



Organización
Internacional
del Trabajo

9.^a Reunión Regional Europea

Oslo, Noruega, 8-11 de abril de 2013

**Empleo, crecimiento
y justicia social**



Informe del Director General

Novena Reunión Regional Europea
Oslo, abril de 2013

Empleo, crecimiento y justicia social

Informe del Director General

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2013

Primera edición 2013

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

ISBN 978-92-2-327418-4 (impreso)

ISBN 978-92-2-327419-1 (web pdf)

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

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

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

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org. Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Esta publicación ha sido realizada por el Servicio de Producción, Impresión y Distribución de Documentos y Publicaciones (PRODOC) de la OIT.
Creación gráfica, concepción tipográfica, compaginación, preparación de manuscritos, lectura y corrección de pruebas, impresión y distribución.

PRODOC vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados de manera durable y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.

Código: DTP-WEI-CORR-ATA-DISTR

Índice

Resumen ejecutivo	vii
Acrónimos y abreviaturas	xv
Introducción	1

PARTE I

1. Configurar las políticas con miras a un crecimiento intensivo en empleo	3
1.1. Contexto macroeconómico y comportamiento del mercado de trabajo ..	4
1.2. Crecimiento sostenible intensivo en empleo: políticas macroeconómicas, de empleo y sociales de carácter complementario	9
1.3. Políticas de transformación estructural y productiva: promover el crecimiento, la productividad y el empleo	15
1.4. Promoción de la sostenibilidad y la capacidad de creación de empleo de las empresas	21
1.5. Consideraciones en materia de políticas y camino a seguir	24
2. Promover el empleo de calidad mediante el diálogo social y la negociación colectiva	31
2.1. Promover la calidad del empleo y abordar las desigualdades en el mundo del trabajo	32
2.2. Fortalecer el diálogo social tripartito y la negociación colectiva en el ámbito nacional	37
2.3. Los salarios, la productividad y el papel de las instituciones de diálogo social	43
2.4. Promover condiciones de trabajo seguras y saludables	48
2.5. Mejorar el cumplimiento de la legislación mediante la inspección del trabajo	50
2.6. Consideraciones en materia de políticas y camino a seguir	52
3. Afrontar la crisis del desempleo juvenil y los desafíos de una sociedad que envejece	57
3.1. Los duros desafíos del mercado laboral que afrontan principalmente los jóvenes, así como los trabajadores de edad intermedia y los mayores ..	58
3.2. Políticas de desarrollo de las calificaciones y promoción del empleo para los jóvenes	63

3.3. Políticas que promueven las transiciones al mercado trabajo y el envejecimiento activo	70
3.4. Reformar los sistemas de protección social para cerrar las brechas de cobertura, hacer frente al problema del envejecimiento de la población y lograr la adecuación y la sostenibilidad	75
3.5. Consideraciones en materia de políticas y camino a seguir	79
4. Promoción de las normas internacionales del trabajo y de la coherencia de las políticas en Europa y Asia Central	83
4.1. Las normas internacionales del trabajo como guía para lograr la coherencia de las políticas y el crecimiento económico sostenible	84
4.2. Coherencia de las políticas en el plano internacional	91
4.3. Coherencia de las políticas en el plano nacional	98
4.4. Consideraciones en materia de políticas y camino a seguir	103
 PARTE II	
5. Un análisis de la labor llevada a cabo por la OIT en Europa y Asia Central entre 2009 y 2012	109
5.1. La presencia de la OIT en Europa y Asia Central	109
5.2. Actividades realizadas y logros alcanzados en la región	112
 Bibliografía	149
 Cuadros	
1.1. Crecimiento real del PIB y tasa de desempleo, 2010-2012	5
1.2. Evaluación e indicadores de los resultados macroeconómicos	8
1.3. Inversión como porcentaje del efectivo disponible de las empresas cotizadas	22
2.1. Cambios en la negociación colectiva y la protección del empleo en diferentes países de la zona del euro	34
2.2. Los sistemas de salario mínimo en Europa	47

Gráficos

1.1. PIB real y tasas de crecimiento del empleo, por región	4
1.2. Tasas de desempleo en 2010 y 2012	7
1.3. Simulación de los cambios que se producirían en la composición del empleo por sector en 2030 si se aplicase una política ambiciosa de mitigación del cambio climático	19
2.1. Porcentaje de empleados temporales sobre el total de empleados, 2008 y 2011	32
2.2. Porcentaje de los empleados a tiempo parcial sobre el total de los empleados, 2008 y 2011	33
2.3. Cobertura de la negociación colectiva	38
2.4. Crecimiento del salario real, 2005-2011	44
2.5. Crecimiento de la productividad laboral y del salario real, 1999-2007 y 2008-2011	45
2.6. Participación de los salarios en el PIB, 2000-2011	46
2.7. Accidentes mortales en el trabajo, 2008-2009	48
2.8. La crisis financiera y su impacto potencial en la seguridad y la salud en el trabajo	49
3.1. Tasas de empleo y desempleo de trabajadores jóvenes (15-24), de edad intermedia (25-54) y mayores (55-64) en la UE-27, 2008 y 2011	59
3.2. Tasa de desempleo juvenil en algunos países de la región de Europa y Asia Central, 2008 y 2012	60
3.3. Tasa de jóvenes «ni-ni» en algunos países de la región de Europa y Asia Central en el grupo etario de 15 a 24 años, 2008 y 2011	61
3.4. Asignaciones para las PAMT, 2008 y 2011	71
3.5. Gasto en protección social y gasto público total como porcentaje del PIB ..	75
3.6. Cambios proyectados de la parte correspondiente al gasto en pensiones en el PIB, 2010-2060	78
5.1. Asignación de recursos con cargo al presupuesto ordinario, por región, 2012-2013	110

Resumen ejecutivo

Desde 2008, la región de Europa y Asia Central se ha visto gravemente afectada por una crisis económica y financiera de consecuencias devastadoras para la economía real y para el nivel y la calidad del empleo. Las cifras más recientes de la Unión Europea (UE) y otros países de la región indican niveles de desempleo sin precedentes, especialmente entre los jóvenes.

Se observa con creciente preocupación que el ritmo y el alcance de las medidas de consolidación fiscal, tanto en los países afectados por la crisis como en otros países europeos, no han permitido cumplir los objetivos políticos fijados, han puesto en peligro la recuperación del empleo y han tenido el efecto de desviar la atención de la muy necesaria reforma del sistema financiero. Los recortes del gasto público dictados por la política de austeridad fiscal han tendido a socavar la protección social, así como la calidad y la disponibilidad de los servicios públicos. Las reformas del mercado laboral han erosionado la seguridad del empleo y debilitado a los interlocutores sociales. El diálogo social, instrumento de negociación indispensable para facilitar los ajustes pertinentes, ha sido sacrificado. Como consecuencia de ello, se han desencadenado tanto manifestaciones de protesta pacíficas como disturbios de naturaleza menos pacífica. En una situación de progresiva desigualdad de los ingresos, marcada por un número creciente de trabajadores pobres, estos acontecimientos ponen en peligro el modelo social europeo, nuestra visión de una sociedad más humana, equitativa y justa, los valores de solidaridad y cohesión social y la estabilidad de nuestras sociedades.

¿Qué políticas y reformas pueden salvaguardar el futuro de Europa en la economía globalizada preservando al mismo tiempo los logros del modelo social europeo? La Reunión Regional Europea congrega a actores de la economía real con vistas a entablar un diálogo social, lidiar con estos desafíos y trazar un plan para encarrilar nuevamente al continente europeo, restablecer la confianza en la capacidad productiva de los interlocutores sociales y liberar el potencial de las economías europeas de generar un crecimiento intensivo en empleo y mejores niveles de vida para todos.

En el informe se ponen de relieve los problemas de la región y las áreas y políticas claves que deben abordar los interlocutores tripartitos para operar los cambios necesarios en busca de una salida a la actual situación de malestar. Se exponen algunos de los elementos decisivos de una estrategia de crecimiento equilibrado para Europa, capaz de promover un crecimiento estable, sostenible e intensivo en empleo. En la raíz de esta cuestión está la necesidad de restablecer un auténtico diálogo social para configurar e impulsar la recuperación. Estas consideraciones pueden contribuir significativamente a alcanzar el objetivo del trabajo decente para todos, pero requieren la integración de objetivos económicos, sociales y de empleo para garantizar la coherencia y la coordinación de las políticas tanto a nivel nacional como internacional.

Empleos para Europa

El desempleo ha aumentado en gran parte de Europa y la creación de empleo sigue siendo el obstáculo más importante para mejorar las condiciones de vida y de trabajo. Es evidente que la recuperación debe responder a un modelo que genere empleo. Ahora bien, existe el riesgo de que las medidas de política que se han adoptado en respuesta a la recesión económica puedan afectar a los objetivos de empleo y agraven la pobreza y la desigualdad. La decisión de muchos gobiernos de aplicar medidas de austeridad ha debilitado la incipiente recuperación del empleo y, al mismo tiempo, no ha logrado poner freno al deterioro de los déficits fiscales o estimular las inversiones. Es necesario cambiar de rumbo y adoptar un marco de políticas macroeconómicas de apoyo que articule los objetivos de empleo.

En resumen, habría que encontrar el equilibrio adecuado entre la aplicación de una estrategia de crecimiento intensiva en empleo y la consolidación de la disciplina fiscal. Esto significa a su vez que es necesario formular planes realistas de gasto fiscal que promuevan la creación de empleo y cumplan los objetivos fiscales a mediano plazo. Ello podría incluir medidas tales como aumentar la progresividad en los impuestos, ampliar los créditos fiscales reembolsables destinados a hogares de bajos ingresos, y proponer iniciativas para mejorar los sistemas de recaudación de impuestos y ampliar la base impositiva. Este enfoque de consolidación fiscal favorable a la creación de empleo no sólo permite establecer un equilibrio entre los objetivos económicos y sociales; también puede contribuir a que el consumo de los hogares se base en los ingresos y no en el endeudamiento, e impulsar el crecimiento económico. Así pues, las políticas de consolidación fiscal y las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) tienen que articularse en una secuencia lógica, y su composición debe modificarse de forma que se sigan apoyando las medidas centradas en el empleo y los programas favorables al empleo, en particular de los jóvenes.

Las empresas de toda la región de Europa se enfrentan a un estancamiento de la demanda y a unas perspectivas económicas inciertas. Para que se produzca una recuperación intensiva en empleo es indispensable tomar medidas encaminadas a promover la sostenibilidad y la capacidad de creación de empleo de sus empresas. Hay que encontrar cuanto antes la manera de restablecer los créditos para pequeñas y medianas empresas (PYME), que representan una parte considerable del empleo total y probablemente vayan a ser las principales fuentes de creación de empleo. Los gobiernos y otros actores también deben ofrecer incentivos para que las empresas que dispongan de un alto nivel de liquidez inviertan en actividades productivas y generen empleo.

También es necesario formular políticas para aumentar la productividad, propiciar los cambios tecnológicos – incluida la adopción de tecnologías verdes – y promover la acumulación de competencias profesionales y de conocimientos técnicos y prácticos. Se trata de un elemento clave para llevar a cabo la transformación productiva de la economía y lograr un crecimiento intensivo en empleo. Esas políticas deberán: i) aumentar la productividad, la competitividad y el empleo en los sectores que existen actualmente; ii) promover la diversificación hacia sectores comerciales nuevos de mayor valor añadido; iii) promover las empresas y empleos verdes; y iv) contribuir tanto al desarrollo de las competencias y conocimientos técnicos acumulados de la fuerza de trabajo como a la mejora de las prácticas organizativas y de gestión de las empresas. El diálogo social, las alianzas y la colaboración estratégica entre las organizaciones de empleadores, las organizaciones de trabajadores y los gobiernos

son fundamentales a la hora de configurar las políticas y procesos de transformación que puedan resultar más eficaces.

Mejorar los resultados de las políticas y afianzar la recuperación mediante el diálogo social

El diálogo social desempeñó un importante papel durante la fase inicial de la recesión económica, en la que muchos países adoptaron respuestas de carácter tripartito para mitigar su impacto social; ahora bien, al parecer el diálogo social no ha desempeñado un papel destacado en la consolidación fiscal y las reformas estructurales vinculadas a ella. Algunos gobiernos tomaron medidas unilaterales y recurrieron a decretos legislativos para introducir planes de consolidación fiscal y emprender reformas del mercado laboral.

Entablar un diálogo social con los actores de la economía real en torno a las políticas económicas y sociales es de vital importancia para la formulación y aplicación de una estrategia de crecimiento intensiva en empleo. Sin ello no podrán alcanzarse los acuerdos necesarios para realizar con rapidez y determinación los ajustes macroeconómicos *apropiados*. El diálogo social mejora el diseño de las medidas de política, contribuye a su aplicación efectiva y aumenta la calidad de los resultados; se trata de una herramienta para crear consenso, no para imponerlo. Los mandantes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) saben que se trata de un proceso en el que se intercambia información, se negocia y se hacen compromisos y concesiones recíprocas.

La falta de diálogo social puede causar retrasos costosos en el ajuste de las políticas que tal vez se necesiten para restablecer el equilibrio macroeconómico, y dar lugar a una aplicación ineficaz de políticas que por lo demás son acertadas. Habida cuenta de los importantes ajustes que es necesario realizar para salir de la crisis, el apoyo de los interlocutores sociales es un factor decisivo para garantizar la coherencia, evitar retrasos costosos en la aplicación de medidas debido a la inestabilidad social y política, y asegurar la eficacia de los resultados (por ejemplo, alertar a los encargados de la formulación de políticas sobre los nuevos problemas que se plantean, y conseguir que el empleo siga constituyendo el eje central de las políticas). Para que la recuperación esté centrada en el empleo y se promuevan la innovación y las inversiones, los actores de la economía real deben tener la garantía de participar en un proceso de diálogo social.

Mejorar la calidad del empleo

Otro problema que se plantea en Europa es el de la calidad de los empleos disponibles. El trabajo no declarado y el empleo informal representan una parte importante del empleo total en las regiones menos desarrolladas. En los últimos años también ha aumentado la proporción de formas atípicas de empleo y de trabajadores temporales e independientes que aceptan estas modalidades de empleo porque no tienen otra opción. En términos generales, estos empleos tienden a ser de menor calidad, su remuneración es más baja y ofrecen menos protección a los trabajadores que los empleos regulares a tiempo completo. En lugar de constituir un paso importante hacia empleos estables y mejor remunerados, el empleo temporal en algunos países es una situación laboral que tiende a prolongarse, aunque en otros ha mejorado la proporción

de trabajadores que pasan del empleo temporal al empleo permanente. La persistente segmentación del mercado laboral en el primer grupo de países puede deberse a una serie de factores: decisiones de política inadecuadas, legislación de protección del empleo más laxa en el caso de los trabajadores temporales y cobertura insuficiente de estos trabajadores en los acuerdos de negociación colectiva.

Las recientes reformas del mercado de trabajo han tendido a relajar la legislación de protección del empleo aplicable a los trabajadores con contratos permanentes; a descentralizar y desregular los convenios colectivos (en particular, su prórroga); y a modificar el régimen de representación de las organizaciones de empleadores y de los sindicatos. En la mayoría de los casos dichas reformas se emprendieron mediante un proceso de diálogo social limitado, o bien prescindiendo de éste por completo. Es evidente que las reformas del mercado de trabajo han de ser equilibradas, de modo que faciliten el ajuste de las empresas y garanticen una protección adecuada de los trabajadores. Por ello deben adoptarse medidas que aseguren un funcionamiento eficaz de las instituciones de negociación colectiva. Entablar un diálogo social tripartito es la única manera de lograr un equilibrio de estas características.

Asimismo, la acción tripartita es indispensable para fomentar la transición del empleo informal al empleo formal y decente.

Reforzar las políticas salariales

Cabe señalar dos características en relación con los salarios. En primer lugar, en algunos países la composición de los salarios ha tendido a favorecer la moderación salarial. En la mayoría de los países desarrollados de la región, la tasa de crecimiento de los salarios reales osciló dentro de un margen relativamente estrecho antes y después de la crisis. En segundo lugar, el vínculo entre salarios reales y productividad laboral es muy débil en casi todos los países de la región. La disminución a largo plazo de la participación de los salarios en el producto interior bruto (PIB) confirma esta discrepancia.

Las divergencias en la evolución de los salarios en la región obedecen a una serie de factores institucionales. Durante la crisis los salarios experimentaron una drástica e inmediata caída en los países cuyas instituciones de negociación colectiva eran frágiles, mientras que en aquellos en que éstas eran sólidas el impacto en los salarios fue mucho menos marcado, incluso en los casos en que se aceptaron recortes salariales a cambio de seguridad en el empleo. Del mismo modo, la vinculación entre salarios y productividad durante el período de crecimiento económico fue más fuerte en los países con una mayor cobertura de la negociación colectiva. El ajuste periódico del salario mínimo mediante procesos de negociación también contribuyó a mejorar los salarios, reducir las disparidades y limitar el número de trabajadores mal remunerados.

Las medidas de política adoptadas por los gobiernos de varios países para reducir sus respectivos déficits fiscales y presupuestarios mediante el recorte drástico o la congelación de los salarios del sector público han limitado la influencia positiva que podría tener la negociación colectiva, afectando negativamente a la productividad de los trabajadores del sector público y a la calidad de los servicios públicos. Es evidente la necesidad de políticas salariales equilibradas que restablezcan el vínculo entre salarios y crecimiento de la productividad; para ello es menester contar con unos interlocutores sociales vigorosos y unas instituciones eficaces de negociación colectiva.

Promover la seguridad y salud en el trabajo

La recesión económica tuvo un efecto negativo en los recursos asignados a la promoción de la seguridad y salud en el trabajo (SST). Las economías que se hacen con este tipo de recortes no son tales, pues los accidentes y enfermedades profesionales tienen costos económicos muy elevados en comparación con el «ahorro» que pueda hacerse reduciendo el gasto en SST. En lugar de ello habría que reforzar los servicios nacionales de inspección del trabajo y velar por que éstos se presten de forma eficaz; ello permitiría garantizar unas condiciones de trabajo seguras y prevenir el riesgo creciente del trabajo sin declarar.

Ayudar a los jóvenes a reincorporarse al mundo del trabajo

Los jóvenes han sido el grupo más afectado por la crisis del empleo y existe un riesgo real de que vaya a perderse una generación. La tasa de desempleo de los jóvenes es la más elevada de las tres cohortes de edad (trabajadores jóvenes, trabajadores en la edad más productiva y trabajadores de edad). En dos tercios de los países de Europa y Asia Central es superior al 20 por ciento, alcanzando más del 50 por ciento en países como Grecia, España y ex República Yugoslava de Macedonia. Las políticas para abordar la crisis del desempleo de los jóvenes tienden a centrarse en medidas relacionadas con la oferta (por ejemplo, oportunidades de formación profesional), en detrimento de medidas relacionadas con la demanda destinada a incrementar las oportunidades de empleo de los jóvenes. A fin de que los jóvenes puedan reincorporarse al mundo del trabajo es necesario aplicar un conjunto integral de medidas que incluya: medidas de activación destinadas a los jóvenes; programas de garantía del empleo; subsidios y otros incentivos; cursos de formación y desarrollo de competencias profesionales apropiados y ajustados a las necesidades del mercado; promoción de la iniciativa empresarial; y programas de empleo, por ejemplo programas de obras públicas intensivas en empleo y programas comunitarios.

Responder al desafío del envejecimiento de la población

Debido a los cambios demográficos, se prevé que en las próximas décadas se alcance un nivel histórico en el porcentaje de la población de edad. La mejor manera de gestionar esta situación es promover el «envejecimiento activo», por ejemplo mediante políticas que permitan a los trabajadores de edad permanecer en el mercado de trabajo y fomenten la reintegración de aquellos que se encuentran fuera de él. El nivel de desempleo de los trabajadores de edad es más bajo en comparación con el de otros grupos de edad, pero los problemas que plantea la reinserción laboral son considerables. Los prejuicios sobre los trabajadores de edad en relación con su productividad y nivel de adaptación pueden ocasionar su abandono prematuro del mercado de trabajo. Los problemas de salud, que a menudo se deben a unas condiciones de trabajo inapropiadas, también pueden ser causa de que se retiren antes de tiempo. Todos estos obstáculos deben abordarse mediante una estrategia integral de envejecimiento activo que deberá incluir: programas de formación y desarrollo de competencias profesionales para mantener la empleabilidad; medidas para garantizar unas condiciones de

trabajo seguras y saludables; adaptación de las condiciones de trabajo a las necesidades de los trabajadores de edad, según sea necesario; acceso a servicios de empleo; e incentivos a la contratación.

Garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social

Los cambios demográficos y la consolidación fiscal están ejerciendo una presión cada vez mayor en los sistemas nacionales de protección social de la región de Europa y Asia Central. Las transferencias de ingresos en forma de prestaciones de desempleo más altas y de mayor duración, la ampliación de la asistencia social y la indexación de las prestaciones y las pensiones formaron parte de las medidas de estímulo adoptadas entre 2008 y 2009 por muchos países golpeados por la crisis; sin embargo, las medidas de consolidación fiscal adoptadas posteriormente incluyeron la reducción de las transferencias de ingresos, de ahí que las personas que dependían de esas transferencias (como los jubilados y los beneficiarios de prestaciones de desempleo y de programas de asistencia social) estén contribuyendo de forma desproporcionada a reducir los efectos fiscales de la crisis.

El envejecimiento demográfico plantea problemas adicionales a los sistemas de protección social, en los que deberán hacerse una serie de ajustes para garantizar su sostenibilidad financiera a largo plazo y mantener un nivel de prestaciones adecuado. Todos los países tienen que reformar su sistema de protección social de modo que logren establecer un equilibrio satisfactorio entre la sostenibilidad financiera y la adecuación social y económica de las prestaciones que ofrece. La mejor herramienta para lograrlo es el diálogo social basado en información pertinente.

La función de las normas internacionales del trabajo en la promoción de la coherencia de las políticas

Si bien suele afirmarse que es necesario garantizar la coherencia de las políticas económicas y sociales, la crisis financiera y económica mundial ha supuesto un revés en este sentido. Actualmente algunos países se ven ante la necesidad de contraponer los objetivos de las políticas financieras, económicas, sociales y de empleo, situación que está poniendo en peligro la cohesión social y la estabilidad. Las políticas macroeconómicas, sociales y de empleo únicamente lograrán promover el crecimiento y la justicia social si se basan en el respeto de los valores y principios comunes consagrados en las normas internacionales del trabajo. Estas normas proporcionan una guía normativa para lograr la coherencia de las políticas económicas y sociales, lo que permitirá que el crecimiento económico se traduzca en mejoras en la cantidad y la calidad de los empleos, las condiciones de trabajo, los programas de desarrollo de las calificaciones y la protección social.

A pesar de la elevada tasa de ratificación de los países de la región de Europa y Asia Central, la aplicación de las normas internacionales del trabajo no ha sido al parecer muy coherente durante la crisis. En algunos casos, las medidas de recuperación adoptadas por los gobiernos han suscitado preocupaciones en cuanto a su repercusión en las normas internacionales del trabajo. En efecto, existe el peligro de que las respuestas que se están dando a la crisis pierdan de vista, e incluso afecten

negativamente, la aplicación efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores y las normas internacionales del trabajo en general.

Ahora bien, las normas internacionales del trabajo proporcionan un marco normativo común para promover la coherencia de las políticas que puede encauzar el proceso de recuperación de la crisis. El primer paso para lograr esta coherencia es velar por que todas las partes interesadas reconozcan que al ratificar las normas internacionales del trabajo los países adquieren la obligación legal de aplicar sus disposiciones. El segundo consiste en examinar las consecuencias que ello tiene en el diseño de políticas integradas, y el tercero en mejorar la coordinación y la rendición de cuentas. A este respecto, las normas internacionales del trabajo pueden servir para impulsar el desarrollo social y económico.

Políticas coherentes de crecimiento, empleo y justicia social

En la Constitución de la OIT (1919) se señala que «la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social»; en la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia) (1944) se afirma que «incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, teniendo en cuenta este objetivo fundamental, cualquier programa o medida internacional de carácter económico y financiero»; la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) ha reiterado este objetivo.

La OIT, junto con numerosas organizaciones e instituciones internacionales y regionales, ha hecho esfuerzos encaminados a promover la coherencia de las políticas con el fin de lograr un reconocimiento amplio de la importancia de las normas internacionales del trabajo, el trabajo decente y la justicia social.

El examen de las políticas adoptadas por las instituciones internacionales y regionales en los últimos años permite determinar hasta qué punto se ha logrado promover la coherencia de las políticas a nivel regional e internacional. Muestra que la UE y muchos otros gobiernos no sólo reconocen la importancia del trabajo decente, sino que han adoptado políticas concretas para poner en práctica este concepto. Asimismo, pone de manifiesto que las instituciones financieras internacionales han multiplicado las iniciativas que otorgan al empleo un papel central, y que su colaboración con la OIT es ahora más estrecha.

Ahora bien, los nuevos planteamientos de política en favor de una aplicación acelerada de medidas de austeridad fiscal y un plan de reformas estructurales, desconociendo la importancia del diálogo social con los actores de la economía real, han repercutido negativamente tanto en las perspectivas de recuperación del empleo como en los derechos fundamentales. Esta es una situación preocupante. A la hora de determinar las nuevas medidas que deberán adoptarse para lograr un crecimiento intensivo en empleo, la OIT y sus mandantes tripartitos deberán garantizar una mejor coordinación y rendición de cuentas, e insistir en la coherencia de las políticas nacionales, regionales e internacionales. En este período de crisis es urgente adoptar políticas unificadas para abordar los crecientes desequilibrios regionales y volver a poner a Europa en la senda de la recuperación sostenible.

Acrónimos y abreviaturas

ACT/EMP	Oficina de Actividades para los Empleadores (OIT)
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores (OIT)
AME	acuerdos marco europeos
BCE	Banco Central Europeo
CE	Comisión Europea
CEE	comité de empresa europeo
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEPE	Comisión Económica para Europa
CES	Confederación Europea de Sindicatos
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CLS	Comité de Libertad Sindical
Consejo EPSCO	Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores
CSI	Confederación Sindical Internacional
Declaración sobre las Empresas Multinacionales	Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social
ECOSOC	Consejo Económico y Social (Naciones Unidas)
EFTP	educación y formación técnica y profesional
ETD/OP	Equipo de Trabajo Decente/Oficina de País
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSE	Fondo Social Europeo
G-20	Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, República de Corea, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Federación de Rusia, Sudáfrica, Turquía y Unión Europea
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
KAB	Conozca su Negocio
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad
MPE	Marco de Políticas y Estrategias
ni-ni	sin estudios, trabajo ni formación

OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIT	Organización/Oficina Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	organización no gubernamental
ONU	Naciones Unidas
PAMT	políticas activas de mercado de trabajo
PEM	Proceso de Evaluación Mutua
PIB	producto interior bruto
PME	Pacto Mundial para el Empleo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PTDP	Programas de Trabajo Decente por País
PYME	pequeña y mediana empresa
RALI	Alianza Regional de las Inspecciones del Trabajo
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SPE	servicios públicos de empleo
SST	seguridad y salud en el trabajo
UE	Unión Europea
UE-10	Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Rumania.
UE-15	Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia
UE-27	Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania y Suecia

Introducción

Las perspectivas del empleo en la región de Europa siguen siendo desalentadoras. Los datos más recientes sobre la UE y algunos países de los Balcanes Occidentales indican unos niveles de desempleo sin precedentes que afectan particularmente a los jóvenes: en la UE, casi uno de cada cuatro jóvenes no tiene empleo, y en los países de Europa Meridional y Sudoriental golpeados por la crisis esta proporción llega a ser incluso de uno de cada dos. La crisis ha tenido un efecto muy marcado tanto en el nivel y la calidad del empleo como en la cohesión y la justicia sociales. La elevada tasa de desempleo, los drásticos recortes salariales o la congelación de los salarios del sector público, junto con el aumento de los impuestos sobre el valor añadido que afectan de forma desproporcionada a los pobres, han provocado manifestaciones pacíficas y brotes de descontento en ocasiones violentos. Estos cambios, en un contexto de creciente desigualdad de los ingresos, aumento del número de trabajadores pobres y debilitamiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, ponen en peligro el modelo social europeo y tienen importantes efectos negativos en la sostenibilidad del crecimiento económico.

El presente informe ofrece un análisis de los principales desafíos a los que se enfrenta la región; en él se reseñan las políticas económicas, sociales y de empleo con que se ha intentado responder a esos desafíos, y se examinan los elementos fundamentales de una estrategia de crecimiento equilibrado para Europa, es decir, una estrategia que haga posible una recuperación estable, sostenible y centrada en el empleo. Dicha estrategia deberá basarse en la coordinación de políticas económicas, sociales y de empleo que garanticen el respeto de los derechos fundamentales y las normas internacionales del trabajo, fortalezcan el diálogo social e impliquen activamente a los actores de la economía real en la creación de empleos decentes. Sobre la base de esos resultados y de la experiencia adquirida a través de las actividades de asesoramiento en materia de políticas y asistencia técnica de la OIT a escala regional y nacional, en el informe se formulan una serie de recomendaciones para la coordinación eficaz de las políticas.

Se sostiene que el diálogo social es esencial tanto para formular esta estrategia ambiciosa pero realista como para configurar las políticas conexas y garantizar su aplicación. El informe presenta algunos ejemplos de la región que pueden servir de modelo y muestra que aquellos países que aplicaron las recomendaciones de política del Pacto Mundial para el Empleo de la OIT pudieron sobrellevar la crisis de forma más satisfactoria, sin renunciar al modelo social europeo fundado en la justicia social y en una economía social de mercado.

En el capítulo 1 se analizan la situación económica y del mercado de trabajo desde 2008, las causas de la crisis y los resultados de las políticas económicas que se adoptaron. Asimismo, se examinan los elementos de una estrategia cuyo objetivo consiste

en: armonizar los objetivos macroeconómicos y del empleo; facilitar el tipo de transformación productiva que da lugar a un crecimiento sostenible e intensivo en empleo; y lograr que los actores de la economía real den prioridad a un enfoque centrado en el empleo. El capítulo 2 trata de las medidas para mejorar la calidad de los empleos (por ejemplo, para mejorar la seguridad, las condiciones de trabajo y los salarios) mediante la negociación colectiva y un cumplimiento más estricto de la legislación laboral. En el capítulo 3 se estudian posibles respuestas de política que permitan abordar la crisis del empleo de los jóvenes y el problema del envejecimiento de la población mediante una combinación de desarrollo de las calificaciones, políticas de activas de mercado de trabajo más eficaces y protección social adecuada. En el capítulo 4 se subraya la necesidad de garantizar la coherencia de las políticas a nivel nacional e internacional, haciendo referencia a las buenas prácticas y a los instrumentos de apoyo pertinentes. Se insiste en que la coherencia de las políticas macroeconómicas, sociales y de empleo únicamente podrá promover el empleo, el crecimiento y la justicia social si se da prioridad al respeto de los valores y principios comunes consagrados en las normas internacionales del trabajo. En el capítulo 5 se examina la labor de la OIT en la región de Europa y Asia Central desde la octava Reunión Regional Europea celebrada en Lisboa en febrero de 2009, indicando los ámbitos en que la OIT, la Oficina Regional para Europa y Asia Central y las oficinas exteriores han prestado asistencia a los mandantes para responder a los desafíos que plantea la crisis.

