	—
Sierra Leona	—	—	—
Singapur	—	—	—
Siria, República Árabe	—	—	—
Somalia	—	—	—
Sri Lanka	Ratificado 03/02/2016	—	—
Sudáfrica	—	—	—
Sudán	Ratificado 22/10/1970	—	—
Sudán del Sur	—	—	—
Suecia	Ratificado 11/06/1965	Ratificado 12/06/1984	—
Suiza	Ratificado 11/02/2013	Ratificado 20/06/1985	—
Suriname	Ratificado 15/06/1976	—	—

Miembros	Convenio núm. 122	Convenio núm. 159	Convenio núm. 177
Tailandia	Ratificado 26/02/1969	Ratificado 11/10/2007	—
Tanzanía, República Unida de	—	—	—
Tayikistán	Ratificado 26/11/1993	Ratificado 26/11/1993	Ratificado 29/05/2012
Timor-Leste	—	—	—
Togo	Ratificado 30/03/2012	—	—
Tonga	—	—	—
Trinidad y Tabago	Ratificado 19/09/2013	Ratificado 03/06/1999	—
Túnez	Ratificado 17/02/1966	Ratificado 05/09/1989	—
Turkmenistán	—	—	—
Turquía	Ratificado 13/12/1977	Ratificado 26/06/2000	—
Tuvalu	—	—	—
Ucrania	Ratificado 19/06/1968	Ratificado 15/05/2003	—
Uganda	Ratificado 23/06/1967	Ratificado 27/03/1990	—
Uruguay	Ratificado 02/06/1977	Ratificado 13/01/1988	—
Uzbekistán	Ratificado 13/07/1992	—	—
Vanuatu	—	—	—
Venezuela, República Bolivariana de	Ratificado 10/08/1982	—	—
Viet Nam	Ratificado 11/06/2012	Ratificado 25/03/2019	—
Yemen	Ratificado 30/01/1989	Ratificado 18/11/1991	—
Zambia	Ratificado 23/10/1979	Ratificado 05/01/1989	—
Zimbabwe	—	Ratificado 27/08/1998	—

► Anexo II. Gobiernos que han presentado memorias

► Afganistán	► El Salvador	► Myanmar
► Alemania	► Emiratos Árabes Unidos	► Namibia
► Arabia Saudita	► Eritrea	► Nepal
► Argelia	► Eslovaquia	► Nicaragua
► Argentina	► España	► Nigeria
► Armenia	► Estados-Unidos	► Noruega
► Australia	► Estonia	► Nueva Zelandia
► Austria	► Fiji	► Omán
► Azerbaiyán	► Filipinas	► Pakistán
► Bahrein	► Finlandia	► Palau
► Bangladesh	► Francia	► Panamá
► Belarús	► Gabón	► Paraguay
► Bélgica	► Gambia	► Perú
► Benin	► Georgia	► Polonia
► Bosnia y Herzegovina	► Ghana	► Portugal
► Botswana	► Grecia	► Qatar
► Brasil	► Guatemala	► Reino Unido
► Bulgaria	► Guinea-Bissau	► Rumania
► Burkina Faso	► Honduras	► Senegal
► Cabo Verde	► Hungría	► Seychelles
► Camboya	► India	► Sri Lanka
► Camerún	► Indonesia	► Sudán
► Canadá	► Irán, República Islámica del	► Suecia
► Centroafricana, República	► Irlanda	► Suiza
► Chile	► Islas Cook	► Suriname
► China	► Israel	► Tailandia
► Chipre	► Italia	► Tayikistán
► Colombia	► Jamaica	► Togo
► Corea, República de	► Japón	► Trinidad y Tabago
► Costa Rica	► Kiribati	► Túnez
► Côte d'Ivoire	► Letonia	► Turkmenistán
► Croacia	► Libia	► Turquía
► Cuba	► Lituania	► Ucrania
► Democrática del Congo, República	► Malí	► Uruguay
► Dinamarca	► Malta	► Vanuatu
► Dominicana, República	► Marruecos	► Venezuela, República Bolivariana de
► Ecuador	► Mauricio	► Zimbabwe
► Egipto	► México	
	► Montenegro	

▶ Anexo III. Organizaciones de trabajadores y de empleadores que han presentado memorias

Organizaciones de trabajadores

Alemania

- ▶ Confederación Alemana de Sindicatos (DGB)

Argentina

- ▶ Central de Trabajadores de la Argentina (CTA Autónoma)
- ▶ Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT RA)

Austria

- ▶ Cámara Federal del Trabajo (BAK)

Bélgica

- ▶ Central General de Sindicatos Liberales de Bélgica (CGSLB)
- ▶ Confederación de Sindicatos Cristianos (CSC)
- ▶ Federación General del Trabajo de Bélgica (FGTB)

Chile

- ▶ Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF)
- ▶ Central Unitaria de Trabajadores (CUT)

España

- ▶ Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO)
- ▶ Unión General de Trabajadores (UGT)

Estados Unidos

- ▶ Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Profesionales (AFL-CIO)

Finlandia

- ▶ Confederación Finlandesa de Profesionales (STTK)
- ▶ Confederación Finlandesa de Sindicatos de Asalariados Diplomados de la Educación Superior (AKAVA)
- ▶ Organización Central de Sindicatos Finlandeses (SAK)

Francia

- ▶ Confederación General del Trabajo – Fuerza Obrera (CGT-FO)

Honduras

- ▶ Central General de Trabajadores (CGT)

Irlanda

- ▶ Congreso Irlandés de Sindicatos (ICTU)

Italia

- ▶ Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL)
- ▶ Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores (CISL)
- ▶ Unión Italiana del Trabajo (UIL)



Letonia

- ▶ Confederación de Sindicatos Libres de Letonia (FTUCL)

Nueva Zelandia

- ▶ Consejo de Sindicatos de Nueva Zelandia (NZCTU)

Países Bajos

- ▶ Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV)
- ▶ Federación Nacional de Sindicatos Cristianos (CNV)

Polonia

- ▶ Sindicato Independiente y Autónomo “Solidarnosc”

Portugal

- ▶ Confederación General de los Trabajadores Portugueses – Intersindical Nacional (CGTP-IN)

Reino Unido

- ▶ Congreso de Sindicatos (TUC)

Rusia, Federación de

- ▶ Confederación de Trabajo de Rusia (KTR)

Suiza

- ▶ Unión Sindical Suiza (USS/SGB)

Organizaciones de empleadores

Bélgica

- ▶ Consejo Nacional del Trabajo (CNT)

Bulgaria

- ▶ Asociación de los Industriales de Bulgaria (BIA)

Corea, República de

- ▶ Federación Coreana de Empleadores (KEF)

Finlandia

- ▶ Federación de Empresas de Finlandia
- ▶ Servicio de Empleadores del Estado (VTML)

Honduras

- ▶ Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP)

Nueva Zelandia

- ▶ Business Nueva Zelandia

Portugal

- ▶ Confederación Empresarial de Portugal (CIP)

Suiza

- ▶ Unión Patronal Suiza (UPS)

