Organización Internacional del Trabajo

Promover el empleo y el trabajo decente en un panorama cambiante

Conferencia Internacional del Trabajo
109.ª reunión, 2020



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 disfrutan 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.».