Parte I

1. *Configurar las políticas con miras a un crecimiento intensivo en empleo*

La promoción del empleo, la mejora de las condiciones de trabajo, la protección social adecuada y el diálogo social son los elementos fundamentales sobre los cuales se ha construido el modelo social europeo. La crisis financiera y económica reveló una serie de desequilibrios en la región y en algunos países en particular; también puso de manifiesto que era necesario introducir cambios en la reglamentación del sector financiero y en las prácticas crediticias, así como llevar a cabo reformas económicas que permitan abordar los desequilibrios de cuenta corriente. Al mismo tiempo, la creación de empleo con el objeto de reactivar el mercado laboral europeo sigue siendo el problema más importante que hay que resolver para mejorar las condiciones de vida y de trabajo. Es evidente que la recuperación debe responder a un modelo que favorezca la generación de empleo. Ahora bien, existe el riesgo de que las medidas de política que se han adoptado en respuesta a la recesión económica puedan afectar los objetivos de empleo y agraven la pobreza y la desigualdad. El problema es todavía más serio debido al programa de reajuste fiscal que están aplicando los gobiernos sobreendeudados. Es necesario encontrar el equilibrio adecuado entre el logro de los objetivos fiscales a medio plazo y la promoción de un crecimiento intensivo en empleo.

Este capítulo trata sobre las principales esferas de política que pueden contribuir al logro de ese equilibrio.

En la sección 1.1 se presenta un panorama general de la evolución económica y de los mercados de trabajo de la región desde el inicio de la crisis. Se examinan las respuestas de política adoptadas para afrontar la crisis, los desafíos que plantea la estabilización de la economía, y el entorno macroeconómico, haciendo especial hincapié en la tendencia reciente en muchos países a adoptar políticas fiscales más estrictas. También se evalúan el impacto de esas políticas en el empleo y las repercusiones que ello pueda tener en una estrategia de crecimiento intensivo en empleo.

En la sección 1.2 se presentan los elementos fundamentales de una estrategia macroeconómica que combine políticas fiscales y financieras que favorezcan la creación de empleo, y políticas sociales y de empleo eficaces.

En la sección 1.3 se explica por qué es necesario impulsar la transformación productiva de la economía a fin de promover el crecimiento económico sostenible y la

creación de empleo. Asimismo, se examina el papel que en este sentido desempeñan las políticas industriales y la transición hacia una economía verde.

En la sección 1.4 se examina el papel que desempeñan las empresas, en particular las PYME y las empresas de la economía social, en el logro de una recuperación centrada en el empleo.

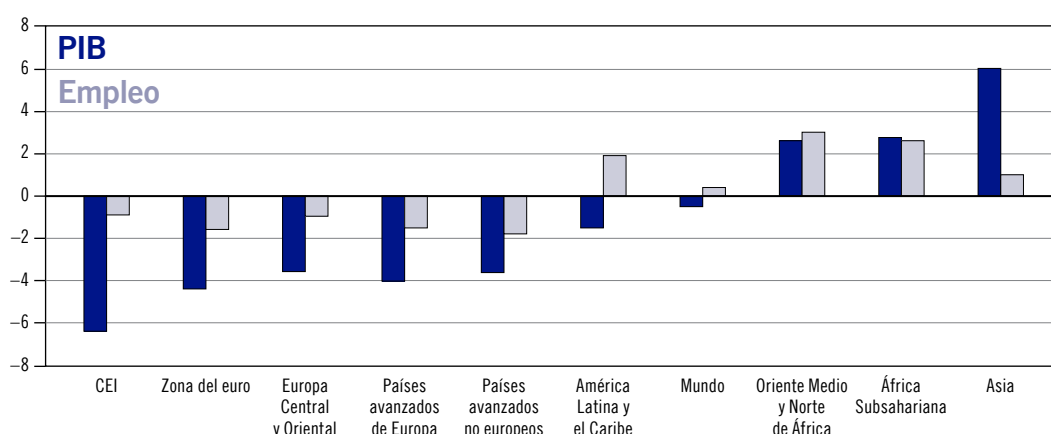
Por último, en la sección 1.5 se discute de qué manera pueden abordarse estas cuestiones en el futuro, y se formulan tres consideraciones fundamentales para el logro de una recuperación centrada en el empleo. También se plantean una serie de preguntas que facilitarán la discusión durante el debate temático sobre el capítulo 1.

1.1. Contexto macroeconómico y comportamiento del mercado de trabajo

Crisis financiera de 2008-2009 y resultados de los conjuntos de medidas de estímulo

El impacto de la crisis económica y financiera en las economías de Europa y Asia Central fue significativo, tanto en pérdidas en el PIB como en pérdidas de empleo (véase el gráfico 1.1). Por ejemplo, entre 2008 y 2009 se registró un descenso del PIB de la zona del euro (4,4 por ciento), de Europa Central y Oriental (3,6 por ciento) y de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) (6,4 por ciento), descensos que fueron mucho más marcados que los que se registraron en la mayoría de las demás regiones. No obstante, pese a un significativo deterioro de los niveles de producción, las pérdidas de empleo en la región fueron comparativamente bajas en ese período. Por ejemplo, aunque en 2009 se registraron los mayores descensos del PIB en la CEI y en la zona del

Gráfico 1.1. PIB real y tasas de crecimiento del empleo, por región
(variación del porcentaje en 2009 con respecto a 2008)



Nota: El grupo de los países avanzados de Europa comprende a Dinamarca, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza. El grupo de los países avanzados no europeos incluye a Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda. Fuente: OIT, estimaciones del Instituto Internacional de Estudios Laborales, a partir de la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de los indicadores clave del mercado de trabajo de la OIT.

euro, el empleo total solamente descendió un 0,9 en la CEI y un 1,6 por ciento en la zona del euro (un punto porcentual menos que en los países avanzados fuera de Europa, en los que la disminución del nivel de producción fue de hecho menos drástica). Con todo, la crisis afectó en un grado mucho mayor a los jóvenes de toda la región: entre 2008 y 2009 la tasa de desempleo juvenil aumentó 4,3 puntos porcentuales en los países de la UE-27 hasta situarse en el 19,7 por ciento; 4,5 puntos porcentuales en Europa Sudoriental hasta situarse en el 23,5 por ciento; y 2,7 puntos porcentuales en la CEI hasta situarse en el 18,4 por ciento.

Al principio las políticas de los gobiernos se centraron sobre todo en la recapitalización de las instituciones financieras con el objeto de restablecer el crédito destinado a la economía real. Sin embargo, el colapso de la demanda agregada puso de manifiesto que era necesaria una mayor intervención de los gobiernos, de ahí que muchos países introdujeran medidas de estímulo fiscal de magnitud y composición variable (OIT y Banco Mundial, 2012)¹. Según el Banco Central Europeo (BCE), en 2009 el paquete de estímulo fiscal alcanzó el 1,1 por ciento del PIB de los países de la zona del euro (Van Riet, 2010). Los gobiernos también procuraron amortiguar el impacto de la crisis en las personas y hogares vulnerables mediante la utilización de estabilizadores automáticos (que consistieron principalmente en prestaciones de desempleo y programas de asistencia social). Ello no sólo mitigó, o al menos moderó, el aumento de los niveles de pobreza, sino que también tuvo un impacto positivo en el consumo y ayudó a frenar la contracción del PIB. El gasto en estabilizadores automáticos en la zona del euro pasó del 0,3 por ciento del PIB en 2008 al 2,4 por ciento en 2009 (*ibid.*). Los paquetes de estímulo fiscal ayudaron a restablecer por un tiempo el crecimiento económico, el cual era débil en la zona del euro y en otros países avanzados de Europa, pero más vigoroso en otros países de Europa y Asia Central (véase el cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. Crecimiento real del PIB y tasa de desempleo, 2010-2012 (porcentaje)

	PIB		Tasa de desempleo		Variación 2010-2012
	Crecimiento medio 2010-2011	2012	2010	2012	
Países avanzados de Europa (que no pertenecen a la zona del euro)	1,5	0,4	7,2	7,1	-0,1
Nuevos Estados miembros de la UE (que no pertenecen a la zona del euro) y Europa Sudoriental	4,0	2,0	10,8	9,5	-1,3
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	4,6	4,0	7,1	5,8	-1,3
Zona del euro	1,0	-0,4	10,0	11,0	1,0
Estados Unidos	2,1	2,2	9,6	8,0	-1,6
Mundo	4,1	3,3	6,1	6,0	-0,1

Nota: Las cifras relativas al crecimiento del PIB real representan estimaciones preliminares, y los datos sobre las tasas de desempleo de 2012 se refieren al segundo trimestre de ese año. Las cifras correspondientes a las tasas de desempleo mundial son estimaciones de la OIT (2012a).

Fuente: FMI (2012) y OIT-Laborsta.

¹ El inventario comprende una muestra de 77 países, incluidos 22 países de Europa y Asia Central.

Crisis crónicas de los países desde 2010 e impacto de las medidas de austeridad

Debido al aumento del déficit público varios países han venido adoptando desde 2010 una serie de importantes medidas de consolidación fiscal. La mayoría de las medidas se han centrado más en el recorte del gasto que en el aumento de los ingresos. Por ejemplo, el gasto público en porcentaje del PIB disminuyó 1,4 puntos porcentuales entre el tercer trimestre de 2009 y el tercer trimestre de 2011, mientras que en el mismo período la proporción del PIB correspondiente a los ingresos aumentó en 1,2 puntos porcentuales (OIT, 2012b).

En particular, las medidas de austeridad fiscal incluyeron recortes drásticos en la inversión pública y en las medidas orientadas a la promoción del empleo. Por ejemplo, en el caso de la zona del euro, la reducción del gasto se logró principalmente mediante recortes en la inversión gubernamental, en los salarios y las prestaciones de bienestar social. El gasto en cada uno de estos elementos disminuyó entre 2009 y 2011 en un porcentaje equivalente a cerca de medio punto porcentual del PIB. Los recortes de las prestaciones de seguridad social adoptaron diversas formas: por ejemplo, en Bélgica, España, Estonia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia y Países Bajos se modificaron los derechos de pensión. En otros casos (por ejemplo en Irlanda y Países Bajos) se redujeron las prestaciones de desempleo (OIT, 2012c).

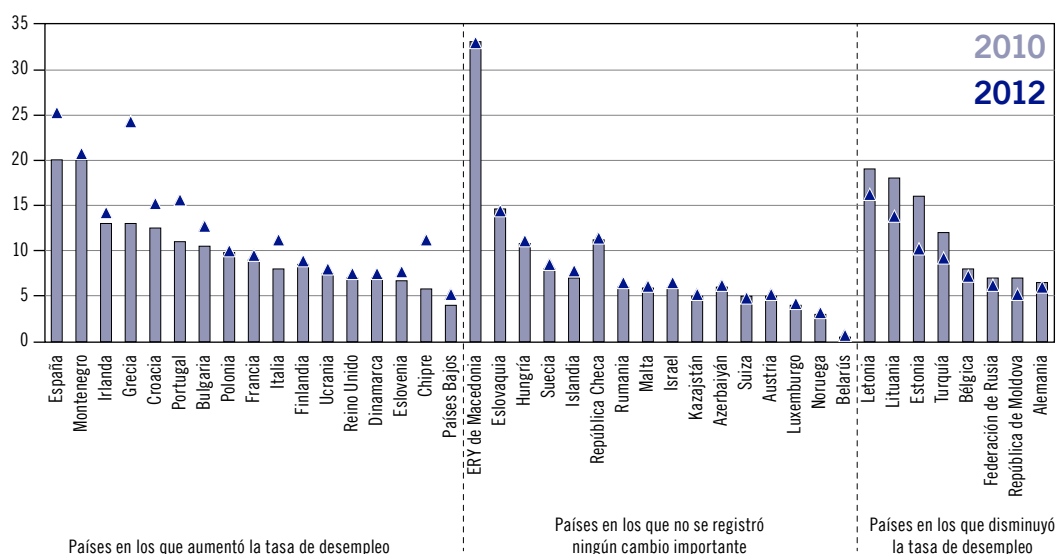
La reducción del margen de maniobra presupuestario hizo que algunos encargados de la formulación de políticas, en un esfuerzo por estimular la creación de empleo, dirigieran su atención a la desregulación de los mercados de trabajo; sin embargo, las medidas en este sentido fueron contraproducentes en su mayor parte, no contribuyeron a la creación de empleo y, como se verá en los capítulos 2 y 4, en algunos casos incluso violaron las normas internacionales del trabajo.

Varias de estas medidas de política se adoptaron confiando en que los mercados financieros iban a reaccionar positivamente, potenciando de este modo la confianza, las inversiones y la creación de empleo. Estos objetivos de política no se cumplieron. Las perspectivas económicas y del empleo siguieron deteriorándose en los países que habían adoptado medidas de austeridad y emprendido la desregularización del mercado laboral, especialmente en los países de Europa Meridional. Además, en muchos casos las medidas de austeridad tampoco lograron su objetivo primordial, que consistía en estabilizar la posición fiscal de los países.

Así pues, la situación del empleo ha mejorado muy lentamente. Sólo una quinta parte de los países de la región ha conseguido reducir su tasa de desempleo en más de un punto porcentual en los últimos tres años (véase el gráfico 1.2). La situación es especialmente complicada en los países de la zona del euro: en efecto, de los 17 países que la conforman, diez han registrado desde 2010 un aumento de su tasa de desempleo. En algunos casos, las tasas de desempleo de los países que han adoptado políticas de austeridad han alcanzado máximos históricos, especialmente en España (25,8 por ciento), Grecia (25,1 por ciento), Irlanda (15,1 por ciento) y Portugal (15,7 por ciento)². Por el contrario, Alemania, Bélgica, Estados Bálticos, República de Moldova, Federación de Rusia y Turquía consiguieron reducir de forma significativa las tasas de desempleo, que en Letonia y Lituania siguen siendo muy elevadas (16 y 13 por ciento, respectivamente).

² Comisión Europea (CE): base de datos estadísticos Eurostat (datos correspondientes a septiembre de 2012).

Gráfico 1.2. Tasas de desempleo en 2010 y 2012 (porcentajes)



Nota: Los datos de 2012 corresponden al segundo trimestre.

Fuente: OIT, estimaciones del Instituto Internacional de Estudios Laborales, a partir de la base de datos Laborsta de la OIT.

Además, el crecimiento económico registró una desaceleración importante en 2012 tanto a nivel mundial como en la mayoría de países de la región de Europa y Asia Central. Según las estimaciones, en 2012 el crecimiento del PIB en la zona del euro iba a disminuir un 0,4 por ciento con respecto a 2011; y en los países avanzados de Europa (que no pertenecen a la zona del euro) el crecimiento del PIB no superaría el 0,4 por ciento (FMI, 2012) (véase el cuadro 1.1). Si bien se preveía un crecimiento positivo en los nuevos Estados miembros de la UE (que no pertenecen a la zona del euro) y en Europa Sudoriental, no se esperaba que éste fuera superior al 2 por ciento (muy por debajo del 3,3 por ciento previsto a escala mundial). La única excepción fueron los países de la CEI, en los que se estimaba un crecimiento del PIB del 4 por ciento. Se esperaba, pues, que las tasas de desempleo siguieran siendo altas. Por ejemplo, en septiembre de 2012 la tasa de desempleo en la zona del euro fue del 11,6 por ciento, es decir, casi el doble del 6 por ciento previsto a escala mundial, y significativamente más elevada que el 7,1 por ciento previsto para otros países avanzados de Europa (que no pertenecen a la zona del euro). En los nuevos Estados miembros de la UE (que no pertenecen a la zona del euro) y en Europa Sudoriental, la tasa de desempleo también siguió siendo alta (9,5 por ciento). Por otra parte, los países de la CEI lograron una recuperación excepcionalmente vigorosa en términos de empleo. La tasa de desempleo en esta subregión en el segundo trimestre de 2012 fue del 5,8 por ciento, 2 puntos porcentuales por debajo de la registrada en el mismo trimestre de 2007.

Estas dificultades se explican principalmente por el hecho de que las políticas de austeridad y las reformas encaminadas a la desregulación de los mercados laborales (aplicadas en un contexto en que la demanda agregada seguirá siendo débil y el sector financiero inestable) no han conseguido estimular la inversión privada. La solución ha consistido en aplicar más medidas de austeridad, entrando así en un círculo vicioso

que seguirá teniendo graves repercusiones en el empleo, salvo que se adopte un nuevo enfoque para hacer frente a la crisis. Como se muestra en el cuadro 1.2, los resultados económicos obtenidos durante la crisis también estuvieron condicionados por una serie de desequilibrios que ya existían antes de que ésta se iniciara.

En primer lugar, entre 2000 y 2007 se acumularon importantes desequilibrios comerciales entre los países con buenos resultados y los países con resultados mediocres (el criterio empleado para hacer esta distinción es la tasa de crecimiento acumulada del PIB durante el período de la crisis comprendido entre 2009 y 2011). Los países con buenos resultados incluían, por ejemplo, a Alemania, Austria, Finlandia, Polonia y Federación de Rusia, mientras que en el grupo de los países con resultados mediocres figuraban sobre todo los países más afectados por la crisis, es decir Eslovenia, España, Grecia, Italia, Portugal y Reino Unido. En particular, los importantes superávits por cuenta corriente (3 por ciento del PIB) y los déficits por cuenta corriente (–3,2 por ciento del PIB) establecieron relaciones entre acreedores y deudores cuyo resultado fue un considerable riesgo crediticio para toda la región. Así pues, los mercados financieros se empezaron a mostrar reacios a asumir el riesgo crediticio, lo que a su vez produjo: i) un riesgo continuo de insolvencia que ha venido perturbando los mercados financieros de la región, y ii) una deuda pública excesiva, dos factores que incidieron negativamente en la economía real y en la capacidad de los gobiernos para responder a la crisis.

En segundo lugar, durante el período de crecimiento se acumularon importantes desequilibrios de competitividad. Aunque los países con buenos resultados y los países con resultados mediocres tenían niveles similares de inversión en relación con el PIB, existían sin embargo considerables diferencias en lo tocante a la productividad

Cuadro 1.2. Evaluación e indicadores de los resultados macroeconómicos

	Período	Países con buenos resultados durante la crisis	Países con resultados mediocres durante la crisis
Saldo de la balanza por cuenta corriente (% PIB)	2007	3,0	–3,2
Deuda pública (% PIB)	2007	41,4	57,9
Préstamos hipotecarios de vivienda (% PIB)	2009	20,6	52,0
Exportaciones (% PIB)	2007	43,3	35,7
Inversión total (% PIB)	2007	23,1	23,3
Productividad laboral: crecimiento medio (%)	2000-2007	4,8	3,5
Tasa de desempleo: variación (puntos porcentuales)	2007-2011	–0,4	3,9
Empleo en el sector manufacturero (% del empleo total): variación (puntos porcentuales)	2007-2007	–0,9	–2,7

Notas: Los países con «buenos» resultados (o con resultados «mediocres») durante la crisis se definen como aquellos cuyo crecimiento del PIB entre 2009 y 2011 se situó por encima (o por debajo) del percentil 50. Los países con «buenos» resultados también incluyen aquellos países cuya tasa de crecimiento en el período anterior a la crisis fue superior o igual al 2 por ciento, y cuyo crecimiento en el período posterior a la crisis es equivalente o superior al del período anterior. El cuadro incluye un análisis de 50 países de Europa y Asia Central.

Los datos sobre los préstamos hipotecarios de vivienda como porcentaje del PIB sólo se refieren a 19 países (8 con «buenos resultados» y 11 «con resultados mediocres»), de ahí que haya que tener el debido cuidado al comparar estas cifras con otros datos estadísticos.

Fuente: OIT: Estimaciones del Instituto Internacional de Estudios Laborales, a partir de la base de datos del FMI y de los indicadores clave del mercado de trabajo (KILM) de la OIT.

laboral, cuya tasa media de crecimiento entre 2000 y 2007 fue del 4,8 por ciento en el primer grupo frente a un 3,5 por ciento en el segundo. Además, los países con resultados mediocres tenían que hacer frente al deterioro de los resultados de la industria manufacturera, el principal sector exportador en términos de su contribución al crecimiento total del PIB en el decenio anterior a la crisis. La baja competitividad de la industria manufacturera condujo a una desaparición paulatina de su función en las economías nacionales, como lo demuestra la rápida disminución del porcentaje del empleo total correspondiente al sector manufacturero. De hecho, durante el período que precedió a la crisis la inversión se orientó cada vez más hacia los activos financieros en detrimento de los activos físicos, mientras que en otros casos se produjo una dependencia excesiva con respecto a la inversión en sectores de productividad más baja como el de la construcción de viviendas. En efecto, los datos disponibles muestran que en los países con resultados mediocres los préstamos hipotecarios de vivienda alcanzaron el 52 por ciento del PIB, frente al 20,6 por ciento en los países con buenos resultados.

Estos desequilibrios ponen en evidencia que es importante garantizar que las inversiones productivas se orienten a la economía real, y de allí a los sectores comerciales de mayor valor añadido. En la actualidad los elevados niveles de la deuda del sector privado en muchos países europeos son un obstáculo considerable que impide llevar a cabo una reestructuración indispensable para fortalecer el sector comercial y su capacidad de exportación. Muchos préstamos a empresas y a particulares son improductivos, y tienen un efecto negativo en los balances generales de los bancos y en la concesión de créditos a las empresas. El aumento de las tasas de interés y el despalancamiento del sector empresarial han tenido efectos devastadores en la inversión privada. Es necesario equilibrar cuidadosamente la consolidación fiscal mediante la adopción de medidas que promuevan el crecimiento, el cambio estructural, las inversiones, el desarrollo de las empresas y la creación de empleos.

1.2. Crecimiento sostenible intensivo en empleo: políticas macroeconómicas, de empleo y sociales de carácter complementario

El objetivo de esta sección es desarrollar una estrategia integral y un conjunto de políticas para promover un crecimiento intensivo en empleo en la región de Europa y Asia Central. Se sostiene que dicha estrategia tiene que abordar los desequilibrios fiscales y financieros que existen en la actualidad, así como los problemas relacionados con la productividad y la competitividad. No obstante, un progreso sostenible en estos dos ámbitos sólo puede lograrse si al mismo tiempo se introducen y refuerzan de forma coordinada y coherente una serie de políticas sociales y de empleo complementarias.

A efectos de la formulación y aplicación de esa estrategia de crecimiento intensiva en empleo es sumamente importante iniciar un diálogo social con los actores de la economía real en torno a las políticas económicas y sociales. Sin ello no podrían alcanzarse los acuerdos necesarios para realizar con rapidez y determinación los ajustes macroeconómicos *apropiados*. El diálogo social mejora el diseño de las medidas de política y contribuye a su aplicación efectiva; se trata de una herramienta para crear consenso, no para imponerlo. La falta de diálogo social puede causar retrasos costosos

en el ajuste de las políticas que se requieren para restablecer el equilibrio macroeconómico, y dar lugar a una aplicación ineficaz de políticas que por lo demás son acertadas (en el capítulo 2 se examina este punto con mayor detenimiento).

Adoptar políticas fiscales y financieras que favorezcan la creación de empleo

Para avanzar, es importante promover un enfoque más equilibrado del crecimiento (crecimiento orientado a la exportación frente a crecimiento orientado al consumo) y de la consolidación fiscal. Además, contar con un sistema financiero estable que funcione correctamente es un objetivo prioritario. En la formulación de políticas fiscales y financieras que favorezcan la creación de empleo habría que tomar en consideración los siguientes aspectos:

- *La función de la política fiscal para mejorar la demanda interna y reducir la desigualdad:* desde el inicio de la crisis los impuestos en los países de Europa y Asia Central han tenido un carácter más regresivo. Varios países crearon impuestos de tipo único con el objeto de estimular la demanda, o han aumentado los impuestos indirectos, como el impuesto sobre el valor añadido, con la idea de incrementar los ingresos. Ahora bien, dado que los hogares con ingresos más bajos suelen tener una mayor propensión al consumo, estos impuestos – que afectan negativamente a los grupos con menores ingresos – no lograron fomentar el consumo y contribuyeron a aumentar la desigualdad de los ingresos. Es necesario que los gobiernos reintroduzcan unas tasas de impuestos progresivas y, asimismo, que consideren la posibilidad de introducir créditos fiscales reembolsables destinados a los hogares de bajos ingresos. Un enfoque de esta índole resultaría más eficaz para estimular la demanda interna y la creación de empleo, aparte de presentar la ventaja adicional de reducir la desigualdad de los ingresos.
- *Imprimir una nueva orientación a la función de las exportaciones de la región:* propiciar el desarrollo de exportaciones a destinos fuera de la UE, donde se está produciendo gran parte del crecimiento del comercio, podría ayudar a reducir la exposición a las conmociones externas. Por ejemplo, Suecia registra actualmente el mayor porcentaje de exportaciones a destinos fuera de la UE (43,4 por ciento, es decir, 10 puntos porcentuales por encima de la media de los países de la UE-27). Debido a ello Suecia fue menos vulnerable a la crisis económica: las exportaciones como porcentaje del PIB aumentaron 2,2 puntos porcentuales entre 2007 y 2011, de modo que en este período Suecia registró el mayor crecimiento económico de los países de la UE-27. Además, los países de la región con industrias de exportación poco desarrolladas, como es el caso de los países más afectados por la crisis, o aquellos que dependen principalmente de la industria extractiva, como ocurre con varios países de Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central, tienen que fortalecer su base industrial nacional a fin de mejorar la competitividad general (véase la sección 1.3). Por el contrario, los países orientados a la exportación tienen que impulsar la demanda interna mediante políticas salariales e inversiones públicas en infraestructura como un medio para reequilibrar el crecimiento.
- *Establecer un sistema de estabilidad financiera internacional:* para impedir que se produzcan nuevas turbulencias en los mercados financieros a consecuencia del

riesgo de impago de la deuda soberana, podría ponerse en práctica un sistema de estabilidad comparable al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). El sistema de estabilidad podría funcionar en coordinación con los bancos centrales y las instituciones internacionales, incluida la OIT, y su función consistiría en abordar y gestionar de forma complementaria los desafíos macroeconómicos, sociales y del empleo. Dicho sistema podría prestar asistencia técnica y financiera para apoyar el desarrollo de una estrategia integral de crecimiento y empleo. Una de las tareas que podrían asignarse a este sistema de estabilidad consistiría en realizar el seguimiento de la evolución macroeconómica y del mercado de trabajo.

Estimular la inversión en la economía real

En el período que precedió a la crisis financiera mundial una parte importante de las inversiones se destinaron a activos inmobiliarios y financieros. Para propiciar una recuperación intensiva en empleo es sumamente importante mejorar la competitividad, lo que puede lograrse ofreciendo a las empresas, en particular a las pequeñas y medianas empresas, un acceso adecuado a oportunidades y créditos a la inversión, y estimulando la inversión pública en infraestructuras. Por lo que respecta a la inversión pública, es necesario que los gobiernos y los interlocutores sociales colaboren de forma eficaz mediante procesos de diálogo social, compartiendo conocimientos e identificando los tipos de inversión que puedan resultar más productivos. En cuanto a la inversión privada, debe prestarse apoyo a las actividades de inversión de las empresas sostenibles del futuro, haciendo hincapié en el aumento de la productividad y la mejora de las capacidades tecnológicas. Existen diversas opciones de política para estimular la inversión, entre las que cabe mencionar las siguientes:

- *Incentivos fiscales a la inversión privada:* para impulsar la compra de activos fijos por parte de empresas privadas, es decir, la inversión real en activos tales como instalaciones y equipos, los gobiernos podrían recurrir a una depreciación acelerada de los activos existentes, lo que reduce el costo que supone la adquisición de nuevos activos y la sustitución de maquinaria más antigua. Otras iniciativas pueden ser, por ejemplo, conceder créditos fiscales y exonerar a las empresas del pago de impuestos sobre activos fijos recién adquiridos, medidas dirigidas potencialmente a aquellas inversiones con un componente de ahorro energético.
- *Inversiones innovadoras e intensivas en empleo:* junto con los interlocutores sociales, los gobiernos pueden estimular las actividades de inversión, por ejemplo cofinanciando la investigación y el desarrollo, y la infraestructura de tecnología de la información y la comunicación con el objeto de fomentar el crecimiento en sectores nuevos y más productivos. Turquía casi triplicó el gasto en investigación y desarrollo, que entre 2003 y 2009 pasó de 2.000 millones a 8.800 millones de dólares de los Estados Unidos; esta inversión se destinó a varios sectores, que abarcaban desde la energía y los recursos naturales hasta los productos electrónicos y farmacéuticos, y la agroindustria. Además, la inversión pública en infraestructuras puede favorecer la inversión privada en regiones cuyas infraestructuras técnicas no se encuentren muy desarrolladas.
- *Inversiones y créditos para las PYME:* promover la creación y sostenibilidad de pequeñas y medianas empresas será un elemento fundamental de cualquier proceso

de transformación económica eficaz. El acceso a créditos para que las PYME inviertan y se mantengan en funcionamiento continúa planteando un problema, especialmente en razón del funcionamiento deficiente de los mercados financieros. Los gobiernos, incluso aquellos cuyas finanzas públicas les imponen restricciones, podrían adoptar diversas medidas para apoyar la inversión en las PYME. Estas y otras cuestiones relacionadas con las PYME se examinarán con mayor detenimiento en la sección 1.4.

- *Transformación estructural y productiva e innovación:* promover la inversión en los sectores con un alto valor agregado y un uso intensivo de tecnología requerirá la formulación de una política industrial moderna para la región. Las medidas en este sentido también podrían incluir inversiones en fuentes de energía renovable e iniciativas de crecimiento verde. En la sección 1.3 se trata más detenidamente la importancia que reviste el fortalecimiento y la diversificación de la base de producción y exportación de los países con resultados mediocres, incluida la función de las tecnologías verdes.

Adoptar políticas salariales que estimulen el crecimiento y la creación de empleo, evitando al mismo tiempo una espiral deflacionista

Existen numerosos estudios que indican que la moderación salarial generalizada que se ha observado en las últimas décadas no se ha traducido en un mayor nivel de inversión real ni ha contribuido a la creación de empleo. Algunos economistas han sostenido que la reducción de los salarios era una medida necesaria para aumentar los beneficios y, de ese modo, estimular la inversión y la creación de empleo. No obstante, la reducción del componente salarial y el aumento de los beneficios de las empresas no se tradujeron en más inversiones. Por ejemplo, entre 2000 y 2007 la participación del capital en el PIB en la UE-27 aumentó un punto porcentual, pasando del 19,6 por ciento aproximadamente en 2000 al 20,6 por ciento en 2007. Por el contrario, la inversión como porcentaje del PIB no aumentó al mismo ritmo que los beneficios sino que disminuyó 0,3 puntos porcentuales en el mismo período. Incluso en Alemania, en donde la participación de los salarios en el PIB disminuyó más de cinco puntos porcentuales entre 2000 y 2007, la inversión como porcentaje del PIB disminuyó un punto porcentual.

Además, si bien la reducción de los salarios puede impulsar la demanda de mano de obra a nivel de cada empresa, una disminución generalizada de los salarios afecta negativamente la demanda de los particulares a nivel agregado, dando lugar de este modo a una contracción de la producción total y el empleo. En cambio, las políticas que impulsan el crecimiento de los salarios pueden estimular el consumo interno. Estas políticas deben formularse a través de un diálogo social y aplicarse con la participación conjunta del gobierno y los interlocutores sociales teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- *Evitar la trampa de la deflación de los salarios:* los países que están haciendo esfuerzos para seguir siendo competitivos deberían evitar insistir en la política de moderación salarial. De hecho, la reducción o el estancamiento del crecimiento de los salarios ha contribuido al incremento del gasto de la deuda y puede ser contraproducente en períodos caracterizados por la debilidad de la demanda agregada. Por ejemplo, entre 2007 y 2011 los salarios reales disminuyeron en el Reino Unido

a un ritmo anual del 0,5 por ciento, mientras que la inversión como porcentaje del PIB disminuyó 3,5 puntos porcentuales. Además, en lugar de favorecer las exportaciones y la competitividad internacional, esta reducción de los salarios reales ha producido un deterioro del déficit de cuenta corriente. La disminución del consumo privado en el Reino Unido a consecuencia del deterioro de los salarios, sin ninguna mejora de los demás componentes de la demanda agregada, produjo un drástico incremento entre 2007 y 2011 del endeudamiento público y privado como porcentaje del PIB (38 y 3,5 puntos porcentuales, respectivamente,).

- *Aumento de los salarios en consonancia con la productividad:* la negociación de los salarios en los países en donde el crecimiento orientado a la exportación se ha venido asociando a la moderación salarial debería procurar restablecer el vínculo entre salarios y crecimiento de la productividad. Por ejemplo, en Alemania los interlocutores sociales de algunos sectores han comenzado a negociar aumentos salariales en consonancia con los resultados económicos y los incrementos de la productividad. Las políticas favorables a este tipo de negociaciones pueden ayudar a reequilibrar el crecimiento y estimular la demanda interna en países con un superávit de la cuenta corriente. En el capítulo 2 se examina este punto con mayor detenimiento.
- *Medidas de apoyo a los ingresos:* el apoyo a los ingresos mediante medidas de protección social, como prestaciones de desempleo, por ejemplo, puede constituir un importante estabilizador económico y del empleo a la hora de abordar el problema del desempleo persistente. Mantener y reforzar este tipo de programas es una medida que no sólo sirve para apoyar a las personas más necesitadas sino que además puede tener efectos positivos indirectos en el crecimiento económico y el empleo. En efecto, las transferencias sociales pueden mejorar los incentivos laborales a largo plazo mediante la prestación de apoyo a las familias hasta que se produzca la recuperación del mercado de trabajo (en el capítulo 3 se examina esta cuestión más detenidamente). A este respecto, los salarios mínimos pueden servir como piso social para realizar el ajuste de los salarios y, asimismo, como protección contra la deflación de los salarios. En el capítulo 2 se examina este punto con mayor detenimiento.

Estimular la creación de empleo mediante políticas de empleo eficaces

La idea según la cual el crecimiento económico por sí solo conduce automáticamente a la creación de empleo se revela cada vez más como una idea equivocada. No sólo se ha demostrado que es una falacia (puesto que muchos países se ven confrontados a una situación de crecimiento sin empleo), sino que las experiencias de los países durante la crisis actual han mostrado que una combinación de políticas sociales y de empleo (por ejemplo, medidas centradas en el empleo y un diálogo social eficaz) puede mejorar los resultados de los mercados de trabajo. Ello no sólo estimula la demanda agregada sino que puede contribuir al logro de otros objetivos macroeconómicos, como los objetivos fiscales y de crecimiento. Ahora que los países de Europa y Asia Central comienzan a dar mayor importancia a nuevos sectores dinámicos y a mejorar la productividad y la competitividad global, es importante garantizar la aplicación de políticas complementarias que promuevan el crecimiento intensivo en empleo:

- *Negociación colectiva y políticas de mercado laboral bien diseñadas* (para un análisis más detallado véanse los capítulos 2 y 4).
- *Medidas eficaces centradas en el empleo*: varias medidas de empleo han demostrado su eficacia durante la crisis, y por ello debería considerarse la posibilidad de seguir apoyando y reforzando dichas políticas. Esto es particularmente pertinente ya que las previsiones siguen indicando un crecimiento débil. Entre las medidas centradas en el empleo que han demostrado su eficacia para estimular el empleo al tiempo que contribuyen a la recuperación cabe mencionar las siguientes: i) programas de reducción de las horas de trabajo; ii) apoyo directo a los sectores intensivos en empleo, y iii) formación para frenar el deterioro de las competencias laborales y adaptarse al cambio en la demanda de calificaciones. Esta última es particularmente relevante: en efecto, si a medio plazo los trabajadores y los empleadores puedan aprovechar las nuevas oportunidades que ofrecen los recientes cambios macroeconómicos, industriales y tecnológicos descritos, entonces se justifican los considerables esfuerzos que habrá que hacer para promover la formación y la adquisición de competencias. Si bien la inversión en políticas sociales y de empleo exige desembolsos a corto plazo, éstos se ven compensados con mejoras a medio y largo plazo en la productividad y el crecimiento. En el capítulo 3 se examina este punto con mayor detenimiento.
- *Prestación de servicios eficaz y selectiva*: los instrumentos de política resultan más eficaces cuando se centran en grupos desfavorecidos específicos (por ejemplo, los solicitantes de empleo poco calificados y los jóvenes sin experiencia laboral). Además, para que arrojen buenos resultados, los cursos de formación y los programas activos de mercado de trabajo tienen que ofrecerse a través de un servicio público de empleo que cuente con los recursos necesarios (en el capítulo 3 se examina este punto con mayor detenimiento).
- *Conciliar las limitaciones fiscales y la aplicación de políticas de empleo eficaces*: la adopción de algunas de las medidas indicadas supondrá ciertos costos para los que es necesario contar con un margen fiscal. De ahí que haya que plantearse la cuestión de cómo asegurar este margen fiscal teniendo en cuenta las limitaciones existentes. Como se indicó en la sección 1.1, dar prioridad a la austeridad como objetivo a corto plazo ha tenido repercusiones negativas en el crecimiento y el empleo, produciendo al mismo tiempo un aumento rápido de la deuda y el déficit públicos. Ahora bien, los objetivos fiscales y de empleo no deben considerarse como objetivos diferentes. En efecto, es posible conciliar los objetivos fiscales y las políticas para reducir el desempleo y promover una recuperación intensiva en empleo. A este respecto pueden tenerse en cuenta las siguientes medidas:
 - *Ampliar la base impositiva*: los gobiernos podrían considerar la posibilidad de adoptar un enfoque más general de recaudación de ingresos que contemple la ampliación de la base impositiva mediante la aplicación de diferentes medidas: i) mejorar los sistemas de recaudación de impuestos y el cumplimiento en general, y reducir la evasión fiscal; ii) introducir un impuesto sobre las transacciones financieras, que tiene la ventaja adicional de reducir la inversión especulativa a corto plazo en los mercados; iii) introducir impuestos medioambientales que graven la producción de bienes cuya fabricación requiera un uso intensivo de energía, y iv) aplicar impuestos sobre la propiedad. En el caso del impuesto sobre las transacciones financieras y de los impuestos medioambientales, la

coordinación a nivel regional (y mundial) constituirá un aspecto fundamental de la aplicación eficaz de este tipo de medidas. Además, los ingresos derivados de estas iniciativas podrían destinarse a la inversión en medidas sociales y de empleo.

- *Modificar la composición de las medidas de austeridad con el objeto de apoyar los programas favorables al empleo:* los planes de consolidación fiscal se han centrado en gran medida en recortar el gasto en programas sociales y de empleo. Ahora bien, el aumento del gasto en programas activos de mercado de trabajo (por ejemplo, en programas de formación) puede tener efectos positivos en la creación de empleo y la demanda agregada. Muchos de estos programas no resultan costosos y suelen arrojar buenos resultados a medio plazo en términos de productividad y adecuación de las competencias laborales.
- *Revisar el ritmo de la consolidación:* muchos países aplicaron a un ritmo acelerado programas para disminuir el déficit fiscal, lo que mejoró muy poco el estado de las finanzas públicas o las perspectivas económicas. La aplicación de una estrategia intensiva en empleo requeriría que el ritmo de la consolidación fiscal fuera más moderado, habida cuenta de que es necesario establecer un equilibrio entre los objetivos fiscales y las medidas sociales y de empleo. Aunque la inversión en políticas sociales y de empleo requiere desembolsos a corto plazo, los niveles de endeudamiento mejorarán a medio plazo gracias a la reducción del gasto correspondiente a los programas pasivos de mercado de trabajo y la mejora la base tributaria.

Necesidad de garantizar la coherencia y coordinación de las políticas, especialmente en la zona del euro

El enfoque de políticas que se emplea actualmente para luchar contra la crisis es erróneo ya que casi no se hace ningún esfuerzo concreto para garantizar la coherencia entre las políticas macroeconómicas y las políticas sociales y de empleo, respetando plenamente el Estado de derecho y garantizando la observancia de las normas internacionales del trabajo. Esta labor de coordinación es indispensable para mejorar la eficacia de las políticas (véase asimismo el capítulo 4).

1.3. Políticas de transformación estructural y productiva: promover el crecimiento, la productividad y el empleo

La política industrial puede ser un instrumento importante de apoyo a la productividad, la modernización tecnológica (incluida la transición hacia tecnologías verdes), la recuperación económica y el crecimiento. También puede promover pautas de desarrollo equilibradas desde el punto de vista de las regiones. Esta es la razón por la que la UE ha reconocido en el marco de su estrategia de crecimiento, Europa 2020, que una de las iniciativas emblemáticas era la adopción de «una política industrial para la era de la globalización».

Esas políticas tienen por objeto lo siguiente: i) aumentar la productividad, la competitividad y el empleo en los sectores en que cada país goza de ventajas reconocidas y

comparativas; ii) promover la diversificación en nuevos sectores con mayor valor añadido; iii) apoyar la «ecologización» de la economía, y iv) mejorar las competencias y los conocimientos técnicos acumulados de la fuerza de trabajo, así como las prácticas de gestión y organización de las empresas, que brindan oportunidades de mejorar la productividad e introducir cambios estructurales, y amplían las oportunidades existentes.

El diálogo social, la acción concertada y la colaboración estratégica entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los gobiernos son esenciales para la formulación de políticas eficaces, el aprendizaje y los procesos de transformación. La elaboración de políticas industriales, la identificación de posibilidades de crecimiento y patrones de diversificación, la determinación de los obstáculos al cambio estructural y las medidas para superarlos, así como la coordinación de las actividades económicas, educativas, de investigación y de desarrollo en esos complejos procesos de transformación y aprendizaje exigen todos ellos la cooperación, la confianza y el compromiso del conjunto de la economía y la sociedad.

Mejora de la productividad en los sectores tradicionales existentes

La productividad en las actividades económicas existentes puede aumentarse a través de políticas e instituciones que estimulan la modernización tecnológica y la adopción de nuevos procedimientos de trabajo, mediante la inversión en investigación y desarrollo, la transferencia de tecnologías avanzadas y una colaboración estrecha con institutos de investigación y el sector empresarial para adaptar las tecnologías a las condiciones locales de producción. Igualmente importante es la promoción del desarrollo de las competencias a través de la inversión en educación y formación, lo cual permite incorporar tecnologías y métodos de trabajo nuevos. Desde el punto de vista de la oferta, también se pueden tomar medidas destinadas a mejorar la competitividad de las empresas e industrias promoviendo un entorno propicio, las agrupaciones de empresas y las cadenas de valor.

Las políticas relacionadas con la oferta deben ir acompañadas de medidas que fomenten la demanda de productos nacionales. Además, las medidas comerciales y de promoción de las exportaciones, cuando están bien diseñadas, facilitan el acceso de las empresas a los mercados internacionales y permiten a los países obtener beneficios derivados del comercio, explotando sus ventajas comparativas y aprovechando las economías de escala. Esto es especialmente importante para los países pequeños que tienen mercados nacionales limitados.

Diversificación hacia nuevos productos con mayor valor añadido

En muchos países europeos las políticas industriales desempeñaron un papel importante en la promoción del incremento de la productividad y los cambios estructurales, lo que les permitió elevar sus niveles de ingresos, de medianos a altos. Ese fue el caso de España (1973-1996), Finlandia (1972-1988), Irlanda (1987-1995) y, más recientemente, Eslovenia, Eslovaquia y República Checa (Foxley y Sossdorf, 2011)³.

³ Las fechas que figuran entre paréntesis corresponden a los periodos en que se registraron tasas altas de crecimiento y una progresión hacia niveles de ingresos elevados.

El sector manufacturero es un sector de vanguardia en lo que se refiere a la mejora de los niveles tecnológicos y de la competitividad de la economía. La información disponible sobre los países que han venido acortando distancias con respecto a los más desarrollados (China, República de Corea, Finlandia e Irlanda), y de los estudios realizados entre países, indica que las tasas de crecimiento altas y sostenidas estaban impulsadas por el desarrollo del sector manufacturero y su expansión hacia segmentos más tecnológicos. Esto se debe a que el sector manufacturero ofrece grandes posibilidades de aumentar la rentabilidad de las inversiones y lograr la diversificación, gracias a los vínculos existentes entre las empresas manufactureras y las de otros sectores. Varios países de Europa Meridional y Sudoriental dieron un paso importante al desarrollar en la última década el sector de los servicios en detrimento del manufacturero, medida que debilitó su base de exportaciones. Esos países deberán elaborar políticas que propicien una producción más diversificada, en particular en los sectores de los bienes y servicios exportables, y la creación de tecnologías que permitan una producción más tecnificada. Muchas economías de los países de Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central dependen en gran medida de industrias extractivas, que prácticamente carecen de vínculos con otros sectores nacionales. En ese caso, las políticas deberían centrarse en invertir los ingresos procedentes de las exportaciones en una producción con mayor valor añadido y mucho potencial de empleo.

Los servicios exportables, como los servicios empresariales, las finanzas y el turismo, también pueden desempeñar un papel importante en un determinado contexto nacional si sirven de complemento o apoyo a la diversificación hacia segmentos con mayor valor añadido en el sector manufacturero. Para ello se necesitan políticas que velen por que el turismo, por ejemplo, establezca vínculos sólidos con la economía nacional y contribuya a crear demanda de bienes de producción local en diferentes sectores. Un estudio reciente pone de manifiesto que en las economías muy industrializadas es cada vez mayor el número de vínculos existentes entre la industria y los servicios intensivos en conocimientos especializados, lo que contribuye a reforzar su base de exportaciones (Hamm, 2012, págs. 632-639).

A fin de promover el cambio estructural y la diversificación hacia productos con mayor valor añadido, los gobiernos pueden alentar a los inversores nacionales y extranjeros a que inviertan en productos o sectores nuevos que puedan ser rentables teniendo en cuenta la estructura nacional de costos, a través de políticas que protejan el rendimiento de las inversiones y aseguren que los beneficios no se vean mermados prematuramente por empresas imitadoras. Los gobiernos pueden ofrecer subvenciones temporales y ventajas fiscales, promover la oferta de mano de obra calificada y crear una infraestructura adecuada. Los polígonos industriales, los viveros de empresas y las zonas francas industriales son iniciativas importantes, en particular cuando la infraestructura sigue siendo limitada. También son sumamente útiles las políticas que promueven el acceso a los mercados. Por ejemplo, aun cuando la contratación pública pueda generar demanda interna de determinados productos, la promoción de las exportaciones, los acuerdos comerciales y el apoyo a las empresas para que participen en cadenas de valor mundiales facilitan el acceso a los mercados extranjeros.

Apoyo al desarrollo de la industria medioambiental y los empleos verdes

Una de las prioridades de las políticas encaminadas a lograr una transformación estructural es el apoyo y la expansión de la industria medioambiental⁴. La creación de empleo en las industrias medioambientales ha sido positiva durante todo el período de recesión en comparación con muchos sectores tradicionales. La UE ya registra 1,12 millones de puestos de trabajo en el sector de las energías renovables y se calcula que para 2020 se podrían crear otros 5 millones en el sector de las energías renovables y la eficiencia energética (CE, 2012a). El sector de la construcción ecológica y las energías renovables en Francia encarna el potencial de creación de empleos verdes y su capacidad de adaptación durante la crisis. El número de puestos de trabajo en la renovación de edificios para ajustarlos a criterios de eficiencia energética más rigurosos se duplicó entre 2006 y 2012, al pasar de 90.000 a 180.000, y en el sector de las energías renovables aumentó de 30.000 a 70.000. El programa de renovación de edificios de Alemania, organizado conjuntamente por el Gobierno y federaciones de sindicatos y de empleadores, permitió obtener resultados aún mejores en materia de empleo. Este programa da apoyo anualmente a unos 300.000 puestos de trabajo mediante la creación de puestos o el mantenimiento de puestos ya existentes, y ha permitido reducir las emisiones de carbono en 3,7 millones de toneladas entre 2005 y 2010 (BMVBS, 2012). En Hungría, se calcula que el 5,7 por ciento de la inversión anual en la renovación del parque inmobiliario podría generar hasta 184.000 nuevos puestos de trabajo para 2015 (Ürge-Vorsatz *et al.*, 2010).

Se podrían lograr resultados similares beneficiosos tanto para el empleo como para el medio ambiente en los países de Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central, donde el envejecimiento del parque inmobiliario ofrece grandes posibilidades respecto de la mejora de la eficiencia energética, la creación de empleo y la alta rentabilidad de las inversiones.

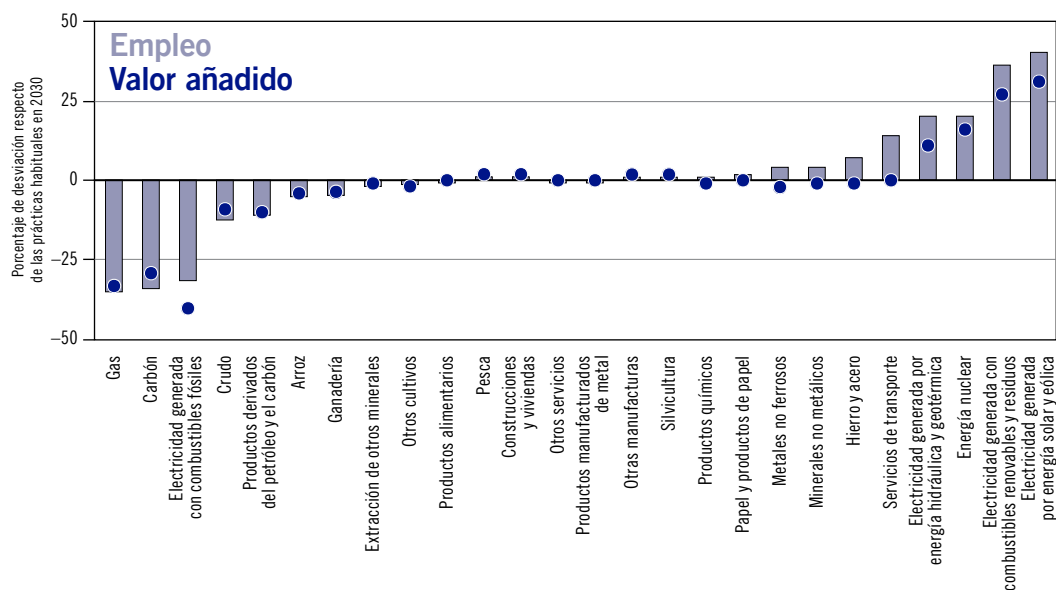
Otros sectores también encierran un gran potencial. En la UE 14,6 millones de personas trabajan en la conservación de la biodiversidad y en la gestión y restauración del medio natural (FEEM, GHK e IEEP, 2011). El reciclaje y la gestión de residuos constituyen otro sector con potencial. El incremento del 70 por ciento de la tasa de reciclaje de materiales fundamentales en la UE permitiría crear 560.000 puestos de trabajo para 2025 (Friends of the Earth, 2010). Los países de Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central, donde las tasas de reciclaje son tan sólo del 5 por ciento, podrían estimular considerablemente la actividad económica si en el ciclo de producción económica se incorporasen recursos valiosos que se desechan. En Serbia ya se han creado 7.000 empleos verdes en el sector del reciclaje y se prevé crear otros 3.000 en virtud de una nueva ley sobre medio ambiente aprobada en 2009. Parte de la iniciativa consiste en dar carácter formal al sector informal, que está integrado en su mayoría por trabajadores pobres y romaníes. El primer sindicato en el sector del reciclaje, al que están afiliados 6.000 trabajadores, se creó con el fin de mejorar las condiciones de trabajo y los derechos de los trabajadores⁵.

La agricultura y la silvicultura siguen siendo importantes sectores que generan empleo en los países de Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central, pues

⁴ La industria medioambiental (sector de bienes y servicios medioambientales) se refiere al conjunto de actividades que producen bienes y servicios para medir, prevenir, limitar, minimizar o corregir los daños medioambientales en el agua, el aire y el suelo, así como los problemas relacionados con los residuos, los ruidos y los ecosistemas (OCDE, 1999; Eurostat).

⁵ Información facilitada por la Oficina de la OIT en Belgrado.

Gráfico 1.3. Simulación de los cambios que se producirían en la composición del empleo por sector en 2030 si se aplicase una política ambiciosa de mitigación del cambio climático (porcentaje de desviación respecto de las prácticas habituales)



Fuente: Modelo ENV-linkages de la OCDE.

25 millones de puestos de trabajo dependen en gran medida de que el medio ambiente se mantenga intacto⁶. Gracias a la creación en 2005 de un marco normativo para la agricultura biológica, hoy en día el 11 por ciento de las exportaciones agrícolas totales de la República de Moldova proviene de la producción biológica. Habida cuenta de que estos productos son más intensivos en mano de obra y se venden a precios altos en los mercados europeos, los efectos globales en la economía y el empleo se consideran positivos.

Sin embargo, aunque los nuevos sectores verdes tienen por lo general un buen potencial de creación de empleo, deben hacer frente a la falta de mano de obra calificada que requieren las nuevas ocupaciones «de cuello verde» (véase el capítulo 3), lo que también debe analizarse en el contexto de las empresas en declive que a menudo se concentran en ciertas regiones. Muchos países de la UE-10 y de los países de Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central dependen en gran medida de las industrias extractivas, que son altamente contaminantes y se enfrentan a una reducción de personal en el marco de un cambio estructural hacia economías más verdes. El empleo en la minería sigue disminuyendo; en 2008, se contaban 56.000 trabajadores en la República Checa, 200.000 en Kazajstán, 248.000 en Polonia, 618.000 en Ucrania y 1,4 millones en la Federación de Rusia. El marco de políticas de la OIT para una «transición justa» combina la formación y el desarrollo de competencias profesionales para el desempeño de nuevas ocupaciones con políticas activas de mercado de trabajo y con políticas de protección social concertadas a través del diálogo social cuyos destinatarios son las empresas y los trabajadores afectados por esta transición. Este marco

⁶ Datos procedentes de estadísticas elaboradas por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE).

de políticas permitirá amortiguar las consecuencias sociales de la reestructuración de las empresas contaminantes (OIT, 2011a). En Polonia, por ejemplo, los programas sociales llevados a cabo entre 1998 y 2002 prestaron asistencia a cerca de 33.000 de los 53.000 trabajadores despedidos en el sector minero (Suwala, 2010; UNCTAD, 2012).

En un análisis de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se llega a la conclusión de que las diez empresas más intensivas en emisiones de carbono son responsables del 90 por ciento de todas las emisiones de CO₂, pero emplean sólo al 14 por ciento de la fuerza de trabajo en la UE, lo que indica que el costo de la transición del mercado de trabajo hacia una economía con bajas emisiones de carbono es relativamente reducido, en comparación con el cambio estructural provocado por las tecnologías de la información y la comunicación y la revolución del mercado globalizado. En la UE, se calcula que una reasignación total de mano de obra entre sectores en el marco de una estrategia de reducción de las emisiones de carbono del 30 por ciento incidiría en menos del 1 por ciento de todos los puestos de trabajo para 2030 (véase el gráfico 1.3) (OCDE, 2011).

Acumulación de conocimientos técnicos, competencias y saber hacer

El apoyo de la acumulación de conocimientos técnicos y competencias de la fuerza de trabajo, y las prácticas de gestión y organización de las empresas es un requisito previo para la transformación productiva. Los gobiernos están capacitados para elaborar estrategias globales de aprendizaje con el fin de desarrollar una estructura de competencias que facilite la diversificación hacia una producción con mayor valor añadido, favoreciendo al mismo tiempo el acceso amplio y equitativo a una educación de calidad. Los datos muestran que los países que han desarrollado con éxito sectores manufactureros con tecnología media y alta han aumentado sistemáticamente la proporción de trabajadores con estudios secundarios superiores en la fuerza de trabajo, al mismo tiempo que han ido incrementando gradualmente la proporción de trabajadores con estudios superiores. Esas estructuras educativas sirven de base para la formación de trabajadores en ocupaciones nuevas muy demandadas en la esfera de la manufactura con tecnología media y alta, como los operadores calificados de máquinas, los trabajadores en tecnologías de la información, los técnicos y los empleados administrativos. Alemania, República Checa y Eslovenia son algunos de los países donde se ha logrado; sin embargo, en países como Polonia o Reino Unido sólo existen pequeñas zonas industriales de alta tecnología debido a que no cuentan con una fuerza de trabajo con estudios secundarios⁷.

Las empresas son también lugares de aprendizaje importantes. Las políticas industriales deberían respaldar expresamente la creación de empresas con mayor valor añadido para que los trabajadores tengan la oportunidad de adquirir competencias más complejas, y las empresas puedan adoptar prácticas tecnológicas, organizativas y de aprendizaje avanzadas. El enriquecimiento de las estructuras de calificaciones así como las prácticas de gestión y organización de alto rendimiento en las empresas favorecen la transformación productiva.

Se puede dar un apoyo explícito a la creación de empresas con mayor valor añadido a través de políticas comerciales, de inversión y tecnológicas que fomenten y

⁷ Se puede consultar un análisis más detallado en Nübler (de próxima publicación).

protejan las industrias incipientes (Reinert, 2009). A este respecto, se podría estudiar nuevamente la posibilidad de aplicar temporalmente aranceles con objeto de ofrecer una protección de duración determinada. Esto se debe a que cuando los países liberalizan sus mercados, la secuencia cronológica y el ritmo de la liberalización comercial son esenciales, porque las capacidades de aprendizaje son limitadas y la base industrial puede llegar a deteriorarse antes de lograr la competitividad. Algunos estudios muestran que los países que han liberalizado sus estructuras arancelarias muy rápidamente y a niveles muy reducidos han obtenido resultados negativos en términos de exportaciones y crecimiento (Nübler, 2003).

Las instituciones que promueven la interacción y la colaboración directas entre las empresas nacionales y las empresas extranjeras también contribuyen a que las empresas nacionales aprendan con mayor rapidez. Las cadenas de valor, las redes de producción y las agrupaciones de empresas y la inversión extranjera directa pueden convertirse en importantes fuentes de conocimiento y aprendizaje a través de las empresas conjuntas cuando las empresas nacionales observan e imitan los procedimientos de alto rendimiento y el saber hacer que las empresas extranjeras han logrado dominar, y se benefician de la formación y el apoyo tecnológico que prestan las empresas extranjeras.

Los sistemas de aprendizaje de alto rendimiento, como los que existen en Alemania, Austria, Dinamarca y Suiza, no sólo forman a trabajadores competentes, sino que también establecen reglas para la formación y educación de los trabajadores en el lugar de trabajo. Al dar apoyo a la formación en una amplia variedad de ocupaciones y en numerosas competencias, más que en habilidades restringidas, estos países han desarrollado estructuras de calificaciones en la fuerza de trabajo muy diversas con miras a adoptar nuevas tecnologías y a diversificar sus actividades económicas. Este enfoque se puede aplicar eficazmente en otros países.

1.4. Promoción de la sostenibilidad y la capacidad de creación de empleo de las empresas

Principales desafíos que enfrentan las empresas de la región

Las empresas de toda la región de Europa hacen frente a la atonía de la demanda y a perspectivas económicas inciertas, en particular las empresas de la zona del euro. Desde el comienzo de la crisis, las empresas, tanto grandes como pequeñas, han modificado su comportamiento ante la inversión. Las empresas con limitaciones financieras tendían a aferrarse al excedente de efectivo para asegurarse la mayor supervivencia posible en un momento sumamente incierto, al tiempo que reducían su inversión (véase el cuadro 1.3). Este problema fue especialmente grave en la zona del euro, donde las empresas grandes y pequeñas registraban niveles bajos de inversión, aunque el descenso más pronunciado se produjo en las empresas más grandes (OIT, 2012d). Concretamente, las empresas multinacionales ostentan niveles históricos de efectivo: se calcula que actualmente el excedente de efectivo de las empresas multinacionales en todo el mundo asciende a más de 5 billones de dólares de los Estados Unidos; muchas de estas empresas están implantadas en países miembros de la Comisión Económica para África (CEPA) (UNCTAD, 2012).

Cuadro 1.3. Inversión como porcentaje del efectivo disponible de las empresas cotizadas

	2003-2007		2011		Tendencia	
	Pequeñas	Grandes	Pequeñas	Grandes	Pequeñas	Grandes
Europa y Asia Central	41,7	111,4	39,6	110,4	-2,1	-1,0
Zona del euro	42,2	111,7	38,3	85,8	-3,9	-25,9
Fuera de la zona del euro	41,5	111,7	40,6	158,5	-0,9	46,8
Estados Unidos	24,5	71,1	22,7	50,3	-1,8	-20,7

Notas: Se define a las empresas pequeñas (grandes) como aquellas cuyos activos son inferiores (superiores) al promedio de todas las estadísticas correspondientes a los activos totales para Europa y Asia Central y Estados Unidos (< 130 millones de euros). Número de empresas: CEPA: 672; zona del euro: 253; Estados Unidos: 189.

Fuente: OIT: Estimaciones del Instituto Internacional de Estudios Laborales calculadas sobre la base de FactSet Research Systems.

En los países de Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central preocupan especialmente las llamadas ciudades o regiones monoindustriales, en las que la economía y el empleo locales dependen en gran medida de una sola empresa o de un solo sector que no es rentable. Esos centros económicos se crearon en una época en que, en el marco de un sistema de planificación centralizada, se consideraba eficiente crear grandes empresas que utilizaban economías de escala. Sin embargo, cuando la empresa o el sector se hunde, las consecuencias a escala local son devastadoras. En ese caso, es imprescindible apostar por la planificación a escala local y regional y el establecimiento de estrategias de reestructuración a través de un diálogo social adecuado. En Francia, por ejemplo, se han firmado 400 convenios de revitalización entre empresas en reestructuración y las regiones, y en Polonia se han creado zonas económicas especiales. En Bulgaria, República Checa, Hungría, Lituania, Portugal y Rumania se han puesto en marcha iniciativas de planificación regional de ese tipo. Lituania, por ejemplo, solicitó y recibió una ayuda del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización para prestar asistencia a los trabajadores desplazados en una ciudad monoindustrial cuando Alytaus Tekstile despidió a más de 1.000 trabajadores (CE, 2010a).

Para lograr que la recuperación intensiva en empleo se haga realidad, debe hacerse todo lo posible por promover la sostenibilidad y la capacidad de creación de empleo de las empresas.

Pequeñas y medianas empresas

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) son las que más empleo generan. En la UE, alrededor del 85 por ciento del crecimiento neto de empleo entre 2002 y 2010 se produjo en las PYME, cuya tasa anual de crecimiento del empleo (1 por ciento) es mucho mayor que la de las grandes empresas (0,5 por ciento). Según una encuesta realizada a empresas, la UE registraba en 2010 más de 20,8 millones de empresas activas en el sector empresarial no financiero, las cuales representan más del 98 por ciento de todas las empresas, y de las cuales el 92,2 por ciento eran PYME que, según las estimaciones, representaban el 67 por ciento del empleo total (ECORYS, 2012). En un informe del Banco Mundial se indica que, fuera de la UE, las PYME también contribuyen al empleo de manera similar, y dicha contribución varía desde el 90 por ciento

en Albania y Montenegro hasta el 60 por ciento en Croacia y en Bosnia y Herzegovina (Ayyagari, Demirgus-Kunt y Maksimovic, 2011).

La crisis económica ha afectado con dureza a las PYME: el número de puestos de trabajo en las PYME ha disminuido un promedio de 2,4 por ciento anual, en comparación con el 1 por ciento en el caso de las grandes empresas. Las PYME siguen siendo víctimas de la dificultad de acceder a préstamos, descubiertos bancarios y créditos comerciales, sobre todo en Europa Meridional, lo cual no sólo limita sus posibilidades de expansión y creación de puestos de trabajo, sino que en muchos casos pone en peligro su propia existencia (BCE, 2012). Es evidente que resulta apremiante encontrar maneras de restablecer flujos de crédito para esas PYME, que representan una gran proporción del empleo total en la zona del euro, ya sea reforzando las entidades de crédito dirigidas a las pequeñas empresas o creando nuevas entidades (OIT, 2012c).

Muchas PYME tienen problemas para aumentar su productividad y competitividad, mejorar las condiciones de trabajo y lograr una mayor sostenibilidad de los empleos. A menudo se considera demasiado caro invertir en la mejora de las condiciones de trabajo, respetar la normativa laboral y cumplir con las obligaciones fiscales, motivo por el cual está bastante extendido el empleo informal entre las empresas pequeñas y las microempresas, sobre todo en los países de Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central, pero también en Europa Meridional. Sin embargo, la inversión en condiciones de trabajo decentes puede ser positiva en las empresas, ya que contribuye a aumentar la productividad y la competitividad, en particular si se aplican políticas óptimas que se refuerzan mutuamente con el fin de mejorar las condiciones de trabajo, las oportunidades de desarrollo de las competencias profesionales y las prácticas en materia de negociación colectiva, lo cual se traduce en mayor productividad.

Cooperativas y economía social

Las empresas cooperativas tienen una larga historia en toda la región. La crisis económica y del empleo, la creciente desigualdad y la disminución de la capacidad de muchos gobiernos para prestar servicios han reavivado el interés en las cooperativas y en la economía social en general. La expresión «economía social» abarca a empresas y organizaciones, en particular cooperativas, mutualidades, asociaciones, fundaciones y empresas sociales, que se caracterizan por producir bienes, servicios y conocimientos, al mismo tiempo que persiguen objetivos económicos y sociales, y fomentan la solidaridad⁸. En la UE, la economía social engloba alrededor del 10 por ciento de todas las empresas, las cuales representan el 6 por ciento del empleo total (CE, 2012g). Las cooperativas representan por sí solas el 2,4 por ciento del empleo y destacan particularmente en la agricultura y la silvicultura, la banca, el comercio minorista, la atención de salud, las tecnologías de la información y la artesanía.

En toda Europa, las cooperativas han resultado ser más resistentes a la crisis que otros tipos de empresas: las cooperativas de finanzas han mantenido su solidez financiera, las de consumidores han aumentado su volumen de negocios y las de trabajadores han registrado un incremento en el número de miembros (Roelants *et al.*, 2012).

⁸ Esta definición se adoptó en la conferencia regional de la OIT sobre la economía social y la respuesta de África a la crisis mundial, que se celebró en Johannesburgo (Sudáfrica) del 19 al 21 de octubre de 2009.

En muchos países de la UE, como España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Portugal, Reino Unido y Suecia, las regiones apoyan activamente a las empresas de la economía social, un enfoque regional que se ve facilitado por los fondos de la UE para el desarrollo regional y la cohesión social. Gracias al anclaje territorial, las empresas de la economía social son estables y difíciles de trasladar, y ofrecen una buena oportunidad para reincorporar a grupos vulnerables en la sociedad y en el mercado de trabajo. También tienen la capacidad de prestar servicios y brindar oportunidades de trabajo innovadores a particulares y comunidades y pueden servir de instrumento en favor de la creación de empleo y la cohesión social. En consecuencia, un número creciente de gobiernos de la UE, y ahora cada vez más países ajenos a la UE, están revisando su legislación en materia de cooperativas y adoptando programas de promoción de las cooperativas y otras empresas de la economía social.

Empresas multinacionales

Como contrapunto, los efectos de las empresas multinacionales en el desarrollo se han visto a menudo limitados por la incapacidad de los actores nacionales para crear el tipo de vínculos con las empresas multinacionales extranjeras que el país necesita para mejorar la competitividad nacional, ya sea porque carecen de suficiente capacidad de absorción o porque en su mayoría desempeñan actividades en diferentes sectores. Los vínculos entre las empresas nacionales y las filiales de empresas multinacionales no son automáticos, y promover estos vínculos resulta cada vez más difícil en la esfera de las actividades con gran valor añadido como la investigación y el desarrollo (Narula y Guimón, 2010). Como se mencionó anteriormente, las políticas deben diseñarse cuidadosamente para fomentar los vínculos entre las empresas nacionales y las filiales de empresas multinacionales y así aprovechar las oportunidades para transferir conocimientos, las innovaciones vinculadas a la productividad y las posibilidades que todo ello ofrece para contribuir al crecimiento intensivo en empleo. Los gobiernos y otros actores también deben estudiar la manera de alentar a las empresas con altos niveles de liquidez a que inviertan en actividades productivas.

1.5. Consideraciones en materia de políticas y camino a seguir

Es urgente abordar el problema del deterioro de la situación del empleo en la región de Europa y Asia Central. A tal fin se necesita una estrategia que, por un lado, ataje los desequilibrios estructurales que existen entre los países y dentro de los mismos y que originaron la crisis económica y, por otro, promueva una recuperación intensiva en empleo. Esa estrategia de crecimiento debería combinar políticas macroeconómicas, industriales y empresariales bien coordinadas y equilibradas con políticas de empleo y políticas sociales, en particular las que estimulan el desarrollo de las competencias laborales y la productividad de la fuerza laboral. El diálogo social cumple una función importante en la elaboración y aplicación de las políticas apropiadas.

En el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT (2009) se formularon propuestas detalladas para hacer frente a la crisis, que se han ido perfeccionando en numerosas

ocasiones en el marco de las deliberaciones subsiguientes de la Conferencia y el Consejo de Administración de la OIT. En los capítulos correspondientes del presente informe se aboga por la adopción de diversas estrategias pertinentes para abordar los diferentes aspectos de la crisis, y a continuación se exponen algunas consideraciones iniciales.

Política macroeconómica: Todos los **países de Europa y Asia Central** podrían considerar la posibilidad de reajustar sus políticas fiscales y salariales para apoyar el crecimiento de los salarios y el consumo interno. También deberían estimular la inversión pública y privada en la economía real, lo que potenciaría la innovación, la productividad y la capacidad de creación de empleo del sector empresarial, así como promover los resultados de exportación y la diversificación de las exportaciones fuera de la UE. Esto ayudaría a aumentar la demanda de mano de obra, que podría ser estimulada aún más con políticas de empleo y de mercado laboral eficaces. Es posible habilitar un margen fiscal adicional para esas políticas a través de la ampliación de la base tributaria y el restablecimiento de la fiscalidad progresiva, reduciendo el ritmo de la consolidación fiscal y orientando más el gasto público hacia las medidas de fomento del empleo.

Políticas que promuevan la transformación estructural y una economía verde: La UE, en particular los **países de Europa Meridional**, así como los **Estados bálticos, Bulgaria y Rumania**, podrían considerar la posibilidad de adoptar políticas industriales orientadas hacia el fortalecimiento del sector manufacturero y estimular la diversificación hacia nuevos productos manufacturados de mayor valor añadido y que apoyen los servicios empresariales conexos. Esto ayudaría a los países en cuestión no sólo a impulsar las exportaciones, sino también, en parte, a sustituir las importaciones por productos nacionales, corregir los desequilibrios externos y generar nuevos puestos de trabajo. Los **países de Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central** deben formular políticas para diversificar sus economías de la producción agrícola básica y la extracción de hidrocarburos y minerales hacia la industria de productos alimenticios de calidad, la industria química y otros sectores de producción de mayor valor añadido que ofrecen empleos más productivos.

Para la transición hacia una economía verde con empleos verdes, los responsables de la formulación de políticas de todos los **países de Europa y Asia Central** deberían considerar la posibilidad de adoptar una estrategia de tres pilares:

- *Ofrecer la combinación adecuada de incentivos y apoyo para favorecer la transición hacia una economía verde.* Los incentivos ofrecidos a las empresas para que inviertan en tecnologías verdes deben acompañarse de programas de formación para ayudar a los trabajadores a adaptarse al nuevo modo de producción. Una herramienta importante en ese sentido es la introducción de un impuesto ecológico que en lugar de gravar la mano de obra grave la utilización de los recursos y la contaminación. Parte de los ingresos generados por ese impuesto podría utilizarse para ecologizar la educación, las competencias y la investigación y el desarrollo.
- *Asegurarse de que las inversiones en «capital humano y empleos más ecológicos», trabajo decente e inclusión social constituyan el eje central de cualquier estrategia de desarrollo sostenible.* Las políticas sociales y del mercado de trabajo son esenciales para asegurar que la transición a economías más verdes sea socialmente inclusiva y permita obtener resultados equitativos para las mujeres y los hombres, como se explica en el marco de la OIT para una transición justa. En particular,

la inversión en educación, investigación, desarrollo de competencias y programas específicos para los trabajadores desplazados representa una condición previa. Es fundamental otorgar prioridad a las políticas relativas a las competencias profesionales y la educación con el fin de facilitar la transición entre empleos y mejorar la empleabilidad (OIT, 2011b)⁹. Las medidas de apoyo a los ingresos ofrecidas, en caso de desempleo, a los trabajadores que han sido despedidos, deben vincularse a las medidas de asistencia en la búsqueda de empleo y la bolsa de trabajo que ofrecen los servicios de empleo. Adaptar la protección social al desarrollo sostenible ayuda a amortiguar los efectos de las crisis sociales, económicas y medioambientales, y también propicia un cambio estructural hacia economías más verdes. La mayoría de estas políticas son pertinentes para cualquier tipo de cambio estructural, pero deben adecuarse a las características específicas de las empresas y las economías verdes, las cuales varían entre los distintos sectores y ubicaciones. Se pueden detectar de antemano las oportunidades y los riesgos y pérdidas potenciales mediante evaluaciones que ayudan a encauzar la diversificación económica y el cambio estructural.

- *Considerar el diálogo social como un eje central de la formulación de políticas para mejorar la coherencia y asegurar un cambio exitoso hacia un nuevo modelo de crecimiento.* Un diálogo social eficaz puede ayudar a resolver importantes problemas socioeconómicos y a mejorar los resultados económicos. Teniendo en cuenta que el cambio estructural y la transición hacia una economía más ecológica requerirán cambios profundos en los procesos de producción y las tecnologías, así como en la reasignación de puestos de trabajo, será fundamental, para que esa transformación sea satisfactoria, que exista una estrecha cooperación entre el gobierno y los interlocutores sociales. Con el fin de asegurar que la transición hacia una economía más verde e intensiva en empleo sea sostenible, será esencial dotarse de políticas bien fundadas, coherentes, y gestadas con el amplio apoyo y el compromiso activo de las partes interesadas, en particular las organizaciones de empleadores y los sindicatos.

Promoción de la sostenibilidad de las empresas y la capacidad de creación de empleo. Es necesario combinar políticas que apoyen la transformación productiva de la economía con políticas que promuevan la capacidad de creación de empleo y la sostenibilidad de las empresas. Las empresas sostenibles son aquellas que innovan, adoptan tecnologías apropiadas compatibles con el medio ambiente, desarrollan las calificaciones y los recursos humanos y aumentan la productividad para conservar la competitividad en los mercados nacionales e internacionales. Asimismo, aplican prácticas en el lugar de trabajo basadas en el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas internacionales del trabajo, y promueven buenas relaciones entre la dirección y los trabajadores como medio importante para aumentar la productividad y crear trabajo decente (OIT, 2007). A ese respecto, los responsables de la formulación de políticas podrían examinar las cuestiones siguientes:

- *Es necesario crear y/o mejorar, en toda la **región de Europa y Asia Central**, un entorno propicio para las empresas.* Esto implica garantizar que la legislación promueva eficazmente la competencia leal y la protección de los derechos de propiedad, y

⁹ Esta cuestión se examina más a fondo en el capítulo 4.

que dicha legislación se aplique debidamente. Además, debe existir un sistema fiscal transparente que no grave en exceso a las empresas, pero que genere ingresos suficientes para importantes servicios públicos. También se necesitan sistemas administrativos y financieros relativamente estables y transparentes que funcionen adecuadamente, aplicables por igual a todas las empresas. La OIT ha desarrollado una metodología (la guía práctica EPES)¹⁰ cuyo objeto es ayudar a las organizaciones de empleadores a evaluar sistemática e íntegramente su propio entorno y el entorno empresarial general. Más específicamente, esta guía ayuda a identificar las limitaciones que ponen freno al desarrollo de empresas sostenibles y a formular medidas de promoción y propuestas de reforma para que el diálogo con las empresas resulte más eficaz.

- *El entorno propicio para las PYME debería mejorarse aun más en toda la **región de Europa y Asia Central**.* Para los gobiernos, esta esfera de intervención tiene una excelente relación costo-beneficio. Los datos empíricos confirman que los enfoques integrados aplicables a las PYME suelen resultar más eficaces que las intervenciones puntuales; esos enfoques prevén, entre otras cosas, combinar el acceso a las finanzas (mediante el establecimiento de instituciones financieras especializadas y alentando a los bancos comerciales a ofrecer créditos más baratos y garantías de crédito a las PYME), con programas de formación en gestión, servicios de asesoramiento y *coaching* a las empresas, acceso a los mercados, nuevas tecnologías, locales baratos, acceso a la contratación pública/las licitaciones, simplificación de las normas administrativas y financieras aplicables a las PYME, y otros tipos de asistencia (OIT, 2009d). El empleo en las PYME también puede potenciarse mediante la concesión de subvenciones para la creación de empleos directos y, durante la crisis, de subvenciones por un período determinado para el mantenimiento de los puestos de trabajo.
- *Reestructurar las ciudades o regiones monoindustriales, en particular en los **países de Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central**.* Esta medida debería aplicarse de tal modo que permita transiciones socialmente justas mediante una combinación de medidas de promoción de las PYME, políticas activas del mercado de trabajo, y protección social, de conformidad con las conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, formuladas en la 96.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 2007.
- *Fortalecer la economía social en toda la **región de Europa y Asia Central**.* Esto puede contribuir a superar los retos que plantean actualmente el alto nivel de desempleo, el desempleo de larga duración y la reestructuración. Las empresas de economía social también pueden suministrar bienes y servicios a un sector de la población cada vez más desabastecido por los canales privados o públicos convencionales. Los gobiernos deben garantizar que los instrumentos jurídicos, administrativos y financieros favorezcan el desarrollo de las empresas de la economía social, de modo que puedan competir en igualdad de condiciones con las empresas tradicionales. A largo plazo, la economía social puede proporcionar otras vías complementarias para examinar conjuntamente, de manera coherente,

¹⁰ Guía práctica para crear un Entorno Propicio para las Empresas Sostenibles, disponible en http://eese-toolkit.ilo.org/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=243&lang=es (página visitada el 15 de noviembre de 2012).

las preocupaciones relativas a la sostenibilidad económica, el trabajo decente, la justicia social, el equilibrio ecológico, la estabilidad política, la resolución de conflictos y la igualdad de género (OIT, 2011a).

- *Deberían tomarse medidas específicas para desarrollar vínculos entre las empresas multinacionales y las economías locales y nacionales, en particular en los **países de Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central**, pero también en los **países de la UE afectados por la crisis**.* Esto es importante para poder cosechar los beneficios de la inversión extranjera directa y de la implantación de empresas multinacionales. A tal fin puede ser necesario que los gobiernos adopten un enfoque de doble vertiente, participando con las PYME en la creación de capacidad y la modernización tecnológica, y aplicando un marco institucional y de políticas adecuado para incentivar a las empresas multinacionales a invertir en el desarrollo de la cadena de suministro local. Una aplicación más estricta de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, para fomentar entre las empresas multinacionales un comportamiento empresarial responsable desde el punto de vista social y medioambiental, contribuiría, a su vez, a mejorar la integración de estas empresas y a potenciar sus aportaciones al desarrollo nacional.



Los participantes tal vez estimen oportuno examinar las siguientes cuestiones durante la reunión temática sobre el capítulo 1

1. En el informe se preconiza una estrategia de crecimiento equilibrada e intensiva en empleo que estimule la sostenibilidad del desarrollo, el crecimiento económico y la creación de empleos de calidad, no sólo a nivel nacional sino también a nivel regional y local (por ejemplo, en las denominadas regiones/ciudades monoindustriales o en las regiones económicamente deprimidas). Para que esas estrategias contribuyan con eficacia a superar y prevenir las crisis, es preciso que sus líneas generales se hayan consensuado a través del diálogo social en los planos nacional y regional. ¿Cree que actualmente existe en su país un compromiso real del gobierno y los interlocutores sociales para lograr ese consenso que favorecería la recuperación económica (por ejemplo, bajo la forma de un pacto social)? ¿Qué habría que hacer para fortalecer ese compromiso y esa colaboración?
2. En el informe se aboga firmemente por la adopción de políticas macroeconómicas que favorezcan la creación de empleo y estimulen la inversión tanto pública como privada en el mundo del trabajo y la economía real. Para muchos países que están sujetos a enormes restricciones fiscales, es muy difícil aplicar esas políticas. ¿Está de acuerdo con esto o cree que existen diferentes caminos y opciones para conciliar las restricciones fiscales con la urgente necesidad de reactivar el empleo en Europa? ¿Cómo se podría crear margen fiscal adicional e invertir para este fin? ¿Cree que su país ha diseñado políticas propicias en ese sentido? En caso afirmativo, ¿cómo son o cómo deberían formularse esas políticas? De no ser así, ¿cuáles

son los principales obstáculos que se han enfrentado? ¿Corresponde a los interlocutores sociales y al diálogo social una función importante en ese sentido? ¿Qué otro tipo de asistencia podría brindar la OIT en general y, más específicamente, por lo que respecta a su país?

3. Las políticas salariales y fiscales pueden ayudar a reducir las crecientes desigualdades de ingresos y a superar la crisis actual potenciando la demanda interna, la inversión, el crecimiento y la generación de empleo. En su opinión, ¿se aplicaría a su país esta constatación en relación con el contexto político y económico actual? y ¿es el diálogo social lo suficientemente sólido para permitir los cambios necesarios en las políticas salariales y fiscales?
4. La acumulación de los conocimientos y las competencias pertinentes en la fuerza de trabajo y de la experiencia en gestión y los conocimientos técnicos adecuados en el sector empresarial es un elemento clave de una nueva política industrial que impulsaría la competitividad, la recuperación sostenible y el crecimiento y la creación de empleo decente, especialmente en los países que dependen principalmente de la exportación de materias primas o cuyo sector exportador está poco desarrollado. Una estrategia integral para reforzar los sistemas de educación y formación técnica y profesional (EFTP) destinados a los jóvenes y los adultos, y que proporcione apoyo específico a las empresas nacionales para que aprendan de la cooperación con las empresas extranjeras, incluidas las empresas multinacionales, ayudaría a lograr este objetivo. A ese respecto, ¿cuál es el principal obstáculo con que se enfrenta su país, que habría de abordarse en primer lugar, y qué tipo de asistencia solicitaría a la OIT para tratar de superarlo?
5. Se considera que la economía verde es un ejemplo de una política industrial exitosa. Mientras que por un lado crea nuevas oportunidades para el desarrollo sostenible y la creación de empleo decente, también aborda las repercusiones sociales negativas de las industrias en declive y de las regiones que dependen de esas industrias. El marco de la OIT para una transición justa sugiere una serie de políticas sociales y del mercado de trabajo para hacer frente a este problema. ¿Cómo puede la OIT ayudar a su país a reforzar esas políticas para lograr los mejores resultados posibles en el proceso de adaptación al cambio de los trabajadores y los empleadores?
6. En la actualidad, se considera que las PYME y las empresas de la economía social son las que más empleo generan. ¿Es propicio el marco legislativo, institucional, normativo y de inversiones de su país para el desarrollo de esas empresas y para aumentar su capacidad de creación de empleo? ¿Cuáles son los principales obstáculos y qué tipo de asistencia solicitaría a la OIT para superar esos obstáculos?

2. Promover el empleo de calidad mediante el diálogo social y la negociación colectiva

No se puede lograr un crecimiento económico y un desarrollo social sostenibles sin empleos de buena calidad. En este capítulo se analizan los factores que determinan la calidad de los empleos en la región, se examina el impacto de la crisis económica en la calidad del empleo y la segmentación del mercado laboral y se demuestra que el fortalecimiento de los procesos de diálogo social y negociación colectiva contribuye a mejorar la calidad de los trabajos y el empleo.

En la sección 2.1 se documenta el aumento de la incidencia de las formas atípicas de empleo, así como los elevados niveles de empleo informal, fenómenos ambos que han conocido un auge durante la crisis. Se analizan las causas y las repercusiones negativas para los trabajadores empleados en esas modalidades de empleo. Asimismo, se plantea hasta qué punto estas formas atípicas de empleo pueden servir como trampolín hacia un empleo permanente y se examinan posibles estrategias para favorecer la transición del empleo informal a empleos formales y más decentes.

En la sección 2.2 se exponen las grandes diferencias entre los sistemas nacionales de negociación colectiva de la región en lo tocante al nivel de negociación predominante, la cobertura de los trabajadores, la capacidad de los interlocutores sociales y el papel que desempeñan en la configuración de las políticas económicas y sociales, particularmente en el ámbito de las respuestas a la crisis. Además de analizar estas cuestiones, en esta sección se documentan las reformas de la legislación laboral que se han introducido recientemente con objeto de descentralizar la negociación colectiva y reducir la protección de los trabajadores.

En la sección 2.3 se analizan las tendencias salariales y la relación entre los salarios y la productividad en la región antes de la crisis y durante ésta. Se examinan algunos de los factores causales subyacentes a esas tendencias. Se señalan tres grandes factores para explicar esta divergencia: la descentralización y la decreciente cobertura de la negociación colectiva; la falta de un salario mínimo o la existencia de un salario mínimo bajo; y la intervención política en la fijación de los salarios. Por otra parte, el descenso de los salarios reales y de la participación de los salarios en el PIB ha tenido un impacto negativo sobre el consumo y el crecimiento económico, y ha contribuido a rebajar la cantidad y la calidad del empleo.

La sección 2.4 trata sobre los efectos de la crisis sobre la seguridad y la salud en el trabajo (SST), tanto para los trabajadores despedidos como para los trabajadores que han sobrevivido a los recortes y que están sometidos a una carga de trabajo excesiva. También se analizan las repercusiones de los recortes del gasto en la SST.

En la sección 2.5 se aborda la cuestión del cumplimiento de la legislación y la regulación laborales y el papel de la inspección del trabajo.

En la sección 2.6 se enumeran diversas consideraciones políticas con vistas a mejorar la calidad de los trabajos y a potenciar el alcance del diálogo social y la negociación colectiva. Por último, se plantean varias preguntas para facilitar el debate de la sesión temática dedicada al capítulo 2.

2.1. Promover la calidad del empleo y abordar las desigualdades en el mundo del trabajo

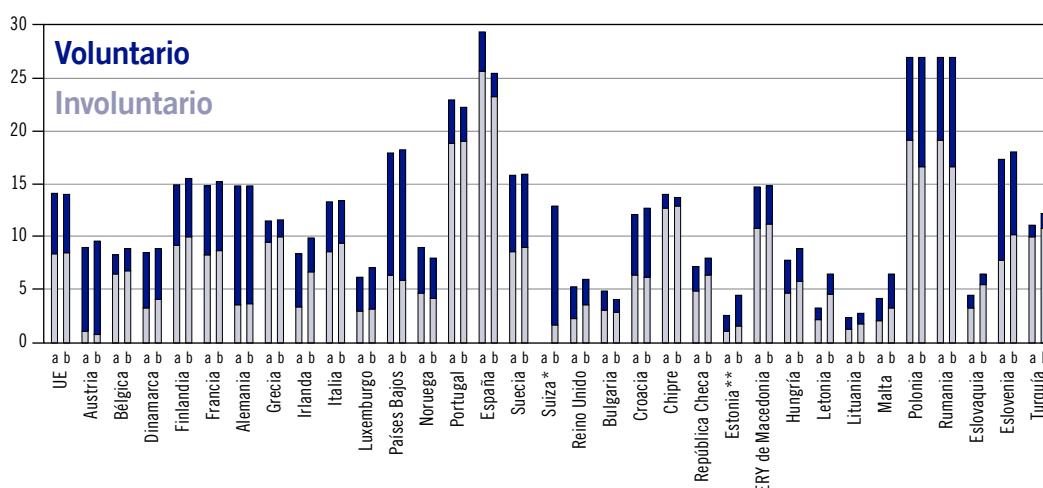
Trabajos atípicos, empleo informal y transiciones en el mercado laboral

El informe preparado para la Octava Reunión Regional Europea refleja, al igual que otros muchos estudios, el constante avance del porcentaje de las formas atípicas de empleo – entre ellas, el empleo temporal, el empleo a través de agencias de trabajo temporal¹¹ y el empleo a tiempo parcial – sobre el empleo total. La crisis económica ha agudizado esta tendencia.

En lo que respecta al empleo temporal y el porcentaje que representa sobre el conjunto del empleo, el gráfico 2.1 muestra grandes diferencias entre los países de la región. Se aprecia un claro declive del empleo temporal en la fase inicial de la crisis económica de 2009, ya que los trabajadores temporales fueron los primeros en ser despedidos, mientras los trabajadores con contratos indefinidos (permanentes) quedaban relativamente a resguardo. Durante la recuperación económica de 2010-2011 los empleadores volvieron a contratar a trabajadores, pero en gran medida con contratos temporales, dada la incertidumbre dominante. El gráfico 2.1 indica asimismo que la mayoría de los trabajadores que aceptaron trabajos temporales lo hicieron porque no tenían la opción de ocupar un empleo permanente (60,4 por ciento en la UE en 2011). El porcentaje de empleo temporal involuntario aumentó durante la crisis. La incidencia del trabajo temporal es particularmente alta entre los trabajadores jóvenes y poco cualificados.

La crisis también provocó un aumento del empleo a tiempo parcial (véase el gráfico 2.2) en la gran mayoría de los países europeos. Si bien la mayor parte de los

Gráfico 2.1. Porcentaje de empleados temporales sobre el total de empleados, 2008 y 2011

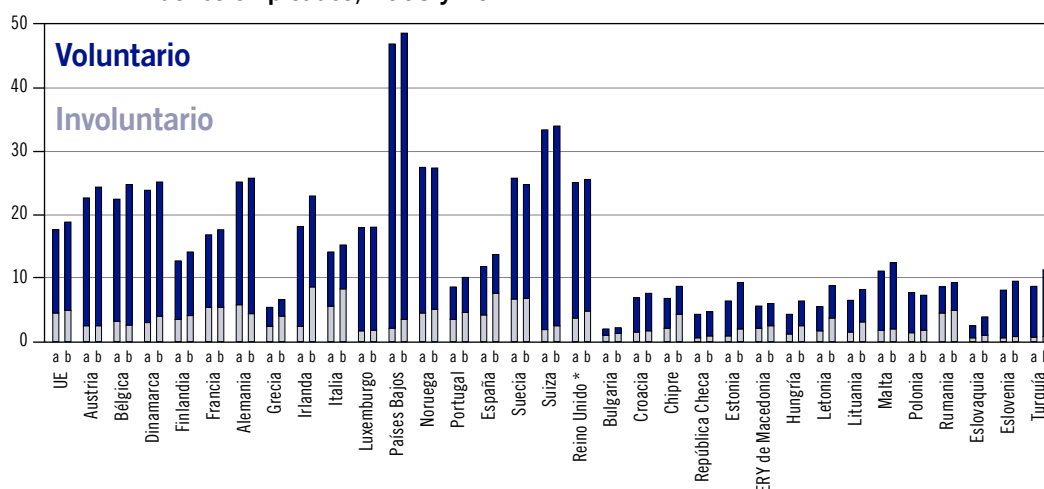


a = 2008; b = 2011; * 2011 únicamente; ** 2009 en lugar de 2008.

Fuente: Eurostat.

¹¹ El trabajo a través de estas agencias constituye una modalidad particular del empleo temporal, en la que el trabajador es empleado de forma temporal por una agencia, que a su vez lo cede en subcontratación a empresas necesitadas de mano de obra temporera.

Gráfico 2.2. Porcentaje de los empleados a tiempo parcial sobre el total de los empleados, 2008 y 2011



a = 2008; b = 2011; *2009 en lugar de 2008.

Fuente: Eurostat.

trabajadores a tiempo parcial prefería acogerse a esa modalidad¹², como indica el elevado porcentaje de personas voluntariamente empleadas a tiempo parcial, durante la crisis aumentó el porcentaje de empleados a tiempo parcial no voluntarios, particularmente en Chipre, España, Grecia, Italia, Hungría y los Estados bálticos. La incidencia del empleo a tiempo parcial es significativamente más alta en el norte y el oeste de Europa que en el este y el sur del continente. Ello se debe principalmente a que en este último grupo de países los salarios son más bajos. Un porcentaje mayor de mujeres tiende a optar por el trabajo a tiempo parcial, ya que les ayuda a conciliar sus responsabilidades laborales y familiares: en la UE, el 31,6 por ciento de todas las mujeres empleadas trabajaba a tiempo parcial en 2011, por apenas un 8,1 por ciento de los hombres empleados.

Los empleos atípicos tienden a ser de menor calidad debido a su inestabilidad, el menor nivel de ingresos, la falta de acceso a la formación en el empleo, una menor protección en materia de SST y una seguridad social inadecuada. Las estimaciones indican, por ejemplo, que en la UE los trabajadores con contratos temporales ganan en promedio un 14 por ciento menos que los trabajadores con contratos permanentes (CE, 2010b, pág. 134)¹³. Por otro lado, los trabajadores temporales, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores contratados a través de agencias de trabajo temporal no han estado tradicionalmente representados en instituciones de diálogo social ni se han beneficiado de las medidas anticrisis adoptadas en el marco de los procesos de diálogo social. Así pues, la crisis ha acelerado la tendencia a la segmentación de los mercados laborales europeos.

Sin embargo, también hay un debate que intenta dilucidar si el empleo temporal puede funcionar como trampolín hacia empleos más estables y mejor remunerados o si

¹² Algunos expertos ponen en tela de juicio el carácter voluntario de la elección del empleo a tiempo parcial, y señalan factores como, por ejemplo, la falta de guarderías infantiles o los horarios restringidos de éstas.

¹³ Se trata de la diferencia neta, tras contrastar datos personales como la edad, el sexo, la ocupación, etc.

por el contrario estos grupos de trabajadores quedan atrapados en un círculo vicioso de empleos temporales y desempleo, en la medida en que las empresas los usan como «amortiguador» para ajustar sus niveles de empleo a las variaciones coyunturales de la demanda. A este respecto, es ilustrativo el análisis de la transición de los trabajadores temporales hacia empleos permanentes realizado sobre una muestra de países de la UE (CE, 2010b). Este análisis revela un panorama europeo dividido: en Bélgica, República Checa, Chipre, España, Finlandia, Francia, Italia, Polonia y Portugal, los trabajadores tienden a permanecer en el ámbito del trabajo temporal. Por el contrario, en Austria, Eslovaquia, Hungría, Irlanda, Letonia y Reino Unido, los trabajadores temporales tienen más posibilidades de transitar hacia empleos permanentes, lo cual parece corroborar la función de trampolín del trabajo temporal. Del mismo modo, en Alemania (que no figura entre los países analizados), la tasa de transición del empleo temporal al permanente aumentó de forma notable entre 2005 (39 por ciento) y 2011 (56 por ciento) (IAB, 2012). Algunos economistas consideran que el contraste entre una legislación sobre la protección del empleo relativamente estricta en el caso de los

Cuadro 2.1. Cambios en la negociación colectiva y la protección del empleo en diferentes países de la zona del euro

	Relaciones laborales			Legislación sobre protección del empleo		
	Diálogo social nacional tripartito	Cambios en la regulación de las relaciones laborales	Cambios en la regulación de la representación de los trabajadores	Cambios de la legislación sobre protección del empleo relativa a los empleados permanentes	Cambios de la legislación sobre protección del empleo relativa a los empleados temporales	Cambios de la legislación sobre protección del empleo relativa a los despidos colectivos
Alemania	Sí	No	No	No	No	No
Austria	Sí	No	No	Sí	No	No
Bélgica	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
Chipre	No	Pendiente	No	No	No	No
Eslovaquia	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Eslovenia	No	Sí	No	No	No	No
España	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Estonia	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Finlandia	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Francia	No	No	Sí	Sí	No	Sí
Grecia	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Irlanda	Sí	No	Sí	No	No	Sí
Italia	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Luxemburgo	No	Sí	No	Sí	No	No
Malta	No	Sí	No	Sí	No	No
Países Bajos	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Portugal	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Nota: La fecha límite es marzo de 2012.

Fuente: OIT, 2012b (capítulo 2); Observatorio Europeo de Relaciones Laborales; OIT, EPLex, Natlex; y fuentes nacionales.

contratos indefinidos y el nivel de protección relativamente bajo de los contratos temporales, que es más característica del primer grupo de países, es un factor de segmentación del mercado laboral y explica que esos países presenten una transición menos fluida entre el empleo temporal y el fijo (CE, 2010b). Otra posible razón radica en la estructura y la cobertura de la negociación colectiva, ya que la negociación colectiva sectorial tiende a ofrecer mejor protección a todos los trabajadores que la negociación descentralizada (véase la sección 2.2).

Las reformas del mercado laboral recientemente aprobadas en varios países de la región han tendido a relajar la legislación sobre la protección del empleo en lo relativo a los contratos permanentes, pero sólo en ciertos casos han establecido una regulación más estricta de los contratos temporales (la reciente reforma del mercado laboral en Italia ha fijado una duración máxima acumulada de 36 meses para los contratos temporales y mayores cotizaciones sociales para los contratos de este tipo; cotizaciones que sin embargo pueden recuperar si se los convierte en contratos indefinidos). En el cuadro 2.1 se ofrece una visión general de las repercusiones de las reformas del mercado de trabajo en las legislaciones sobre la protección del empleo de los países de la zona del euro. Cabe destacar que la mayoría de los cambios fueron decididos sin otorgar la suficiente importancia al diálogo social. Por otra parte, las causas de la segmentación del mercado laboral y de la menor tasa de conversión de los empleos temporales en empleos permanentes son complejas. No necesariamente guardan relación con una flexibilidad relativamente menor del mercado laboral, imputable a leyes sobre protección del empleo relativamente estrictas y a negociaciones colectivas centralizadas, sino que obedecen más bien al escaso acceso de los trabajadores temporales a la formación y a otras políticas activas de mercado de trabajo destinadas a mejorar la empleabilidad y las posibilidades de reinserción profesional, y a la pérdida de cobertura social que se produce al cambiar de trabajo. Por consiguiente, las políticas relativas a los trabajadores temporales deberían abarcar varias áreas y ser identificadas y pactadas en el marco de procesos de diálogo social.

Teniendo en cuenta lo que antecede, el debate también debería centrarse en cómo mejorar la protección de los derechos de los trabajadores en el contexto de la segmentación y la flexibilización del mercado de trabajo¹⁴. El diálogo social y la negociación colectiva son instrumentos útiles para hacer frente a esos retos. El objetivo es conciliar la necesidad de las empresas de adaptarse a una caída de la demanda agregada y a la congelación de las vías de crédito (véase el capítulo 1, sección 1.2) con la creciente aspiración de los trabajadores a la seguridad del empleo y de los ingresos.

Para ofrecer seguridad del empleo es fundamental mantener a los trabajadores en el mercado laboral y proporcionarles una movilidad protegida. En este sentido, debería prestarse más atención a la estimulación del ajuste interno de las empresas. También es esencial encontrar un equilibrio adecuado entre el ajuste interno de la empresa, consistente en la reorganización interna del personal, o el ajuste del tiempo

¹⁴ El tema fue parcialmente tratado en la séptima y octava reuniones regionales europeas de la OIT, en el marco de la cuestión de la flexiseguridad. En la séptima reunión se llegó al siguiente consenso: «En varios países ha funcionado bien una política de flexibilidad y seguridad para las empresas y los trabajadores, en virtud de la cual se proporcionan nuevas oportunidades de formación que mejoran la aptitud para el empleo, así como ayuda para la búsqueda de un empleo, ingresos de apoyo y protección social. Los elementos decisivos para equilibrar la flexibilidad y la seguridad son el diálogo social tripartito emprendido en el marco de amplias estrategias macroeconómicas nacionales, la negociación colectiva y el respeto de la legislación del trabajo». En las conclusiones de la octava reunión se afirma: «La flexiseguridad no es una panacea y no puede garantizar todos los objetivos: puede facilitar el ajuste del mercado laboral pero no crear puestos de trabajo en ausencia de una interacción positiva con el entorno macroeconómico».

de trabajo o de los salarios, y el ajuste externo, consistente en despidos, si el ajuste interno no resulta factible. Por ejemplo, el caso de Alemania, que recurrió masivamente a fórmulas de trabajo compartido y programas de reducción de jornada en vez de despedir a trabajadores, tiende a dar la razón a quienes abogan por medidas de protección del empleo bastante estrictas para garantizar mayor seguridad frente a los despidos, combinadas con un ajuste interno subsidiado. En cualquier caso, debería potenciarse la seguridad del empleo y de los ingresos de los trabajadores, especialmente de aquellos amenazados de despido o ya despedidos. Esto se puede lograr prestando más y mejor apoyo a los ingresos durante la fase de desempleo. Por ejemplo, en muchos países los trabajadores temporales con contratos de duración inferior a un año quedan excluidos del seguro de desempleo (véase el capítulo 3). Además de mejorar el apoyo a los ingresos, es preciso prestar una mayor y más eficaz asistencia en el campo de la búsqueda activa de empleo y apoyar la capacitación y la reinserción profesional, habilitando un amplio acceso al sistema de colocación de los servicios públicos de empleo y a políticas activas de mercado de trabajo eficaces (véase el capítulo 3).

El reto del empleo informal

El empleo informal¹⁵, caracterizado generalmente por la baja calidad del empleo, también es motivo de preocupación para la región, donde se observan grandes disparidades entre países. Las estimaciones del tamaño del empleo informal varían mucho, dependiendo de la metodología que se aplique. Por ejemplo, un estudio reciente ha estimado que el empleo informal representa el 10,7 por ciento del empleo total en Europa Septentrional y el 17,8 por ciento en Europa Occidental (Hazans, 2011). La OIT estima que en 2009, primer año de la crisis, el empleo informal representaba el 26,5 por ciento en Azerbaiyán, el 59,2 por ciento en Kirguistán, el 15,9 por ciento en la República de Moldova, el 12,1 por ciento en la Federación de Rusia y el 30,6 por ciento en Turquía. La informalidad es particularmente frecuente en sectores como la agricultura y los servicios (incluidos la hostelería, la restauración y el trabajo doméstico), aunque no se limita a ellos (OIT, 2102a).

La informalidad tiene múltiples factores en la región. En algunos casos, puede responder a la intención deliberada de evadir impuestos y cotizaciones de protección social. En este rubro encajan las situaciones de ingresos no declarados o declarados por debajo de su valor y de falso trabajo por cuenta propia que camufla relaciones laborales de dependencia. La UE define ese tipo de actividad como «trabajo no declarado», que abarca «cualquier actividad retribuida que es legal en cuanto a su naturaleza pero que no se declara a las autoridades públicas, si bien deben tenerse en cuenta las diferencias de los sistemas jurídicos de los Estados miembros» (CE, 2007). Sin embargo, en la mayoría de los casos, la informalidad no es una opción elegida y los trabajadores se ven abocados a ella por falta de buenas oportunidades de empleo formal.

¹⁵ El empleo informal atañe a personas empleadas en trabajos que carecen de protección social y legal básica o de prestaciones laborales y puede darse en la economía formal, la economía informal o en los hogares. Así pues, comprende a los: i) trabajadores por cuenta propia y empleadores dueños de sus propias empresas/unidad productiva del sector informal; ii) trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal; iii) miembros de cooperativas de productores informales; iv) asalariados que tienen empleos informales en empresas del sector formal, empresas del sector informal u hogares que los emplean como trabajadores domésticos asalariados, y v) trabajadores por cuenta propia que producen bienes exclusivamente para el propio uso final de su hogar (OIT, 2012a).

Los datos sugieren que las personas más proclives a aceptar trabajo informal en la región son las personas de menor nivel educativo, los jóvenes (y especialmente los estudiantes), los ancianos y las personas con problemas de salud crónicos. La dimensión de género de la informalidad es mixta. En Europa Oriental, las mujeres tienen más probabilidades de trabajar en el sector informal que los varones de parecido perfil laboral, mientras que en Europa Occidental y Meridional son las mujeres quienes tienen más posibilidades de trabajar sin contrato. También los trabajadores migrantes están particularmente expuestos al riesgo de informalidad.

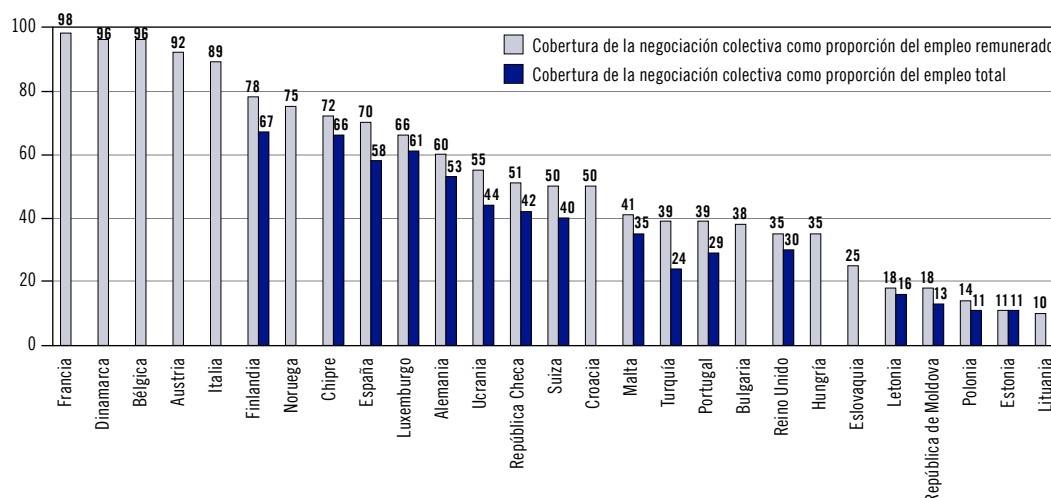
En general, el empleo informal tiene un alto costo para los propios trabajadores, al igual que para las instituciones de gobierno. Los trabajadores y las unidades económicas se ven privados de acceso a los derechos en el trabajo y a la justicia, así como a la protección social. Las condiciones de trabajo suelen ser malas, incluso peligrosas, y en ocasiones se recurre al trabajo infantil. El trabajo informal genera ingresos más bien escasos y pocas posibilidades de movilidad laboral ascendente. Como no podía ser de otra manera, hay sólidos vínculos entre la informalidad y la pobreza. En cuanto a las empresas, la informalidad limita su acceso a los mercados, la tecnología y los recursos productivos que les permitirían crecer. A los gobiernos les hace perder ingresos para sus presupuestos estatales y municipales, así como para los sistemas de seguridad social y atención de la salud.

Para revertir el proceso de expansión del sector informal es imprescindible ampliar significativamente el alcance y el ritmo de creación de oportunidades de trabajo decente en el sector formal e intensificar simultáneamente la inspección del trabajo con miras a ampliar la cobertura de los derechos laborales (véase la sección 2.5). No hay una fórmula universal para facilitar la transición hacia la economía formal y el trabajo decente. Se requiere un conjunto de políticas pragmáticas y multidimensionales, que cabe combinar en un marco integrado de políticas y adaptar a las particularidades de cada mercado laboral nacional.

2.2. Fortalecer el diálogo social tripartito y la negociación colectiva en el ámbito nacional

La negociación colectiva en Europa y Asia Central: principales características

En la Unión Europea existen dos grupos de países cuyos sistemas de negociación colectiva tienen grandes similitudes. El primer grupo, que comprende la mayoría de los países de la Unión Europea de los 15 (UE-15), así como Eslovaquia y Eslovenia, se caracteriza por tener instituciones de negociación relativamente sólidas en las que participan numerosos empleadores. En este grupo, el *sector* es el principal ámbito de negociación y los convenios colectivos tienen un alto grado de cobertura. Las instituciones de negociación del segundo grupo, que incluye al Reino Unido y la mayoría de los nuevos Estados miembros de la UE, son relativamente débiles. En este grupo, la *empresa* es el ámbito de negociación predominante y los convenios colectivos tienen un grado de cobertura relativamente bajo (Schulten, 2005). Más allá de esta dicotomía bastante clara entre los sistemas de negociación *centralizada* y los sistemas de negociación *descentralizada*, en muchos países de Europa existen en la práctica sistemas de

Gráfico 2.3. Cobertura de la negociación colectiva (porcentaje de empleo)

Fuente: Hayter y Stoevska (2011) y OIT (2011j).

negociación diferenciados en distintos planos, donde los diferentes ámbitos de negociación (intersectorial, sectorial y empresarial) se relacionan entre sí. Además, otras formas de negociación, como las consultas tripartitas realizadas a escala nacional, a menudo proporcionan el marco para la negociación colectiva.

En muchos países de la UE también existen sistemas en los que la extensión del ámbito de aplicación de los convenios colectivos a empleadores de un mismo sector, que no son miembros de las asociaciones de empleadores firmantes, se hace de forma automática o por medio de una solicitud a las autoridades públicas (por lo general, el Ministerio de Trabajo). La posibilidad de la extensión legal de los convenios colectivos existe en 19 de los 27 Estados miembros de la UE. En algunos países, la extensión es posible desde un punto de vista jurídico, pero rara vez se utiliza, ya sea porque se celebran pocos convenios sectoriales o debido a la reticencia de los gobiernos a interferir en el proceso autónomo de negociación colectiva (CE, 2011b). Por otra parte, algunos países que cuentan con instituciones de relaciones laborales bien desarrolladas han introducido modificaciones de procedimiento a los efectos de extender la cobertura a los trabajadores vulnerables. En Noruega, una ley adoptada recientemente tiene por objeto aumentar la efectividad de la extensión de los convenios colectivos a los sectores con una gran proporción de trabajadores migrantes y velar por la aplicación de los convenios colectivos a los trabajadores empleados por subcontratistas¹⁶.

La cobertura de la negociación colectiva varía considerablemente en toda la región, desde más del 90 por ciento en Austria, Bélgica, Dinamarca y Francia, hasta cerca del 10 por ciento en Estonia, Lituania y Polonia (véase el gráfico 2.3).

Con la profundización del proceso de integración de la Unión Europea, la dimensión transnacional de la negociación colectiva cobra cada vez más importancia. A este respecto, se han producido dos novedades. La primera consiste en el aumento de la comparación transfronteriza de los costos de la fuerza de trabajo, la flexibilidad

¹⁶ En lo que se refiere a la ley y al debate, véase Hayter *et al.* (2011).

y el rendimiento por parte de las empresas multinacionales (MNE), y en el intercambio de información y la coordinación de las agendas de negociación por parte de los sindicatos. La segunda se refiere a las negociaciones transnacionales entre las federaciones sindicales europeas, a veces iniciadas por los comités de empresa europeos, y una empresa multinacional, lo que resulta en acuerdos marco europeos. Estos acuerdos no se refieren a cuestiones fundamentales relacionadas con la negociación colectiva, como los salarios y el tiempo de trabajo, sino a temas como la responsabilidad social de la empresa, los principios fundamentales que sustentan las políticas de empleo de la empresa, la reestructuración empresarial y determinados aspectos específicos de la política empresarial, como la salud y la seguridad en el trabajo (OIT, 2010a).

En los países de los Balcanes Occidentales, el diálogo social tripartito sigue siendo el principal pilar de las relaciones laborales. En los últimos años, se han hecho importantes esfuerzos para fortalecer el marco jurídico e institucional de la consulta tripartita en el plano nacional en Albania, ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia. Sin embargo, la negociación colectiva ha recibido mucha menos atención. En todos estos países, los interlocutores sociales han celebrado varios convenios colectivos, principalmente en el sector público y en el ámbito empresarial. Sin embargo, en la práctica, estos acuerdos son obsoletos o sólo difieren ligeramente de las disposiciones de la legislación laboral, y casi no se aplican (GVG, 2010). El escaso desarrollo de la negociación colectiva en la subregión se debe, entre otras razones, a la baja tasa de sindicación de los trabajadores a nivel de empresa en un sector privado en expansión y a la escasa capacidad de las organizaciones de empleadores a nivel sectorial (*ibid.*).

En los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la negociación colectiva se lleva a cabo principalmente en los niveles nacional y empresarial. En las negociaciones nacionales participan el gobierno, las confederaciones nacionales de sindicatos y las asociaciones de empleadores, y se alcanzan acuerdos generales. Estos acuerdos contienen compromisos bastante formales que no son jurídicamente vinculantes, y suelen carecer de los mecanismos necesarios para supervisar su aplicación. La participación directa del gobierno en las negociaciones puede crear confusión entre el tripartismo y la negociación colectiva voluntaria, que debería estar exenta de toda injerencia del gobierno. La negociación colectiva a nivel de empresa tiende a limitarse a las grandes empresas que han sido o son en la actualidad propiedad estatal. Los acuerdos suscritos suelen ser generosos en términos de salarios y prestaciones sociales¹⁷.

Las reformas legislativas recientes y sus repercusiones en la negociación colectiva

Las reformas legislativas adoptadas a partir de 2010 en varios países de Europa y Asia Central como parte de las reformas estructurales (véase el cuadro 2.1 para los países de la zona del euro) a los efectos de abordar la cuestión de la deuda pública y

¹⁷ Por ejemplo, en Armenia, el convenio colectivo de la empresa de Redes Eléctricas de Armenia (ENA) suministra importantes prestaciones sociales (se paga un 50 por ciento adicional para las pensiones de los jubilados de la ENA) y salarios elevados (el salario más bajo es 2,5 veces más alto que el salario mínimo nacional).

el déficit y restaurar la competitividad nacional han tenido un efecto negativo en las relaciones laborales.

Por ejemplo, en Rumania, la nueva Ley de diálogo social restringe considerablemente el ámbito de la negociación colectiva en el sector público y modifica tanto las normas sobre la representatividad como los mecanismos de diálogo tripartito a nivel nacional. En Grecia, la nueva legislación en que se basan las medidas de austeridad contiene disposiciones que restringen la autonomía de los interlocutores sociales y la negociación colectiva voluntaria. Las empresas que experimentan condiciones económicas adversas están ahora autorizadas a celebrar convenios colectivos que contengan condiciones menos favorables que las acordadas a nivel sectorial. En Italia, la Cámara de Diputados aprobó, en septiembre de 2011, un nuevo plan de austeridad que prevé la posibilidad de derogar, mediante acuerdos de empresa, las disposiciones de las leyes y los convenios, incluidos los que regulan los despidos.

Sin embargo, a pesar de las presiones ejercidas en favor de la descentralización de la negociación colectiva y la eliminación de la extensión de la aplicación de los convenios colectivos en Europa, en muchos países las estructuras de negociación colectiva se han mantenido en buena medida estables, si bien al mismo tiempo han debido adaptarse mediante la articulación de los temas de negociación en los distintos niveles. Por ejemplo, en Alemania, Austria y Bélgica la estructura y el funcionamiento de la negociación colectiva se han mantenido relativamente estables durante la crisis. Finlandia volvió a la práctica de la negociación colectiva centralizada, después de que los interlocutores sociales celebraran un acuerdo marco nacional con el apoyo del Gobierno. El acuerdo tiene por objeto asegurar la competitividad de las empresas y proteger el empleo y el poder adquisitivo en un contexto económico incierto.

La crisis económica mundial y el papel de la negociación colectiva y el diálogo social tripartito

El diálogo social tripartito practicado en el plano nacional ha desempeñado un papel importante durante la primera fase de la recesión económica mundial, pues ha contribuido a que muchos países de la UE elaboraran respuestas tripartitas para mitigar las repercusiones sociales de la crisis y acelerar la recuperación. Las consultas tripartitas entre el gobierno y los interlocutores sociales dieron lugar a iniciativas conjuntas y a acuerdos innovadores, como los regímenes de reducción del tiempo de trabajo en Alemania, Austria, Francia y Países Bajos, y el acuerdo marco de Finlandia. Las consultas tripartitas también cumplieron un papel importante en los países de los Balcanes Occidentales y la CEI. En Kazajstán y la Federación de Rusia, los interlocutores sociales participaron en la elaboración de los planes de lucha contra la crisis. En Serbia, el Pacto Económico y Social, firmado en abril de 2010, consistió en una respuesta tripartita a la crisis económica.

La crisis también dio lugar a la concertación de convenios colectivos innovadores en *los niveles intersectorial y sectorial*. Los mecanismos de repartición del trabajo y de flexibilidad de la remuneración ocupan un lugar destacado en estos acuerdos. Un tema común al sector metalúrgico francés y alemán y al sector de la industria química alemana es el del «arrendamiento de empleados», una alternativa innovadora a la reducción de la jornada laboral y a los recortes de plantilla mediante la cual los empleadores con exceso de personal pueden prestar trabajadores a otras empresas que

no disponen de personal suficiente (CE, 2011b). En Bélgica, un acuerdo intersectorial ejemplar, que recibió respaldo legislativo en marzo de 2009, permitió la celebración de negociaciones sectoriales innovadoras.

A nivel de la empresa se han observado dos tendencias en las negociaciones. La primera consistió en una estrategia reactiva con el objetivo de la supervivencia, mediante la cual los interlocutores sociales intentaron reducir a la vez los empleos y los salarios, recortes a veces combinados con una extensión del horario de trabajo sin contrapartida económica. La segunda era la adopción de un método más complejo que implicaba la aceptación de un conjunto de medidas de corto y largo plazo destinadas a mantener los ingresos y el empleo mediante, por ejemplo, mecanismos de repartición del trabajo combinados con medidas de readaptación profesional y medidas destinadas a favorecer la empleabilidad con el fin de reforzar la sostenibilidad de la empresa (OIT, 2010a).

Ante la crisis de la deuda, varios gobiernos se retiraron del diálogo social respecto de cuestiones relacionadas con la consolidación fiscal y las reformas estructurales conexas, que a su juicio eran inevitables y no negociables. En España e Italia, los gobiernos adoptaron unilateralmente medidas, por medio de decretos legislativos, que introdujeron programas de austeridad y cambios en la legislación sobre el empleo.

Actividades y estrategias sindicales

En la UE, la estrategia de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) se ha basado en varios principios: defender a los interlocutores sociales autónomos en la negociación colectiva, luchar contra la descentralización no deseada y aumentar los salarios para reflejar el incremento de la productividad y el aumento de la inflación con el fin de impulsar la demanda¹⁸.

En los países de la UE, los sindicatos han criticado duramente las medidas de austeridad y las reformas del mercado de trabajo, haciendo hincapié en su impacto negativo en las relaciones laborales y en la sostenibilidad de la recuperación, así como la forma en que se han aplicado las medidas de lucha contra la crisis. Denuncian los procedimientos adoptados por los legisladores nacionales, que han eludido las consultas y las negociaciones con los interlocutores sociales e incluso obviado los acuerdos nacionales celebrados con anterioridad (en Eslovaquia, Estonia y Hungría), así como por los parlamentos (en Grecia e Italia), y cuestionan la compatibilidad de tales prácticas con los principios democráticos¹⁹. Los grados y las formas de oposición de los sindicatos a las reformas del mercado de trabajo varían según los países. En Bulgaria, República Checa y Lituania, los sindicatos se retiraron temporalmente del diálogo social a raíz de esta situación. En otros países, como Eslovaquia y Rumania, combinaron el diálogo social con los esfuerzos destinados a construir alianzas políticas con los partidos de centro-izquierda con miras a revocar la legislación. En los países afectados por la crisis, las estrategias sindicales han alternado el diálogo social con la huelga y la movilización de masas.

¹⁸ Resolución del Comité Ejecutivo de la CES, *Collective bargaining: The ETUC priorities and working program*, 6-7 de marzo de 2012.

¹⁹ Consejo Regional Paneuropeo (Pan-European Trade Union Council (PERC)), *PERC Policy Platform 2011-15*, Bruselas, 6 de diciembre de 2011.

En los Balcanes Occidentales, las perspectivas de adhesión a la UE han dado un impulso a la prosecución de las reformas jurídicas e institucionales. Los sindicatos de Croacia, ex República Yugoslava de Macedonia y Serbia han fortalecido su capacidad técnica para influir en las reformas, así como en las políticas salariales y de seguridad social. Los desacuerdos sobre los criterios de representatividad han cobrado gran importancia en la subregión, así como en Ucrania. Sin embargo, la disminución de la afiliación y la falta de coordinación han limitado la influencia de los sindicatos. También se han llevado a cabo reformas internas en los sindicatos, por ejemplo, en Albania y ex República Yugoslava de Macedonia, con el fin de consolidar las estructuras sectoriales, garantizar la participación de los jóvenes y las mujeres en los distintos niveles y mejorar la democracia interna.

En la Federación de Rusia, los sindicatos, fortalecidos por la coordinación establecida entre las dos principales confederaciones sindicales, han sido capaces de sacar partido de los acuerdos nacionales con el fin de lograr ciertas mejoras de las condiciones de trabajo. Los sindicatos de Azerbaiyán, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán están realizando reformas internas para fortalecer la democracia interna, crear capacidad e incorporar en sus filas a nuevas generaciones de afiliados. En cuanto a los derechos sindicales, los sindicatos de varios países de la CEI siguen siendo sometidos a fuertes y prolongadas presiones. Los obstáculos que impiden el registro de los sindicatos independientes, la discriminación antisindical y el acoso continúan en Belarús. Por el contrario, el nuevo Gobierno de Georgia está actualmente enmendando los obstáculos legislativos, señalados por los órganos de control de la OIT, que impiden la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva.

Las organizaciones de empleadores y la crisis

En muchos países de la región, las organizaciones de empleadores se han convertido en interlocutores fiables de los gobiernos, pues los mantienen informados acerca de las necesidades de las empresas que habría que atender para lograr la recuperación de la crisis. Los gobiernos han sido particularmente receptivos a las propuestas de políticas innovadoras formuladas por las organizaciones de empleadores y han demostrado determinación para llevar adelante los programas de políticas, aun aquellos que plantean dificultades desde un punto de vista político (OIT, 2010b). Sin embargo, persisten las dificultades en la situación económica actual, y para las organizaciones de empleadores se ha vuelto aún más urgente impulsar la aplicación de los programas nacionales de reforma a fin de restablecer la confianza de los inversores como condición previa indispensable para la recuperación del crecimiento y la creación de empleos.

En Europa Occidental las organizaciones de empleadores gozan por lo general de estabilidad y continuidad en cuanto respecta a sus funciones, estructuras y afiliación. En algunos países de Europa Central y Oriental las organizaciones de empleadores han ampliado progresivamente sus estructuras, los servicios que prestan a sus miembros y su influencia. Por ejemplo, entre los hechos positivos figuran la consolidación de las organizaciones de empleadores en el plano nacional en Ucrania y la creación de una nueva federación de empleadores en Albania. Lamentablemente, en otros países de la subregión, las organizaciones de empleadores se han desarrollado poco

en términos de afiliación e influencia, o se han centrado principalmente en las cuestiones económicas, sin prestar mucha atención a las cuestiones laborales y sociales. En los Balcanes Occidentales, los gobiernos siguen prefiriendo a las Cámaras de Comercio e Industria en detrimento de las organizaciones de empleadores, o a las filiales de las organizaciones de empleadores que dependen de las Cámaras en materia administrativa o financiera. Esta situación demuestra que los gobiernos de estos países siguen sin reconocer plenamente la función de las organizaciones de empleadores libres e independientes. En Asia Central, la complejidad de las estructuras políticas aún obstaculiza el desarrollo de organizaciones de empleadores independientes, así como el lento progreso hacia la economía de mercado. Sus puntos débiles son la falta de representatividad, visibilidad, reconocimiento e influencia, así como también ciertas deficiencias en materia de gobernanza, ingresos, estructura administrativa y servicios.

2.3. Los salarios, la productividad y el papel de las instituciones de diálogo social

La evolución del salario real

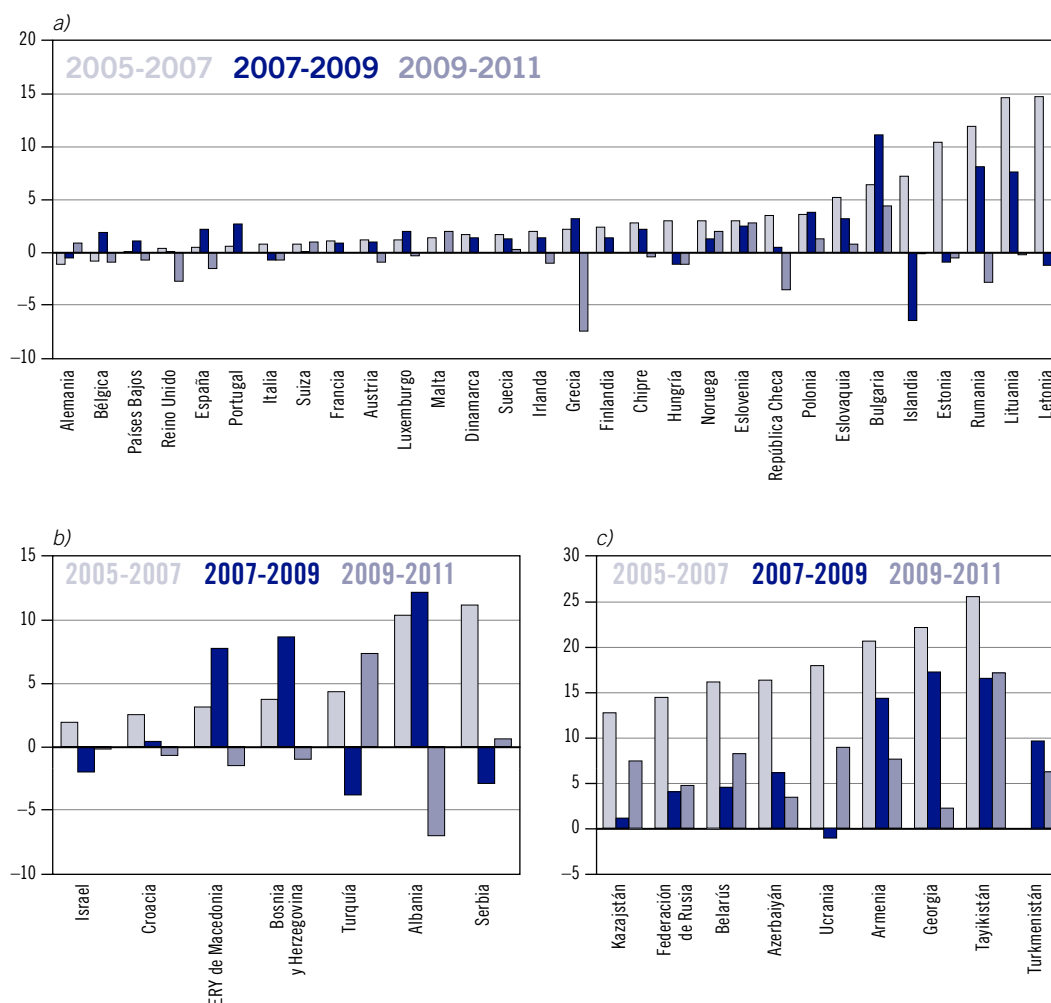
En los últimos años se ha observado una gran diversidad en las tendencias de los salarios de la región (véase el gráfico 2.4). En Albania, los Estados bálticos, Rumania y Serbia, así como en Bulgaria y en la CEI, los salarios reales crecieron con tasas de dos cifras antes de la crisis. Sin embargo, durante la recesión cayeron repentinamente a tasas negativas en el primer grupo, y retrocedieron significativamente en Bulgaria y la CEI.

En la UE-15, el fenómeno de la moderación salarial, que fue una característica esencial de la composición de los salarios en los años de crecimiento económico, continuó durante la crisis. En España, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido, los salarios reales disminuyeron. Este fue también el caso de la República Checa, Hungría e Israel. Por el contrario, algunos países lograron un crecimiento estable del salario real; es el caso de Eslovenia, Noruega, Polonia y Suecia, que registraron un crecimiento positivo del salario real, tanto antes como durante la recesión.

La crisis reforzó las tendencias a largo plazo de los bajos salarios y de la pobreza en la región. En 2011, en la UE-27, 18,6 millones de personas eran trabajadores pobres, según Eurostat²⁰. En Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central, 8 millones de trabajadores viven con menos de 2 dólares de los Estados Unidos al día (OIT, 2012a).

También existe una importante brecha salarial de género en la región. En la UE-27, los salarios por hora de las mujeres son un 17 por ciento más bajos que los de los hombres, pero en los países de los Balcanes Occidentales esta brecha sube al 23 por ciento, y es aún mayor en la CEI, donde alcanza cerca del 50 por ciento en Georgia y el 65 por ciento en Tayikistán (Sattar, 2012, págs. 52 y 53; Eurostat para la UE-27).

²⁰ Esta cifra se basa en las definiciones nacionales de la pobreza.

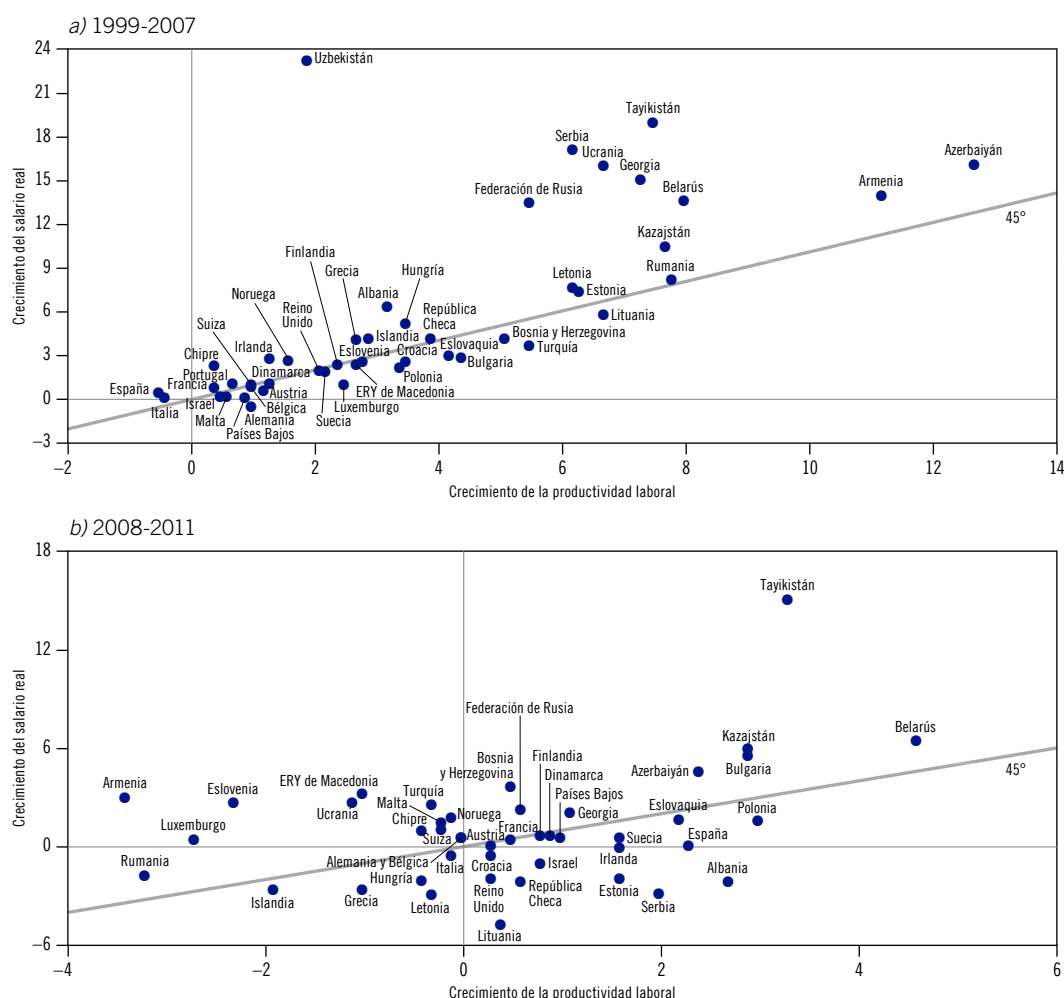
Gráfico 2.4. Crecimiento del salario real, 2005-2011 (porcentaje)

Fuente: Base de datos de la OIT sobre las tendencias mundiales de los salarios.

Salarios y productividad

En el gráfico 2.5 *a)* se muestra la relación que existe entre el aumento de los salarios medios reales y la productividad del trabajo, medida por la producción por persona empleada antes de la crisis (1999-2007) y en el período posterior a la crisis (2008-2011). Durante el período anterior, la relación entre los salarios y la productividad del trabajo en la UE-15 era variable. En algunos países, como Grecia e Irlanda, los salarios medios crecieron más que la productividad laboral, mientras que en Alemania el salario medio disminuyó a pesar del crecimiento positivo de la productividad. En Finlandia, Francia y Reino Unido, crecieron en paralelo. En la UE-10, los salarios crecieron rápidamente, sobre todo en los Estados bálticos, Bulgaria y Rumania, a la par de la productividad del trabajo. Los países de la CEI registraron aumentos salariales que superaron ampliamente el crecimiento de la productividad.

Durante la crisis, la relación entre salarios y productividad cambió radicalmente. Las tasas de crecimiento de la productividad del trabajo cayeron, pero siguieron

Gráfico 2.5. Crecimiento de la productividad laboral y del salario real, 1999-2007 y 2008-2011 (porcentaje)

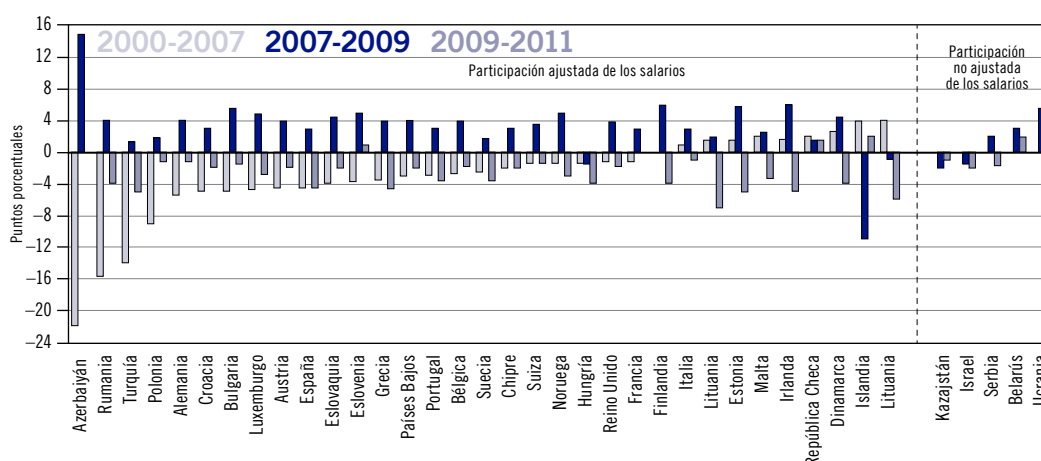
Fuente: Base de datos de la OIT sobre las tendencias mundiales de los salarios.

siendo positivas en la mayoría de los países. En Europa Meridional y Sudoriental y los Estados bálticos, así como en algunos países de Europa Central, el crecimiento de la productividad del trabajo fue superior al de los salarios, mientras que sucedió lo contrario en la CEI y en Bulgaria (véase el gráfico 2.5 b)). Cabe destacar dos aspectos. En primer lugar, la mayoría de las economías avanzadas se movían dentro de un estrecho margen de crecimiento del salario real, tanto antes como durante la crisis. En segundo lugar, la relación entre los salarios y la productividad del trabajo era relativamente débil en la mayoría de los países de la región.

La disminución a largo plazo de la participación de los salarios en el PIB

La divergencia entre los salarios y la productividad se ve confirmada por la disminución a largo plazo de la participación de los salarios en el PIB. En el gráfico 2.6 se ilustra la tendencia de la denominada participación «ajustada» de los salarios entre

Gráfico 2.6. Participación de los salarios en el PIB, 2000-2011
(variación en puntos porcentuales entre los dos años indicados)



Fuente: Base de datos de la OIT sobre las tendencias mundiales de los salarios.

2000 y 2011²¹. En primer lugar, se muestra que la participación de los salarios en el PIB disminuyó durante el período de crecimiento económico (2000-2007) casi en el 70 por ciento de los países, con la excepción de los países de Europa Central y Oriental (donde el fuerte crecimiento de los salarios apenas compensó la importante disminución de los salarios reales durante el período de transición). La crisis económica mundial sólo ha invertido temporalmente esta tendencia a la baja, como lo demuestra la evolución positiva de las proporciones de los salarios en los PIB en el período 2007-2009. Sin embargo, a partir de 2009, la participación de los salarios en el PIB comenzó nuevamente a declinar en casi todos los países.

Factores institucionales

Varios factores explican la gran diversidad de las tendencias de los salarios reales y su relación con la productividad en la región. Los más importantes son la negociación colectiva, los salarios mínimos y la intervención política en la fijación de salarios.

Los sistemas de negociación colectiva. En general, los países con instituciones de negociación colectiva endebles han experimentado disminuciones inmediatas e importantes de los salarios durante la crisis, mientras que los países con tradición de diálogo social y de negociación salarial han podido limitar la caída de los salarios. Aún en los casos en que el mantenimiento del empleo se negoció mediante un recorte salarial, las reducciones salariales negociadas fueron menos importantes que las impuestas unilateralmente en los países con sistemas de negociación colectiva poco desarrollados o inexistentes.

Por otra parte, en los países con una amplia cobertura en materia de negociación colectiva y una óptima coordinación entre los diferentes niveles de negociación

²¹ Para algunos países sólo se ha podido recopilar la información relativa a la participación no ajustada de los salarios, que es igual a la remuneración total de los trabajadores dividida por el PIB, mientras que al determinar la participación ajustada de los salarios se estima que los trabajadores por cuenta propia tienen ingresos medios similares a los de los trabajadores que están empleados y se añade éstos a la remuneración total del trabajo.

Cuadro 2.2. Los sistemas de salario mínimo en Europa

	Unión Europea	Otras economías europeas
Salario mínimo nacional	Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania	Albania, Israel, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Serbia, Ucrania
Salarios mínimos fijados mediante convenios colectivos	Alemania, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Italia, Suecia	Islandia, Noruega, Suiza

Fuente: Base de datos de la OIT sobre las tendencias mundiales de los salarios.

colectiva (véase la sección 2.2), los salarios han tendido a corresponder a la productividad en mayor medida durante los años de crecimiento económico, y fueron más estables durante la crisis²². Por el contrario, en los países en los que la coordinación de la negociación es escasa o inexistente, los salarios reales han tendido a crecer menos al variar la productividad.

Los ajustes periódicos y negociados del *salario mínimo* también han contribuido a mejorar las tendencias de los salarios, mediante la reducción de las disparidades salariales y la limitación del número de trabajadores con salarios bajos. Como resultado de ello, los responsables de la formulación de políticas han prestado más atención al salario mínimo en los últimos años (Vaughan-Whitehead, 2009). En el cuadro 2.2 se presenta un panorama general de los sistemas de fijación del salario mínimo en Europa.

En varios países, como Bélgica, Polonia y Portugal, los responsables de la formulación de políticas han utilizado activamente el salario mínimo como instrumento de protección social de los trabajadores más vulnerables durante la crisis (OIT, 2010d). Por el contrario, la decisión de congelar el salario mínimo en Armenia, España, Georgia, Irlanda y Serbia ha contribuido a reducir el crecimiento de los salarios durante la crisis. El caso más extremo es Grecia, donde se ha reducido drásticamente el salario mínimo en un 22 por ciento respecto de su valor anterior.

Otro factor que ha influido fuertemente en la evolución reciente de los salarios es la *intervención política en la fijación de los salarios*. Con el fin de reducir los déficits presupuestarios y fiscales, muchos gobiernos de Europa han decidido poner en práctica programas de austeridad, lo que comprende importantes medidas de recorte o congelación de los salarios del sector público. Los recortes salariales se llevaron a cabo mediante la reducción del salario básico en Estonia, Irlanda y Rumania, o la supresión del decimotercero o decimocuarto salario mensual de los empleados del sector público en Grecia y Hungría. También se recurrió a la congelación de los salarios del sector público en Serbia, así como en Albania, Bosnia y Herzegovina y ex República Yugoslava de Macedonia. Por el contrario, los países nórdicos, que ya habían consolidado su situación presupuestaria, no tenían tanta necesidad de proceder a ajustes cuantitativos similares.

Las intervenciones basadas en este tipo de políticas han limitado notoriamente la influencia de la negociación colectiva y los salarios mínimos, y han tenido un impacto

²² Esta también es la conclusión del Instituto Sindical Europeo (ETUI, 2012).

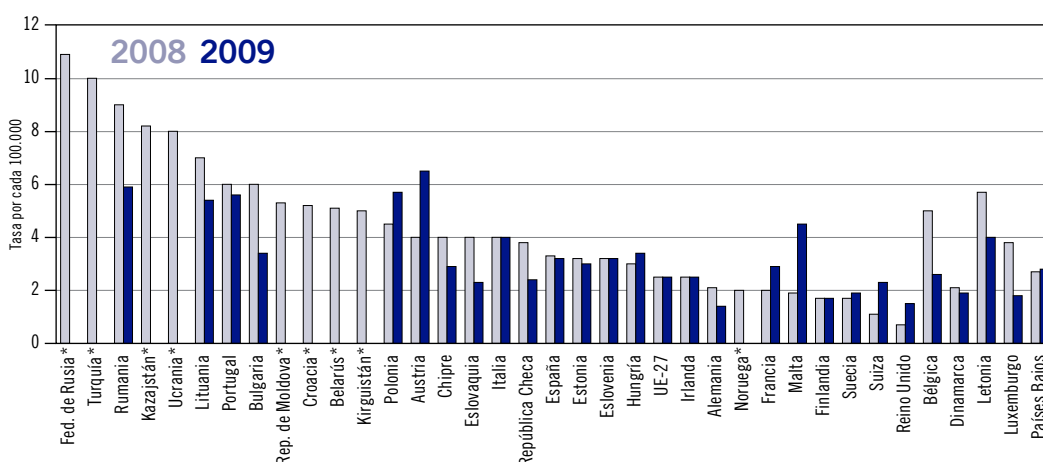
directo en la motivación y la productividad de los empleados del sector público, las relaciones laborales, y la calidad general de los servicios públicos (CE, 2012b). Cabe mencionar que, al parecer, se ha evitado el rápido deterioro del clima social en los países donde se realizaron consultas tripartitas sobre la congelación o el recorte de los salarios, como Estonia, a diferencia de lo ocurrido en Letonia y Lituania, y más recientemente en Irlanda.

2.4. Promover condiciones de trabajo seguras y saludables

El impacto de la crisis económica en la seguridad y la salud en la región

Si bien los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales son cuestiones relacionadas con la salud, también tienen un alto costo económico para los trabajadores, las empresas y la sociedad en general (Dorman, de próxima publicación). En el gráfico 2.7 se muestran las cifras más recientes sobre las tasas de accidentes mortales en el trabajo en diversos países²³. Según estos datos, existen grandes diferencias en la región: los países de Europa Oriental, en particular los que dependen de la agricultura y de las industrias extractivas, tienden a registrar un índice mucho más alto de accidentes en comparación con los países de Europa Occidental. Antes de la crisis, todos los países de la región presentaban un descenso en las tasas de mortalidad, principalmente debido a los esfuerzos realizados en materia de prevención. Esta tendencia prosiguió en la mayoría de países desde el estallido de la crisis, aunque esto se debe sobre todo al declive de la producción en los sectores de la industria pesada

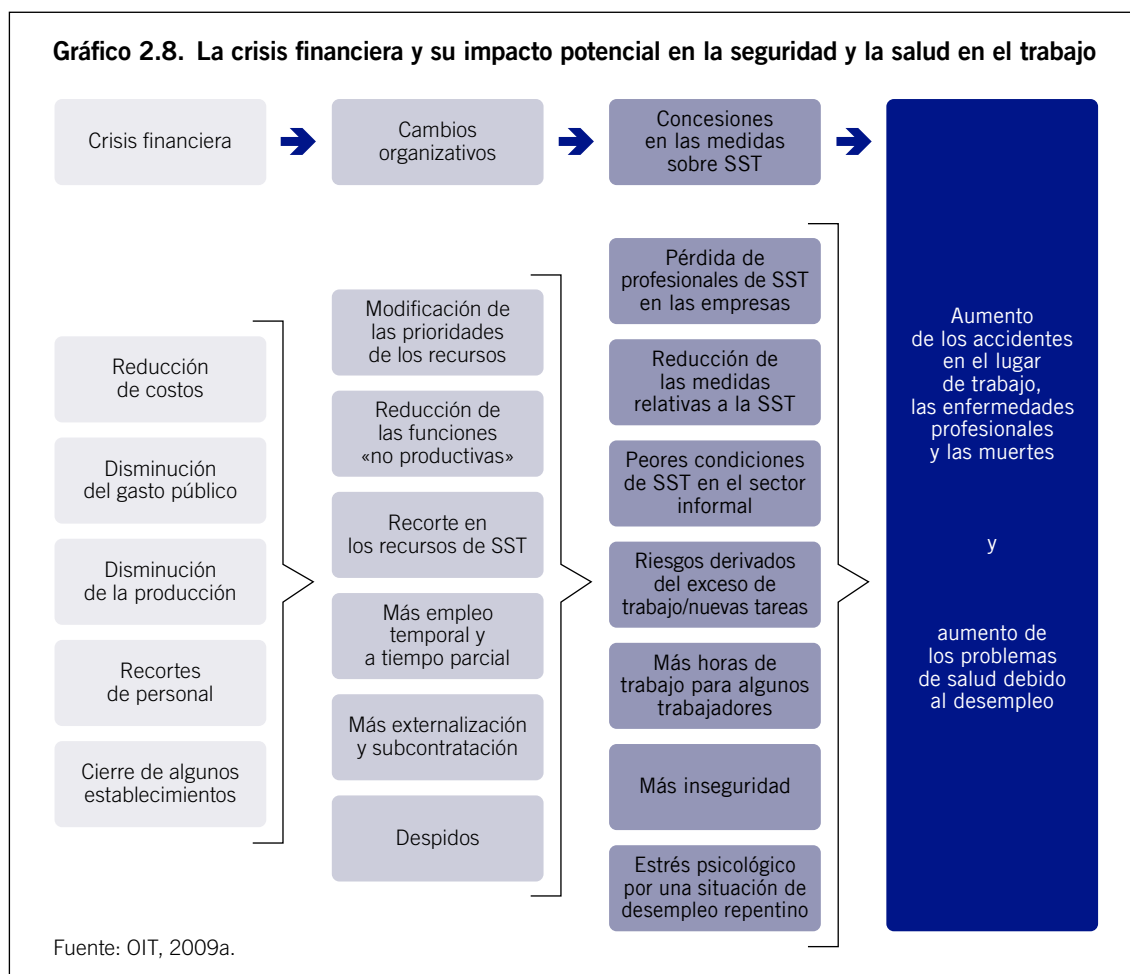
Gráfico 2.7. Accidentes mortales en el trabajo, 2008-2009
(tasas de siniestralidad por cada 100.000 empleados)



*No se dispone de datos para 2009.

Fuente: Eurostat y base de datos del Programa Safework de la OIT.

²³ Los accidentes mortales en el trabajo se producen cuando la víctima está trabajando o llevando a cabo tareas relacionadas con el trabajo.

Gráfico 2.8. La crisis financiera y su impacto potencial en la seguridad y la salud en el trabajo

y la construcción, que han sido los más afectados por la crisis. Ahora bien, algunos países también registraron un aumento de la tasa de mortalidad.

No obstante, la reestructuración y los cambios organizativos, que surgieron en respuesta a la crisis, elevan el riesgo de que se relajen las exigencias en materia de SST, lo que podría dar lugar a un aumento de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como de los problemas de salud relacionados con el desempleo, según se ilustra en el gráfico 2.8 (OIT, 2009a).

El desempleo, especialmente si es de larga duración o si se trata de períodos de desempleo repetidos, como en el caso de la crisis actual, afecta muy negativamente a la salud física y mental de los desempleados. Ahora bien, también se debe prestar atención a los trabajadores que conservan su empleo después de una reestructuración. Estos «supervivientes laborales», que en ocasiones se ven obligados a trabajar muchas horas y están sometidos al estrés de la amenaza de nuevos recortes, corren un riesgo mayor de sufrir problemas psicosociales que resultan perjudiciales para su salud y su bienestar, así como trastornos musculoesqueléticos relacionados con el trabajo (OIT, de próxima publicación).

El proceso de reestructuración también propicia un mayor recurso a la externalización, a los trabajadores eventuales y a los trabajadores que desempeñan formas atípicas de empleo, como se ha expuesto anteriormente. Cada vez más estudios de ámbito internacional indican que esos trabajadores se exponen a un mayor riesgo de sufrir accidentes de trabajo (*ibid.*).

La recesión afecta negativamente a los recursos asignados a la protección de la SST, según se pone de relieve en una encuesta de la OIT a 13 empresas multinacionales con sede en Alemania, Francia y Reino Unido, principalmente. Estos recortes en el gasto en SST son un falso ahorro, porque los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales suponen un altísimo costo económico. La OIT estima que los costos directos del tiempo de trabajo perdido por causa de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales equivale anualmente al 4 por ciento del PIB mundial (OIT, 2003).

Para dar una respuesta eficaz a estos problemas, en particular en épocas de dificultades económicas, se debe adoptar un enfoque sistemático de la SST mediante la adopción de un marco legislativo adecuado, la formulación de una política nacional en materia de SST en colaboración con los interlocutores sociales y el establecimiento de sistemas de gestión de riesgos.

2.5. Mejorar el cumplimiento de la legislación mediante la inspección del trabajo

La aplicación de la legislación laboral a través de la inspección del trabajo

Los cambios en el mercado de trabajo, acentuados por la crisis, han conducido a la ampliación o a la modificación de las funciones de la inspección del trabajo. Los sistemas de inspección del trabajo en los países de la UE y otros países avanzados abarcan ahora todo el espectro de las relaciones laborales, incluida la SST. En Bulgaria, la inspección del trabajo se ha centrado en el control de la aplicación de leyes y programas específicos, dentro del marco del seguimiento al plan de acción contra la crisis del Gobierno. Se ha establecido una cooperación transfronteriza entre las inspecciones del trabajo en zonas fronterizas y con respecto a los trabajadores desplazados.

Algunos países de Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central, como Albania y Ucrania, han emprendido recientemente reformas de la inspección del trabajo, entre las que se prevé la creación de una autoridad central para mejorar la coordinación de los servicios de inspección del trabajo y promover una política de cumplimiento efectiva. También se están modernizando las inspecciones del trabajo de Armenia y Kazajstán. En contraste, Georgia ya no dispone de inspección del trabajo, y los Parlamentos de Kirguistán y Tayikistán están examinando propuestas para la disolución de sus inspecciones del trabajo.

Durante la crisis, muchos países de Europa redujeron el presupuesto de sus respectivas inspecciones del trabajo. Esto ha llevado a una congelación de las contrataciones (Irlanda) o incluso a recortes de personal (Dinamarca), cambios organizativos con miras a reducir los costos globales (Dinamarca, Países Bajos y Suecia), y recortes salariales en los países afectados por la crisis (España, Grecia, Irlanda y Portugal). Sin embargo, en España, Italia y Portugal se contrató a un gran número de inspectores del trabajo durante el bienio 2008-2009. También se ha informado de la existencia de problemas estructurales y limitaciones presupuestarias en las inspecciones nacionales del trabajo de los países balcánicos.

Simultáneamente, se exige que los servicios nacionales de inspección del trabajo intensifiquen sus actividades para mejorar el cumplimiento de la legislación laboral,

cuya aplicación se ha deteriorado durante la crisis financiera y económica. Austria, República Checa, Dinamarca, Eslovaquia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Kazajstán, Países Bajos, Portugal y Reino Unido también han revisado sus procedimientos y sanciones y han elevado la cuantía de las multas. Algunos han introducido o agravado la responsabilidad penal para determinadas infracciones. Además, los inspectores del trabajo y las autoridades judiciales disponen ahora de sanciones no convencionales e incentivos al cumplimiento para mejorar la aplicación de la legislación. Por ejemplo, en Italia las reformas contemplan una combinación equilibrada de sanciones y medidas de promoción. En Dinamarca, España, Irlanda, Portugal y Reino Unido, en caso de incumplimiento grave o recurrente, la sanción puede incluir el requisito de publicar la identidad del empleador o la empresa infractora. En Suiza, las sanciones pueden incluir un aumento en las primas de seguro, la retirada de los permisos y la suspensión o revocación de la licencia de explotación de la empresa. En general, la credibilidad de la inspección del trabajo depende de su capacidad para dirigir las conversaciones con los empleadores y los trabajadores sobre los medios de cumplimiento más eficaces, y ofrecer asesoramiento al respecto.

La cooperación entre la inspección del trabajo y las autoridades judiciales

La eficacia de las medidas tomadas por la inspección del trabajo depende en gran medida de la manera en que la autoridad judicial tramite los expedientes que le remiten los inspectores del trabajo. Cuando se detecta una infracción, la inspección del trabajo necesita disponer de la información necesaria para poder evaluar correctamente si sería más adecuado aplicar las medidas contempladas en su mandato o recomendar que se emprendan diligencias judiciales. Por consiguiente, se considera que los tribunales y la inspección del trabajo desempeñan papeles complementarios a la hora de velar por la protección de los trabajadores y asegurar unas condiciones de trabajo dignas, y deben trabajar en estrecha colaboración. En algunos países incluso, como Austria, los sistemas judicial y administrativo están integrados.

En Bélgica, el «sistema Cheops» ofrece una base de datos sostenible que está a disposición de los jueces y de los inspectores del trabajo y aborda muy diversas cuestiones. En Grecia, los inspectores están facultados para llevar los casos más graves ante la justicia penal aunque, debido a los retrasos en el sistema de administración de justicia, éstos suelen preferir imponer multas.

El papel de la inspección del trabajo en la lucha contra el trabajo no declarado

Las medidas contra el trabajo no declarado suelen formar parte de una estrategia nacional más amplia para formalizar el empleo informal (véase la sección 2.1). Los inspectores del trabajo suelen ser competentes para fiscalizar el trabajo no declarado. En determinados sectores económicos se han llevado a cabo operaciones de control especiales, por ejemplo en España, Italia, Letonia, Polonia y Portugal, con objeto de contener el trabajo no declarado y detectar irregularidades en las condiciones de trabajo. Ahora bien, dada la complejidad de las cuestiones en juego,

las inspecciones del trabajo deben cooperar con otros órganos de la administración del trabajo y con los interlocutores sociales. Esta cooperación se puede coordinar mediante una unidad interministerial especial, como en la República Checa, Francia e Italia.

Las medidas contra el trabajo no declarado contemplan sanciones a los empleadores que recurren a mano de obra no declarada, tarjetas de identidad y/u otros tipos de registros de trabajadores, incentivos a las empresas que registran sus actividades y declaran a sus trabajadores, campañas de información y divulgación y otras medidas. Muchos países, como Bulgaria, Francia, Grecia, Italia, ex República Yugoslava de Macedonia, Portugal y Rumania, han elevado recientemente las sanciones relativas a la utilización de mano de obra no declarada. En Alemania, los empleadores que no declaran a sus trabajadores se exponen a fuertes multas y a penas de hasta tres años de prisión, mientras que en Noruega y Suiza las penas se elevan a seis meses de prisión. No obstante, se corre el riesgo de que las inspecciones del trabajo se centren en la aplicación de la legislación en materia de inmigración, con lo que los trabajadores migrantes no declarados estarían expuestos a la precariedad y la explotación (véase la sección 4.1).

2.6. Consideraciones en materia de políticas y camino a seguir

En este capítulo se pone de manifiesto el importante papel que desempeñan el diálogo social tripartito y la negociación colectiva en la formulación y la aplicación de políticas encaminadas a aumentar la calidad del trabajo en lo relativo a la seguridad en el empleo, una remuneración digna, condiciones de trabajo saludables y una protección social y jurídica adecuada. El diálogo social y la negociación colectiva también son fundamentales para mejorar la relación entre el crecimiento salarial y el aumento de la productividad. Asimismo, se ha observado que, en general, los sistemas de negociación colectiva de algunos nuevos Estados miembros de la UE y de los países de Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central son débiles y están infradesarrollados. También se destaca con preocupación que las medidas de austeridad y las reformas de la legislación laboral en Europa y Asia Central tienen por objeto debilitar el papel de la negociación colectiva en la fijación de los salarios y congelar o recortar los salarios en el sector público.

A fin de aumentar la calidad de los puestos de trabajo y atenuar la segmentación del mercado de trabajo provocada por las formas atípicas de empleo – que en muchos casos son involuntarias –, los mandantes tripartitos de la región podrían considerar lo siguiente: se debe llegar a un consenso acerca de la adecuada reglamentación y cobertura de la seguridad social en relación con las formas atípicas de empleo, así como sobre las políticas necesarias para estimular la reorganización interna de los trabajadores despedidos o, si esto no fuera posible, su rápida colocación en nuevos empleos de calidad, con un apoyo a los ingresos adecuado durante el período de transición (véase el capítulo 3).

En cuanto a la transición del empleo informal al empleo formal y decente, los países de la región podrían estudiar la posibilidad de adoptar un plan de acción tripartito a largo plazo que persiga simultáneamente diversos objetivos:

- *el fomento de la creación de empleo formal*, a través de políticas empresariales, industriales y macroeconómicas intensivas en empleo, según se aborda en el capítulo 1, de modo que el mercado de trabajo ofrezca más empleo formal y, si es posible, más empleos fijos;
- *la reducción del empleo informal*, incluido el trabajo no declarado, mediante el incremento del costo de la informalidad a través de la imposición de sanciones por la vulneración de los derechos de los trabajadores y la evasión fiscal, combinada con la creación de un entorno propicio que reduzca los obstáculos para la formalización, dé acceso a las empresas y los trabajadores informales a los recursos productivos y a la protección jurídica y fortalezca la capacidad de todas las partes interesadas para mejorar las condiciones de trabajo, y
- en los **países de Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central** menos adelantados económicamente, en particular, *la facilitación de la salida de la economía informal* a través de la instauración de pisos de protección social nacionales para todos, la fijación de un salario mínimo y la implementación de medidas de seguridad y salud, la promoción del derecho de sindicación y de asociación de los trabajadores y empleadores en la economía informal y el desarrollo de plataformas de diálogo social. Una de las vías más alentadoras para facilitar la transición hacia la economía formal y el trabajo decente es el desarrollo de la economía social, según se argumenta en la sección 1.4.

En todos los países, la negociación colectiva y el diálogo social son herramientas importantes que permiten configurar políticas económicas, industriales, de empleo y sociales nuevas, equilibradas y bien coordinadas entre sí:

- *los interlocutores sociales deberían participar plenamente en el debate sobre las medidas de austeridad y las reformas estructurales conexas*, en particular en los **países de la UE afectados por la crisis**;
- *se deben revisar las reformas legislativas* teniendo en cuenta su impacto en las relaciones de trabajo y la autonomía de los interlocutores sociales;
- *se debe seguir recurriendo a procedimientos de extensión de los convenios colectivos a nivel sectorial* o, en el caso de la **UE-10** y los países de **Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central**, establecerlos o fortalecerlos debido a su potencial para estabilizar o ampliar el alcance de la negociación colectiva;
- *se debe reforzar la negociación colectiva a todos los niveles*, en especial en la **UE-10** y en los países de **Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central**, y
- *se deben seguir fortaleciendo las capacidades técnicas de los interlocutores sociales*, en particular en los países de **Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central**, para que puedan desempeñar un papel importante en el diálogo social bipartito y en las consultas tripartitas sobre las políticas nacionales.

Para que *los salarios estén mejor acompañados con el aumento de la productividad y contribuyan a reducir la pobreza activa* en toda la región:

- *se debe reforzar la negociación colectiva sobre los incrementos salariales*, en particular a nivel sectorial, al tiempo que se vinculan los sistemas de remuneración con los resultados de la empresa mediante la distribución de beneficios y una

remuneración por participación real en los beneficios de la empresa, con miras a asegurar una distribución más equitativa del valor añadido;

- *se debe instituir un salario mínimo*, de modo que los trabajadores que se encuentran en el límite inferior de la escala salarial estén protegidos y se mantengan por encima de la línea de la pobreza. Al establecer el salario mínimo se deberían tener en cuenta los objetivos sociales y económicos, como el nivel de vida y la productividad de la mano de obra, y
- a pesar de la crisis, *los gobiernos deberían evitar interferir en la fijación de salarios*, dado que esto limitaría automáticamente el papel que desempeñan los factores institucionales descritos anteriormente.

En lo relativo a la *mejora de la seguridad y salud en el trabajo*:

- los países de **Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central** deberían esforzarse por seguir fortaleciendo su *legislación nacional en materia de SST* y elaborar *políticas nacionales tripartitas sobre SST y sistemas de gestión de riesgos en las empresas*;
- los encargados tripartitos de la formulación de políticas en **todos los países de la región** deberían considerar la posibilidad de adoptar políticas destinadas a alentar a los empleadores a reducir el estrés relacionado con el trabajo, *incorporando los riesgos psicosociales a las estrategias de gestión de riesgos e invirtiendo en material ergonómico y otras herramientas y prácticas* para prevenir los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales.

Garantizar el cumplimiento de la legislación laboral a través de una inspección del trabajo eficaz:

- *es necesario fortalecer las inspecciones nacionales del trabajo* a través de la mejora del marco jurídico, la gestión profesional, las calificaciones de los inspectores del trabajo, las herramientas disponibles para promover el cumplimiento de la legislación laboral e imponer sanciones a los infractores, así como una mayor cooperación entre las autoridades judiciales, otros órganos de control estatal y los interlocutores sociales, y
- *se debe incrementar la eficacia de las medidas para luchar contra el trabajo no declarado* mediante una combinación de incentivos y sanciones para alentar a las empresas a registrar sus actividades y abstenerse de recurrir a mano de obra no declarada. Estas medidas deberían negociarse en el marco del diálogo social y su aplicación debería mejorarse mediante el fortalecimiento de las inspecciones del trabajo.



Los participantes tal vez estimen oportuno examinar las siguientes cuestiones durante la reunión temática relativa al capítulo 2

1. ¿En qué área(s) considera que se concentran el(los) principal(es) déficit(s) en relación con la calidad de los puestos de trabajo y del empleo en su país?
2. Junto con la aplicación de políticas activas y pasivas de mercado de trabajo, ¿considera que el enfoque sugerido para fortalecer las medidas de retención del empleo es una herramienta adecuada para luchar contra la segmentación y facilitar las transiciones del mercado de trabajo?
3. ¿Considera que la acción tripartita para fomentar la transición de la economía informal a la economía formal y el trabajo decente es pertinente y factible en su país? ¿En qué componente consideraría que la ayuda de la OIT es más importante: i) promover una mayor creación de empleo formal; ii) aumentar la inspección del trabajo para aplicar con eficacia la legislación laboral en todo el mercado de trabajo; iii) reducir el empleo informal mediante el incremento del costo de la informalidad, y iv) utilizar la formación y otros incentivos para facilitar la salida de la economía informal?
4. ¿Cómo podrían fortalecerse los mecanismos de negociación colectiva y diálogo social tripartito en su país para que la opinión de los interlocutores sociales sobre las políticas económicas, de empleo y salariales y sobre su papel en la recuperación económica y del mercado de trabajo quede plenamente reflejada en las decisiones en materia de políticas?
5. ¿Cuáles son los principales obstáculos para fortalecer la negociación salarial, negociar los incrementos salariales para que sean acordes a la productividad y establecer el salario mínimo de modo que refleje los objetivos sociales y económicos de su país? ¿Seguirá solicitando la ayuda de la OIT para superar esos obstáculos?
6. ¿Considera que la inspección nacional del trabajo es suficientemente eficaz para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral y unas condiciones de trabajo seguras y para luchar contra el trabajo no declarado en su país? ¿Cree que el apoyo prestado a la inspección del trabajo debe ser una de las prioridades de la ayuda de la OIT?

3. Afrontar la crisis del desempleo juvenil y los desafíos de una sociedad que envejece

Los jóvenes y las personas de edad – los dos grupos que están, respectivamente, al comienzo y al final del ciclo vital del empleo – son particularmente vulnerables. Mientras que los jóvenes tienen tremendos problemas para acceder al mercado de trabajo, los trabajadores de edad suelen encontrar dificultades en relación con el empleo y la ocupación a causa de su edad avanzada, que muchas veces pueden ocasionar un retiro prematuro del mercado laboral. Esta situación se verá agravada por el envejecimiento de la sociedad, que alcanzará cotas históricas en los próximos decenios. Por consiguiente, al disminuir el número de jóvenes y de personas de edad que pueden encontrar un puesto de trabajo o permanecer en el empleo, es posible que se ponga así en riesgo los sistemas de protección social. La disminución de las cotizaciones a los planes de prestaciones de desempleo, los sistemas de pensiones y otros planes de seguridad social, amenaza la sostenibilidad financiera de estos sistemas y entraña posibles consecuencias negativas por lo que respecta a la distribución de los ingresos, la desigualdad y la pobreza. Esto, a su vez, puede tener repercusiones en la demanda de bienes y servicios, y afectar adversamente al crecimiento económico. Así pues, la situación de los trabajadores jóvenes y de edad representa un doble desafío para el mercado de trabajo, el empleo y las políticas de protección social.

Los jóvenes han sufrido en forma desproporcionada la crisis del empleo. Su tasa media de desempleo en la UE es dos veces más alta que la de los adultos, y tiende a seguir creciendo. Esto puede parecer paradójico teniendo en cuenta la reducida proporción de jóvenes en el mercado laboral – cabe destacar que con mejor educación que nunca – y el progresivo envejecimiento de la población en la mayoría de los países de la región²⁴. Los jóvenes son el futuro de la economía y la sociedad. Los jóvenes de hoy serán una generación perdida a menos que adquieran tempranamente las calificaciones pertinentes, consigan puestos de trabajo en los que puedan utilizarlas, y obtengan unos ingresos que les permitan vivir y llevar una existencia independiente. Además, esa situación ya contribuye al aumento del malestar de la sociedad y socava el modelo social europeo. En consecuencia, se necesita una acción urgente y decisiva para superar las causas principales de la crisis del desempleo juvenil.

No obstante, también hay que prestar atención a facilitar la reinserción profesional de los trabajadores que han perdido su puesto de trabajo durante la crisis, y a promover o mantener la inclusión en el mercado laboral de los grupos vulnerables, en particular los trabajadores de edad. Este capítulo, pues, versa sobre las políticas relativas al mercado de trabajo, el empleo y la protección social que abordan el doble desafío del desempleo juvenil y la reinserción profesional de los trabajadores de edad. Las

²⁴ En la región de Europa y Asia Central, sólo Albania, Azerbaiyán, Kirguistán, Tayikistán, Turquía, Turkmenistán y Uzbekistán no padecen aún el problema del envejecimiento demográfico.

políticas que ofrecen soluciones duraderas pueden consistir en estimular la empleabilidad mediante la educación, la capacitación y el desarrollo de las calificaciones y la reinserción profesional mediante servicios de colocación laboral y políticas activas de mercado de trabajo, y en proporcionar seguridad suficiente en materia de ingresos por medio de un sistema nacional de seguridad social integral y sostenible.

En la sección 3.1 se presenta un panorama general de la evolución del mercado laboral desde 2008 por lo que respecta a los trabajadores jóvenes, los de edad intermedia y los de más edad. Se hace hincapié, en particular, en la cruda situación del empleo de los jóvenes. Se resumen los principales obstáculos al empleo juvenil y se examinan los problemas de reinserción profesional que padecen otros grupos vulnerables, especialmente los trabajadores mayores.

En la sección 3.2 se evalúan políticas encaminadas a promover el desarrollo de las calificaciones pertinentes y el empleo decente para los jóvenes, así como la eficacia de diferentes políticas y enfoques. Se propugna una estrategia multidimensional que combina una serie de medidas adaptadas a las necesidades específicas de los distintos grupos de jóvenes.

En la sección 3.3 se examinan las políticas aplicadas en la región durante la crisis para favorecer la transición de los trabajadores despedidos a nuevos puestos de trabajo. En particular, se examina el papel que cumplen las políticas de envejecimiento activo en la resolución del problema demográfico.

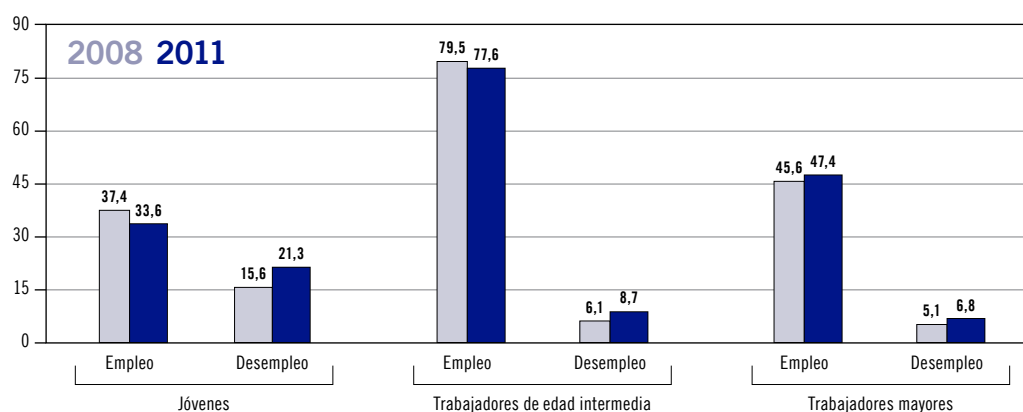
En la sección 3.4 se analizan los puntos débiles de los sistemas nacionales de seguridad social por lo que respecta a la cobertura, la adecuación de las prestaciones, la seguridad del ingreso en caso de pérdida temporal o permanente de ingresos salariales, y la sostenibilidad. Se examinan opciones que permitan garantizar la seguridad social para todos.

En la sección 3.5 se concluye con consideraciones de política destinadas a mejorar significativamente las perspectivas de empleo e ingresos de los jóvenes y otros grupos de personas en edad activa. También se plantean preguntas para facilitar el debate en la sesión temática sobre el capítulo 3.

3.1. Los duros desafíos del mercado laboral que afrontan principalmente los jóvenes, así como los trabajadores de edad intermedia y los mayores

En el capítulo 1 se pusieron de relieve las importantes pérdidas de puestos de trabajo y el fuerte aumento del desempleo total desde el inicio de la crisis económica, en particular en la UE. Esto afectó de diferente manera a diversos grupos de personas en edad activa (véase el gráfico 3.1).

Una comparación de las tasas de empleo y de desempleo correspondientes a los tres grupos principales de personas en edad de trabajar en la UE revela la extremadamente penosa situación que padecen los jóvenes: la tasa de empleo juvenil sufrió un fuerte descenso de 4 puntos porcentuales durante la crisis y la ya altísima tasa de desempleo aumentó casi 6 puntos más. Es la más alta de esos tres grupos. El gráfico 3.1 también muestra el deterioro de la situación del mercado laboral de los trabajadores de edad intermedia a raíz de la pérdida generalizada de puestos de trabajo. En cambio, el empleo de los trabajadores de más edad mejoró durante la crisis,

Gráfico 3.1. Tasas de empleo y desempleo de trabajadores jóvenes (15-24), de edad intermedia (25-54) y mayores (55-64) en la UE-27, 2008 y 2011 (porcentaje)

Fuente: Cálculos basados en información de la base de datos estadísticos de Eurostat.

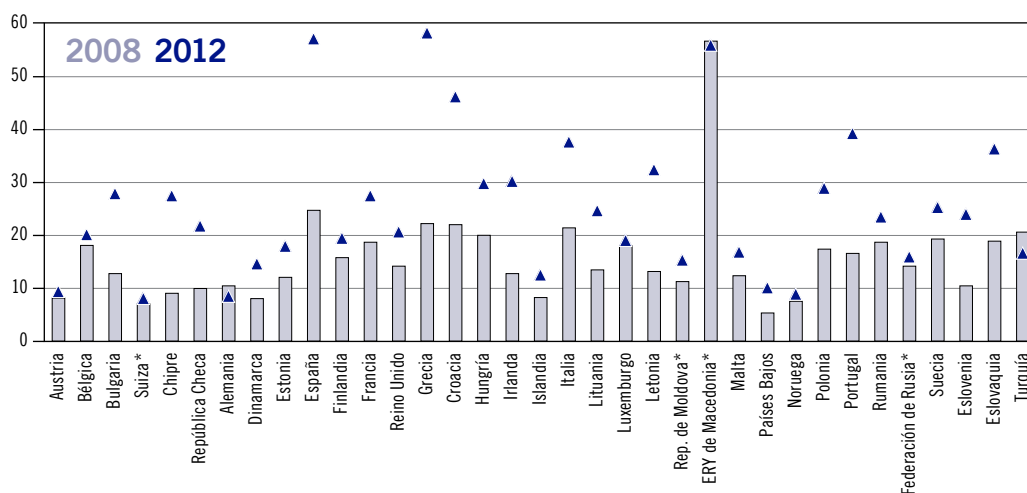
aunque sigue estando muy por debajo de la tasa correspondiente a los trabajadores de edad intermedia. El desempleo de los trabajadores mayores también aumentó, pero menos que con respecto a los demás grupos etarios. No obstante, dado que la mayoría de las sociedades de la región se enfrentan a un rápido proceso de envejecimiento (véanse proyecciones más detalladas en la sección 3.3), la situación del mercado laboral de los trabajadores de más edad se deteriorará rápidamente. Estas tendencias plantean importantes desafíos para la inclusión en el mercado de trabajo de los tres grupos etarios.

La crítica situación del empleo juvenil

Los jóvenes ya padecían tasas de desempleo desproporcionadamente altas, en comparación con la población adulta, antes de que se desencadenara la crisis económica. Esta situación se ha agravado con la crisis. En la UE, la tasa de desempleo juvenil aumentó del 15 por ciento en febrero de 2008 al 23,7 por ciento en noviembre de 2012. Esta cifra regional, empero, oculta grandes diferencias entre los países, cuyas tasas oscilan entre el 8,1 por ciento en Alemania, el 56,5 en España (ambas cifras correspondientes a noviembre de 2012) y el 57,6 por ciento en Grecia (septiembre de 2012), y, fuera de la UE, el 54,8 por ciento en la ex República Yugoslava de Macedonia en 2011 (véase el gráfico 3.2). La tasa de desempleo juvenil fue superior al 20 por ciento en dos tercios de los 35 países de la región incluidos en ese gráfico. España y Grecia, junto con Croacia, también han experimentado el aumento más pronunciado del desempleo juvenil durante la crisis.

El crecimiento prolongado del número de jóvenes desempleados ha agravado también su situación de desempleo a largo plazo: en el segundo trimestre de 2012, casi una tercera parte (el 32,6 por ciento) de todos los jóvenes desempleados de la UE carecían de un puesto de trabajo desde hacía más de 12 meses; ahora bien, en Bulgaria, Eslovaquia, Grecia, Irlanda e Italia, la cifra fue superior al 45 por ciento en el tercer trimestre de 2012. El desempleo creció de manera espectacular para todos los jóvenes,

Gráfico 3.2. Tasa de desempleo juvenil en algunos países de la región de Europa y Asia Central, 2008 y 2012 (porcentaje)



* Datos disponibles correspondientes a 2011.

Nota: Datos correspondientes a octubre de 2012 respecto de Estonia y Hungría; datos correspondientes a septiembre de 2012 respecto de Chipre, Eslovenia, Grecia, Letonia, Noruega, Reino Unido, Rumania y Turquía.

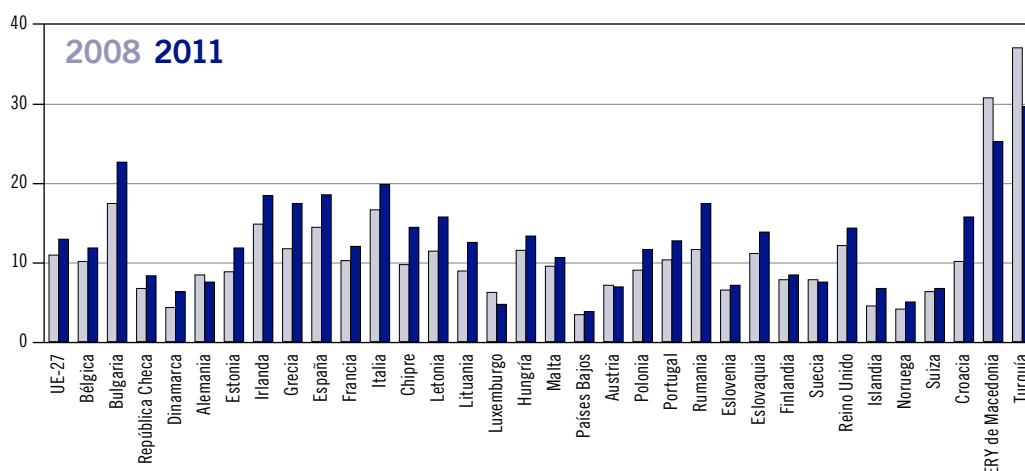
Fuente: Datos de 2008 y 2011: OIT (2012e, cuadro 10); datos de 2012: base de datos estadísticos de Eurostat.

independientemente de su nivel de educación. Si bien la tasa de desempleo tendió a ser más baja entre aquellos con niveles de educación superiores (un 16,6 por ciento para quienes tenían formación universitaria, un 19,2 por ciento para los jóvenes con estudios de segundo ciclo de enseñanza secundaria y enseñanza postsecundaria, y un 30,7 por ciento para los jóvenes con pocas calificaciones, en el segundo trimestre de 2012), el aumento del desempleo entre los jóvenes con mejor nivel educativo fue particularmente pronunciado en países como Grecia (con una tasa de desempleo del 53,2 por ciento para los jóvenes con educación terciaria), Portugal (42,8 por ciento), España (39,5 por ciento) y Chipre (31,8 por ciento) en el tercer trimestre de 2012. Esto es claramente un desperdicio del talento de los jóvenes.

La crisis de los jóvenes sin estudios, trabajo ni formación (generación «ni-ni»)

La crisis también provocó un aumento del número de jóvenes que ni están empleados ni reciben formación o capacitación alguna – comúnmente llamados «ni-ni» – en la región. El gráfico 3.3 muestra que en la UE la tasa de jóvenes de esta categoría pertenecientes al grupo etario de 15 a 24 años era del 12,9 por ciento en 2011 (lo que representa un aumento de 2,1 puntos porcentuales respecto a 2008), mientras que en el grupo etario de 25 a 29 años ascendía hasta el 19,8 por ciento. En relación con estas tasas, hay grandes diferencias entre los países: en los Países Bajos, los jóvenes «ni-ni» son apenas un 3,8 por ciento, mientras que en Bulgaria el fenómeno afecta casi a uno de cada cuatro jóvenes. En un estudio reciente se calculaba que el costo económico (considerando el costo de recursos debido a los ingresos perdidos y el costo para las finanzas públicas por exceso de transferencias) de los jóvenes «ni-ni» en 26 países de

Gráfico 3.3. Tasa de jóvenes «ni-ni» en algunos países de la región de Europa y Asia Central en el grupo etario de 15 a 24 años, 2008 y 2011 (porcentaje)



Fuente: Base de datos estadísticos de Eurostat.

la UE había sido de 153.000 millones de euros en 2012, lo que correspondía al 1,2 por ciento de su PIB global (Eurofound, 2012). El desempleo o la inactividad prolongados por motivos distintos de la educación/capacitación entrañan un gran riesgo para los jóvenes, ya que existe una alta probabilidad de que afecten negativamente a su inclusión en el mercado de trabajo, a la calidad del empleo y a las perspectivas de ingreso a lo largo de toda su carrera laboral. Según un estudio, un año de desempleo juvenil puede resultar en una reducción del 13 al 21 por ciento del ingreso anual a la edad de 42 años (Gregg y Tominey, 2005).

Los jóvenes en formas de empleo atípicas

La incidencia de formas de empleo atípicas es muy alta entre los jóvenes: en la UE, en 2011, un 42,5 por ciento de los trabajadores jóvenes estaban empleados en puestos de trabajo temporales (tres veces la proporción correspondiente al total de la población en edad activa), y más de un tercio de ellos no lo hacía de manera voluntaria. En Eslovenia, por ejemplo, tres de cada cuatro trabajadores jóvenes tienen contratos temporarios. Además, el 29,7 por ciento de los jóvenes trabajaban a tiempo parcial en 2011. Si bien en algunos casos se trata de una elección voluntaria, que les permite combinar el trabajo con los estudios o la vida de familia, la proporción de trabajadores a tiempo parcial involuntarios aumentó casi 5 puntos porcentuales durante la crisis. El aumento más notable de la proporción de trabajadores jóvenes a tiempo parcial ocurrió en Irlanda, donde fue de 20 puntos porcentuales respecto de 2007, lo que indica un brote de interés por ese tipo de empleo entre los estudiantes, como también una política de los empleadores destinada a ahorrar en los costos laborales durante la crisis. En un análisis reciente se estima que la proporción de trabajadores jóvenes de la UE en la economía informal es de alrededor del 17 por ciento, frente al 7 por ciento correspondiente a los trabajadores de edad intermedia (25-54 años) (Hazans, 2011). Un análisis de la informalidad entre los jóvenes de ocho países de Europa Oriental y

el Cáucaso reveló que, en 2009, una tercera parte del empleo juvenil correspondía a la economía informal (OIT, 2011c)²⁵.

A fin de apoyar y reforzar el proceso de consultas conducente a la discusión general sobre la crisis del empleo juvenil que tendría lugar en la 101.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2012, se celebró en Bruselas, en el marco de un evento regional para la UE, una serie de 11 eventos nacionales (para los siguientes países: Armenia, Azerbaiyán, España, Francia, Georgia, Italia, ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia, Turquía y Ucrania, a los que asistieron jóvenes y representantes de los gobiernos, los interlocutores sociales y la sociedad civil. Los participantes determinaron cinco desafíos principales con que se enfrentan los jóvenes en su búsqueda de un trabajo decente, que es preciso abordar urgentemente mediante políticas apropiadas: 1) bajo nivel de demanda de mano de obra y falta de puestos de trabajo decente; 2) mercados de trabajo nacionales segmentados que penalizan a los jóvenes en cuanto a salarios, perspectivas de carrera, capacitación y estabilidad laboral se refiere; 3) desajuste entre la educación y la capacitación que los jóvenes han recibido y las calificaciones que exige el mercado de trabajo; 4) difícil transición del estudio al trabajo, a menudo vinculada a una falta de experiencia laboral; y 5) falta de conocimiento entre los jóvenes acerca de dónde y cómo buscar trabajo (Deganis y Künzle, 2012, pág. 1). En Francia, por ejemplo, los jóvenes señalaron que toda su generación había tenido que rebajar sus ambiciones y sustituir las aspiraciones de carrera por la búsqueda de estabilidad (*ibid.*, pág. 13).

Desafíos del mercado de trabajo que afrontan los trabajadores de edad intermedia y los trabajadores de más edad

En el caso de los trabajadores de edad intermedia, el principal obstáculo a la reinserción profesional es también la falta de puestos de trabajo decente, que se agudizó durante la crisis. Las posibilidades de reinserción profesional disminuyen además para los trabajadores poco calificados, los desempleados de larga duración, los trabajadores con problemas de salud, las mujeres al cuidado de niños pequeños y/o familiares con discapacidad o ancianos, los trabajadores migrantes y las minorías étnicas desfavorecidas, como los gitanos, que necesitan programas específicos.

La situación de desempleo por lo que respecta a los trabajadores de edad en la UE-27, que se presenta en el gráfico 3.1, parece ser mejor en comparación con la de los otros grupos etarios. Sin embargo, no revela las dificultades de reinserción profesional con que tropiezan los trabajadores mayores que han perdido su puesto de trabajo, y a raíz de las cuales pueden verse apartados prematuramente del mercado laboral o quedar en una situación de desempleo de larga duración. Un informe reciente de la Comisión Europea indica que los trabajadores de edad, una vez que quedan desempleados, tienen bajísimas probabilidades, en comparación con otros grupos etarios, de recuperar un empleo, y la duración del desempleo es también mucho más larga (CE, 2011c). Esto obedece a diversos motivos, en particular una búsqueda de trabajo menos intensa, la idea de los empleadores de que supuestamente los trabajadores de edad tienen una productividad más baja y están menos dispuestos a adquirir nuevas

²⁵ Los ocho países son Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Croacia, Georgia, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova y Ucrania.

calificaciones y a adaptarse a los cambios organizacionales y de otra índole, las limitaciones de salud y un desajuste con las calificaciones que requieren los puestos de trabajo disponibles en el mercado laboral. La discriminación por edad ya comienza alrededor de los 50 años por lo que respecta a los varones, y aun antes en el caso de las mujeres. El salario por antigüedad o el costo del despido son factores que pueden hacer aumentar los costos laborales de los trabajadores de edad e influir en las decisiones de contratación de los empleadores, particularmente en el contexto de una sociedad que envejece.

3.2. Políticas de desarrollo de las calificaciones y promoción del empleo para los jóvenes

La intensificación de la crisis del empleo juvenil llevó al Consejo de Administración de la OIT a inscribir este asunto en el orden del día de la 101.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, que se celebraría en 2012, para su discusión general. La Conferencia adoptó una resolución titulada «La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción», en la que se afirma que la creación de suficientes puestos de trabajo decente para los jóvenes es una cuestión de máxima prioridad mundial, se subraya la importancia de una voluntad política y una colaboración firmes y sostenidas, y se pide la adopción de medidas inmediatas y específicas para hacer frente la crisis mundial del empleo juvenil (OIT, 2012f).

En el informe de referencia de la OIT para esa discusión general se examinaban los resultados y el grado de eficacia de las políticas emprendidas por los Estados Miembros como seguimiento de las conclusiones relativas al empleo de los jóvenes adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 93.^a reunión, celebrada en 2005, y en respuesta a la reciente crisis económica (OIT, 2012g). Para preparar ese informe se realizó un análisis del marco normativo de 138 países, que reveló un compromiso creciente de los Estados Miembros de la OIT para priorizar el empleo de los jóvenes en sus programas de políticas. No obstante, también se concluyó que ese compromiso rara vez se traducía en un marco normativo integral que estableciera una serie clara de prioridades en la materia. En muchos casos, las disposiciones de diversas políticas resultaban en medidas y objetivos contradictorios, y en una falta de coherencia, que limitaban sus repercusiones. Otro problema es que las políticas nacionales por lo común se concentran en las medidas relativas a la oferta, principalmente el fomento del desarrollo de las calificaciones de los jóvenes, mientras que las intervenciones relativas a la demanda para favorecer las oportunidades de empleo de los jóvenes son menos frecuentes. Además, los programas apuntan a la reducción del desempleo y la creación de oportunidades de formación, pero hacen poco hincapié en el mejoramiento de la calidad de los puestos de trabajo y la reducción de las desventajas de los jóvenes. Asimismo, la financiación suele asignarse a la ejecución de programas de alcance limitado y, en la mayoría de los casos, se subestiman los recursos necesarios para la aplicación de las políticas (*ibid.*, págs. 32-33).

Es importante destacar que el empleo de los jóvenes es también una de las áreas prioritarias de la UE. En el marco de la estrategia Europa 2020, varios objetivos generales e iniciativas emblemáticas están dirigidos a los jóvenes, ya sea en forma

específica, ya sea junto con otros grupos etarios²⁶. En diciembre de 2011, la Comisión Europea puso en marcha la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud, en la que se pedía a los gobiernos y a los interlocutores sociales que previnieran el abandono escolar temprano y ayudaran a los jóvenes a adquirir las competencias pertinentes, conseguir experiencia laboral y encontrar un primer puesto de trabajo. El paquete de medidas para el empleo, adoptado en abril de 2012, que complementa las prioridades de empleo de la encuesta sobre crecimiento anual de la UE y proporciona orientación de política a mediano plazo sobre la promoción de un crecimiento generador de empleo, hace referencia a la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud. En el documento se destaca la necesidad de priorizar el apoyo a la transición de los jóvenes al mundo del trabajo mediante regímenes de garantías para los jóvenes, medidas de activación destinadas a los jóvenes, una capacitación de calidad y el fomento de la movilidad de los jóvenes, así como de movilizar los fondos de la UE disponibles a efectos de complementar los recursos nacionales.

Sobre la base de la amplia hoja de ruta que proporciona la resolución de la OIT «La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción», en la sección siguiente se examinan las políticas que han demostrado ser eficaces para hacer frente a los desafíos que se analizan en el presente informe.

Políticas que promueven la educación y la adquisición de las calificaciones apropiadas para los jóvenes

Como se dijo anteriormente, muchos jóvenes en toda la región tropiezan con dificultades a la hora de encontrar un puesto de trabajo porque sus calificaciones educacionales (por lo que se refiere a su perfil tanto educativo como profesional) no se ajustan a aquellas que exigen los empleadores. En la UE-27, la existencia de cuatro millones de puestos de trabajo vacantes, pese al elevado desempleo, es un síntoma de este problema (así como de las deficiencias en la difusión de información sobre las vacantes) (Matsumoto y Elder, 2010). Este desajuste es aun más grave en algunos países de la subregión de Europa Sudoriental y Asia Central: por una parte, no hay suficientes puestos de trabajo altamente calificados a los que puedan aspirar los jóvenes titulados universitarios, aunque existe, sin embargo, una gran demanda insatisfecha de técnicos de todos los niveles y de trabajadores manuales calificados; y por otra, la calidad de la educación y la formación no es acorde con los requerimientos del mercado laboral. Además, las proyecciones de las necesidades de competencias profesionales hechas en la UE subrayan la tendencia actual a una polarización de los puestos de trabajo, concentrándose las oportunidades de empleo en ocupaciones profesionales de alto nivel y en ocupaciones minoristas, de ventas y de servicios, poco calificadas. La aparición de nuevas ocupaciones «verdes» (técnicos en energía solar, ecodiseñadores y técnicos en biocombustibles, entre otras) también requiere niveles más altos de calificaciones, particularmente las relacionadas con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, ya que la escasez de estas competencias impide la transición a economías verdes menos dependientes del carbón.

²⁶ Los objetivos comprenden: empleo para el 75 por ciento de las personas de 20 a 64 años; tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10 por ciento, y al menos un 40 por ciento de las personas de 30 a 34 años de edad deberán completar estudios de nivel terciario. Las iniciativas emblemáticas más pertinentes son: Juventud en movimiento, Una agenda de nuevas cualificaciones y empleos, y Plataforma europea contra la pobreza. Véase Comisión Europea (2012e).

Así pues, los países de la región de Europa y Asia Central tienen que ajustar sus sistemas de educación y formación para satisfacer las actuales y futuras exigencias de competencias laborales de los respectivos mercados de trabajo, y seguir mejorando la calidad de la educación y la formación que dispensan. Para esta estrategia es fundamental la participación sostenida de los interlocutores sociales. Ello comprende su intervención en el establecimiento de prioridades nacionales, la elaboración de las políticas y la vigilancia de su aplicación. Comprende asimismo la participación directa a través de consejos sectoriales de calificaciones y otros órganos sectoriales en los que las asociaciones de empleadores y los sindicatos determinan las necesidades en materia de capacitación, garantizan la calidad y armonizan el aprendizaje en el lugar de trabajo y en las aulas por medio de diversas instituciones que comparten costos y adoptan decisiones (OIT, 2012g).

De cara al futuro, *dos áreas de política ofrecen vías prometedoras para dotar a los jóvenes de las calificaciones valoradas en el mercado que exigen los empleadores.*

En primer lugar, *el abandono escolar prematuro* tiene repercusiones adversas en las perspectivas de empleo de los jóvenes y *es necesario prevenirlo*. En 2009, nada más que un 48 por ciento de quienes habían abandonado tempranamente los estudios en la UE tenían empleo, mientras que el 52 por ciento eran desempleados o bien se habían retirado del mercado de trabajo (CE, 2011d)²⁷. A nivel nacional, se procura resolver el problema, principalmente mediante el aumento de los años de enseñanza obligatoria, la lucha contra el absentismo escolar, el establecimiento de instituciones de enseñanza de segunda oportunidad, la ayuda financiera a los hogares en riesgo de pobreza, la facilitación de actividades extracurriculares para ampliar las posibilidades de aprendizaje, y el incremento del apoyo específico a los jóvenes en riesgo de abandonar los estudios (por ejemplo, con clases de apoyo suplementarias). El proyecto finlandés «equipo de búsqueda» es ejemplo de una práctica exitosa: a la persona que abandona tempranamente los estudios se le asigna un consejero personal que le proporciona las orientaciones necesarias para que retome los estudios o bien encuentre un empleo. Trabajando en tándem, ambos constituyen un eficaz «equipo de búsqueda» (OEE, 2011).

En segundo lugar, se dispone de *los regímenes duales de educación y formación técnica y profesional (EFTP)*, que combinan la educación en centros docentes con la formación en la empresa, y que permiten adquirir calificaciones formalmente reconocidas. Siguen existiendo prejuicios y un escaso prestigio social en torno a estos regímenes, consecuencia de la poca inversión hecha en ellos (incluidos los bajos salarios de los docentes y lo obsoleto del equipo y los planes de estudio) y de la desconexión de las instituciones de formación con las empresas (lo que resulta en una formación de inferior calidad y unas competencias que no responden a las exigidas para los puestos de trabajo disponibles), particularmente en la subregión de Europa Sudoriental y Oriental y Asia Central. En consecuencia, es posible que los jóvenes opten por la educación general, aun cuando hay un fuerte desempleo de titulados y puestos vacantes que requieren competencias técnicas y profesionales. El valor del modelo dual de EFTP reside en su posibilidad de resolver simultáneamente dos problemas clave con que se enfrentan hoy los jóvenes: permite mejorar su empleabilidad armonizando estrechamente su formación con las competencias que exige el mercado de trabajo local,

²⁷ La UE define a quienes abandonan tempranamente los estudios como aquellas personas de entre 18 y 24 años de edad que han cursado, a lo sumo, el primer ciclo de la enseñanza secundaria y que no han seguido ulteriormente ningún tipo de educación o formación.

y facilita su transición de los estudios al trabajo proporcionándoles una experiencia laboral práctica. La clave del éxito de este modelo radica en el diálogo efectivo entre las autoridades nacionales, las instituciones de formación, los interlocutores sociales y las empresas locales. Una colaboración estrecha y sostenida entre todas las partes es esencial para mantener la pertinencia y alta calidad de los planes de estudio y garantizar que los empleadores ofrezcan un número suficiente de plazas de aprendiz (CE, 2012d). Los regímenes duales bien implantados en países como Alemania y Austria, que tienen unas de las tasas de desempleo juvenil más bajas de Europa, pueden servir de inspiración a los países de la región para adoptar y adaptar este modelo. Como el establecimiento de un sistema dual de ámbito nacional o sectorial es una tarea de largo aliento, los países también pueden optar por introducir módulos de capacitación práctica en el sistema de enseñanza profesional (*ibid.*).

Programas de empleo para los jóvenes

Hay una serie de políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) que han demostrado ser eficaces para promover el empleo de los jóvenes.

Una de ellas es la prestación de servicios de empleo a los jóvenes que buscan trabajo, en particular asistencia para la búsqueda, orientación profesional e información sobre el mercado de trabajo, a cargo de los servicios públicos de empleo (SPE). Los SPE proporcionan a los jóvenes información actualizada sobre puestos vacantes, inscriben en un registro a los demandantes de empleo y facilitan su colocación laboral dirigiéndolos a los puestos vacantes y organizando cursos de búsqueda de trabajo y ferias de empleo, entre otras cosas. También ofrecen orientación profesional personalizada a los jóvenes de más difícil colocación, basada en las características individuales del interesado (lo que incluye nivel de educación, sexo, situación socioeconómica, origen nacional y discapacidad) y en los determinantes de la desventaja de esa persona, y los alientan a escoger una nueva formación u otros estudios conducentes a profesiones requeridas en el mercado de trabajo, o bien los orientan hacia las PAMT más apropiadas que conjuguen las necesidades del interesado con las oportunidades que ofrece el mercado laboral. En la República de Moldova, el 79 por ciento de los beneficiarios de los servicios de orientación profesional son jóvenes menores de 29 años, mientras que en Ucrania el 34 por ciento de los servicios de colocación están dirigidos a los jóvenes (OIT, 2012g, pág. 66). Sin embargo, especialmente en la subregión de Europa Sudoriental y Asia Central, son muchos los jóvenes, en particular los desfavorecidos, que no solicitan la asistencia de los SPE, debido a la reducida dotación de personal de estos servicios, la insuficiencia de la experiencia y la motivación de los consejeros (resultante de los bajos salarios y la gran rotación del personal), la debilidad de los vínculos con los empleadores locales y la escasa disponibilidad de PAMT. Los SPE, pues, han de reforzarse considerablemente por lo que respecta a la capacidad del personal y los recursos financieros para una aplicación efectiva de las PAMT. En Alemania, por ejemplo, conforme a una nueva ley, la relación entre dotación de personal y número de usuarios, en el caso de desempleados de más larga duración, se redujo a uno de cada 75 tratándose de jóvenes (y a uno de cada 150 tratándose de adultos). Los SPE también deberían trabajar en estrecha colaboración con las empresas, las autoridades locales, los interlocutores sociales y las organizaciones de base comunitaria, a fin de prestar servicios pertinentes a todos los jóvenes que buscan trabajo, incluso aquellos a los que es más difícil llegar.

La *formación para el mercado de trabajo de los jóvenes desempleados* que poseen escasas competencias o competencias que el mercado no requiere es indispensable para mejorar su empleabilidad y para dotarlos de las competencias pertinentes acordes con las necesidades del mercado laboral. Para el creciente número de jóvenes desalentados, estos programas de formación también sirven para ayudarlos a mantenerse vinculados al mercado. Es este el programa de mayor extensión organizado por los SPE para los jóvenes; en la zona del euro, en 2010, el 45 por ciento de quienes recibían formación eran menores de 25 años, mientras que su parte en la totalidad de las PAMT era sólo del 18 por ciento, según la base de datos estadísticos de Eurostat. Ahora bien, la formación que ofrecen los SPE suele ser únicamente a corto plazo, y es posible, pues, que genere soluciones temporarias más que duraderas. La sola formación puede también no ser suficiente para acrecentar las perspectivas de empleo de los jóvenes, por lo que debiera combinarse con la asistencia para la colocación laboral. El programa de Islandia «Activating the young» (Activar a los jóvenes) es un ejemplo apropiado: ofrece a los jóvenes desempleados de 16 a 29 años de edad diversos cursos en determinados institutos de enseñanza secundaria, referentes a tecnologías de la información, competencias administrativas básicas y artes creativas, junto con orientación privada y asistencia para la búsqueda de empleo, y ha dado muy buenos resultados (OEE, 2011).

La *transición de la escuela al trabajo puede facilitarse con intervenciones públicas en forma de subvenciones salariales y otros incentivos* (por ejemplo, exenciones impositivas o de cotizaciones a la seguridad social durante un período determinado) a los empleadores que contraten a personas jóvenes. Estas subvenciones limitadas en el tiempo son una forma de indemnizar a los empleadores por la baja productividad inicial de los trabajadores jóvenes, que permite escoger en particular a jóvenes desfavorecidos y ayuda a aumentar la demanda de mano de obra en momentos de crisis económica, especialmente en países con costos laborales más altos. Junto con la formación y la experiencia laboral, las subvenciones salariales temporales y otros incentivos pueden mejorar las posibilidades de los jóvenes beneficiarios de pasar a tener un empleo permanente. Un buen ejemplo de este tipo de política es el programa del Servicio Nacional de Empleo de Serbia «Primera oportunidad», que da a los jóvenes que buscan trabajo (menores de 30 años) y carecen de una experiencia laboral previa importante la oportunidad de tener un empleo subvencionado con un empleador privado por un salario convenido durante un período de 6 a 12 meses (*ibid.*). Para que estos programas tengan éxito, es indispensable que estén dirigidos, con carácter prioritario, a los jóvenes de difícil colocación y que prevean incentivos adicionales para que los empleadores mantengan empleados a los beneficiarios más allá del período subvencionado, por ejemplo mediante una disminución gradual de la subvención o un pago único. Asimismo, las pasantías pueden proporcionar a los jóvenes una experiencia laboral valiosa; sin embargo, a medida que se vuelven más frecuentes, también aumenta el riesgo de abusos, especialmente en períodos de recesión económica. Una mejor regulación de las pasantías es imprescindible para que proporcionen una experiencia adecuada, acceso a las oportunidades de empleo y una remuneración suficiente.

Algunos países también han adoptado *tasas salariales mínimas más bajas para los jóvenes*, a veces en combinación con prestaciones públicas para los trabajadores en activo a efectos de compensar la pérdida de ingresos. Se pretende con ello facilitar la contratación de jóvenes que buscan trabajo, y al mismo tiempo desalentar el abandono escolar prematuro. Algunos estudios revelan que gracias a las tasas salariales

más bajas, junto con otras PAMT, ciertos países han podido mejorar la situación del mercado de trabajo juvenil²⁸. Ahora bien, estas políticas deben estar en consonancia con las normas internacionales del trabajo y demás normativas internacionales. Por ejemplo, en el caso de Grecia, la reducción del 32 por ciento del salario mínimo de los jóvenes menores de 25 años colocó el salario mínimo juvenil por debajo del umbral de pobreza a principios de 2012. A este respecto, el Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa decidió el 19 de octubre de 2012 que la medida de austeridad adoptada en febrero de 2012 por la que el salario mínimo se situaba por debajo del umbral de pobreza respecto de todos los trabajadores, incluidos los jóvenes, vulneraba el artículo 4, párrafo 1, de la Carta Social Europea.

Otro programa de empleo destinado a los jóvenes consiste en el desarrollo de la *iniciativa empresarial*, que favorece la creación de opciones de carrera para los jóvenes liberando su potencial económico. En general, los jóvenes poseen menor experiencia laboral y cuentan con menos competencias empresariales, contactos profesionales y ahorros que los adultos. También tienen mayores dificultades para obtener financiación externa, porque los bancos y las instituciones financieras los consideran un grupo de alto riesgo. Por estos motivos, los componentes de fomento de la iniciativa empresarial de las políticas de empleo juvenil cumplen mejor su finalidad cuando se tiene en la mira a los jóvenes con las mejores posibilidades de éxito, y se les ofrece un conjunto de medidas integradas, que incluyen actividades de formación, servicios de apoyo y acceso al crédito. A este respecto, las «incubadoras de empresas» son un valioso instrumento de política. El Centro de Tecnología e Incubadora de Empresas de Brandenburgo (Alemania) ofrece un «paquete inicial de medidas» que comprende servicios de asesoramiento fiscal, publicitarios y bancarios, así como un lugar de trabajo y equipo de oficina (OCDE, 2012a).

Los servicios comunitarios y las obras públicas con alto coeficiente de empleo pueden ayudar a los jóvenes con pocas calificaciones a estrechar vínculos con el mercado de trabajo y, en combinación con la formación, mejorar su empleabilidad. Al mismo tiempo, contribuyen al desarrollo de la economía local mejorando la infraestructura y el entorno. El programa búlgaro «De la asistencia social al empleo» es un buen ejemplo de empleo temporal para los jóvenes con pocas calificaciones (entre otros participantes); no obstante, las evaluaciones revelan que son escasas las transferencias de estas personas a un empleo regular, de modo que muchos quedan anclados en este tipo de programas o vuelven a la situación de desempleo y, en consecuencia, necesitan otras formas de asistencia para encontrar empleo.

Necesidad de un enfoque integral de la promoción del empleo juvenil

Los paquetes integrales de programas y servicios de empleo parecen ser mejor solución que las medidas individuales. Esas intervenciones suelen combinar la educación compensatoria y la formación con programas de adquisición de experiencia en el trabajo y la ayuda en la búsqueda de empleo, así como incentivos a los empleadores para que contraten a jóvenes desfavorecidos, y se adaptan tanto a las necesidades propias de los participantes como a los requerimientos del mercado laboral. En algunos casos, las intervenciones se acompañan de medidas de protección social (por ejemplo, transferencias

²⁸ Véase, por ejemplo, Neumark y Wascher (2004).

de efectivo, incluidos subsidios para el cuidado de los hijos, asignaciones para transporte, ayuda para vivienda) a fin de posibilitar la participación en los programas.

Los *regímenes de garantías para los jóvenes*, aplicados por primera vez por algunos países escandinavos, son ejemplo de programas integrales encaminados a conseguir que todos los jóvenes participen en programas de empleo, educación o activación²⁹. Los regímenes difieren en cuanto a sus modalidades prácticas. En Finlandia, un SPE tiene que elaborar, junto con el joven que busca trabajo, un plan individual dentro de las dos semanas siguientes a la inscripción del interesado en el registro, y ofrecerle un puesto de trabajo, un lugar de estudio o una medida de activación dentro de los tres meses siguientes. En Suecia, el régimen está centrado en las actividades de búsqueda de empleo combinadas con PAMT apropiadas para los jóvenes buscadores de trabajo que lleven más de tres meses inscritos en el registro. En Austria, la Ley de formación profesional garantiza la formación profesional a todos los jóvenes hasta la edad de 18 años. Otros países, como Alemania, Países Bajos, Polonia y Reino Unido, también ofrecen garantías a diferentes grupos de jóvenes que buscan trabajo. La evaluación hecha por la OIT revela que los regímenes de garantías para los jóvenes son más efectivos cuando proporcionan acceso universal a la formación o el empleo a un grupo objetivo bien definido de jóvenes desempleados o con escasas calificaciones. Los programas bien diseñados, dotados de sistemas de ejecución eficaces a través de los servicios de empleo y/o los municipios y dirigidos a los grupos de jóvenes con escasas calificaciones y desfavorecidos han dado buenos resultados, incluso a mediano plazo. A raíz del éxito de los regímenes de garantías para los jóvenes, la UE anunció, en su paquete de medidas para el empleo de abril de 2012, la presentación de una propuesta de recomendación del Consejo sobre garantías para los jóvenes a finales de 2012. La propuesta se formalizó a principios de diciembre de 2012. La OIT ha contribuido con un volumen considerable de trabajo preparatorio a este respecto.

La necesidad de un enfoque integral y multidimensional de la promoción del empleo juvenil ha llevado a un número creciente de países, entre ellos Albania, Francia, Serbia y Turquía, a poner en marcha *planes de acción sobre el empleo juvenil en la región de Europa y Asia Central*. El plan turco, adoptado en 2011, combina recomendaciones sobre políticas económicas propicias para el empleo con la formulación de políticas de educación y formación que respondan a las necesidades del mercado laboral, fomenten la iniciativa empresarial de los jóvenes y mejoren la capacidad del SPE para promover el empleo juvenil y actuar en colaboración con los órganos gubernamentales pertinentes, los interlocutores sociales, el sector privado y las instituciones de enseñanza.

El *Fondo Social Europeo* (FSE) colabora con la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud de la Comisión Europea y con varios programas nacionales. En Irlanda y Rumania, el FSE subvenciona los programas «de segunda oportunidad» destinados a quienes abandonan tempranamente los estudios a fin de que completen la educación y obtengan la certificación correspondiente. En Chipre y Grecia, cofinancia programas que otorgan incentivos financieros a las empresas para contratar a jóvenes, mediante subvenciones salariales o de las cotizaciones a la seguridad social. En Polonia y Rumania, presta apoyo para la realización de pasantías en empresas, y en Bulgaria, financia la formación en el empleo de los jóvenes. En Grecia, Hungría y Portugal,

²⁹ No obstante, estos regímenes pueden ser menos eficaces para ayudar a los jóvenes a los que es difícil llegar, y su éxito depende de la fuerza de los SPE, de la situación general del mercado de trabajo y de la cooperación con los demás asociados.

el FSE cofinancia planes de fomento de la iniciativa empresarial entre los jóvenes (CE, 2012e).

Habida cuenta de la urgente necesidad de acción expresada en la resolución de la CIT «La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción», el Consejo de Administración, en su 316.^a reunión, celebrada en noviembre de 2012, hizo suyo un plan de seguimiento de la OIT de tres pilares sobre el empleo de los jóvenes propuesto por la Oficina.

- El primer pilar concierne a la continuidad del apoyo técnico y consultivo a los mandantes de la OIT con miras a la elaboración y a la aplicación de políticas y estrategias nacionales favorables a la generación de trabajo decente para los jóvenes.
- El segundo pilar apunta al fortalecimiento de la capacidad de la OIT para el desarrollo y la difusión de conocimientos, de modo que la Oficina pueda actuar como centro de excelencia en el ámbito del empleo juvenil.
- El tercer pilar destaca la función de liderazgo de la OIT en la promoción de asociaciones y la sensibilización en favor del trabajo decente para los jóvenes en los planos regional, nacional y mundial.

Teniendo en cuenta el interés generalizado por el desarrollo de la juventud que se manifiesta entre las instituciones multilaterales y regionales, y la consiguiente proliferación del número de iniciativas encaminadas a ese fin, el llamado a la acción que la OIT formuló en 2012 configura un marco sólido, equilibrado y completo para que la Oficina y los mandantes promuevan la coherencia entre todas esas iniciativas.

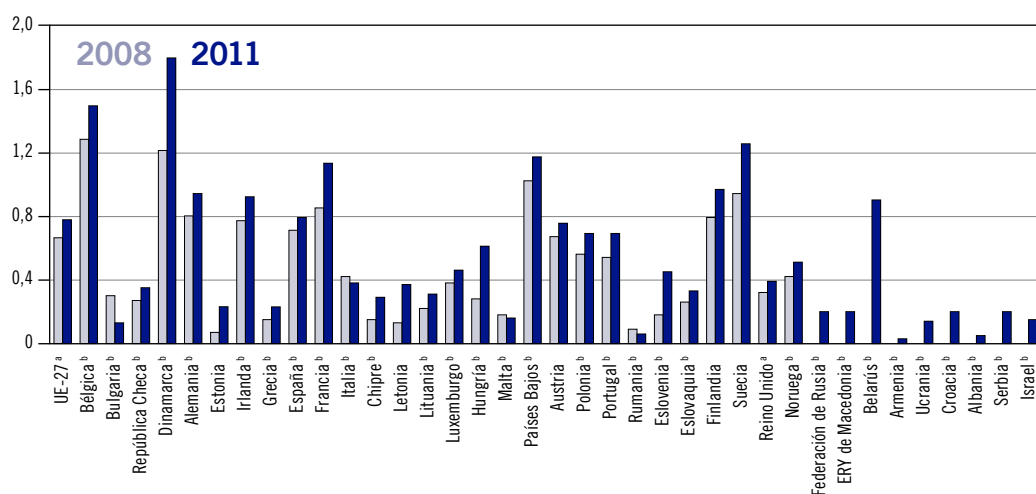
Como un paso hacia el liderazgo mundial en el ámbito del empleo juvenil, la Oficina ha asumido la coordinación de la Red Interinstitucional de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Juventud (OIT, 2012h).

3.3. Políticas que promueven las transiciones al mercado trabajo y el envejecimiento activo

Función de las PAMT en la promoción de las transiciones al mercado de trabajo

Las PAMT han desempeñado una importante función ayudando a reducir el impacto negativo de la crisis económica en el empleo, ya sea manteniendo a los trabajadores excedentarios en la misma empresa, ya sea apoyando su desplazamiento a un nuevo puesto de trabajo fuera de la empresa. Varios países adoptaron medidas de preservación del empleo, como los regímenes de trabajo de corta duración (por ejemplo, Alemania, Francia e Italia) o la reducción de las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores poco calificados a cambio de su mantenimiento en el empleo (por ejemplo, la República Checa). En algunos casos, las medidas de conservación del empleo se respaldaron con subsidios de formación otorgados por los SPE a efectos de mejorar las calificaciones de esos trabajadores. Sin embargo, el grueso de las PAMT se ha dirigido a fomentar la transición de los trabajadores despedidos a nuevos puestos de trabajo³⁰. En el gráfico 3.4 se observa que la mayoría de los países de la región de

³⁰ Véase un examen de estas políticas en OIT y Banco Mundial (2012).

Gráfico 3.4. Asignaciones para las PAMT, 2008 y 2011 (en porcentaje del PIB)

^a 2009 en vez de 2011. ^b 2010 en vez de 2011.

Nota: Los datos correspondientes a la Federación de Rusia comprenden el gasto en medidas tanto activas como pasivas; los datos correspondientes a Noruega no incluyen el gasto en servicios de empleo.

Fuentes: Cálculos basados en información de la base de datos estadísticos de Eurostat y de las oficinas nacionales de estadística de Armenia, Belarús, Israel, Federación de Rusia, Serbia y Ucrania. Las cifras correspondientes a los países de la UE-27 se extrajeron el 15 de enero de 2013.

Europa y Asia Central han incrementado la financiación de las PAMT durante la crisis, excepto Malta, Bulgaria, Italia y Rumania, pese a un aumento considerable del desempleo en los tres últimos países. No obstante, los fondos adicionales destinados a las PAMT fueron muy exiguos para hacer frente a un alza sin precedentes del desempleo en la mayoría de los países.

En la UE, los servicios de colocación prestados por los SPE recibieron la asignación más alta para financiar personal adicional y más medidas de asistencia para la búsqueda de empleo, según la base de datos estadísticos de Eurostat. La formación para el mercado de trabajo fue la segunda medida utilizada más comúnmente, seguida por las subvenciones salariales, y ambas políticas también obtuvieron más recursos. En cambio, no obtuvieron financiación adicional las obras públicas, las medidas de ayuda a las personas con discapacidad y los demás grupos más vulnerables, ni los programas de promoción del empleo por cuenta propia o de la iniciativa empresarial. En la subregión de Europa Sudoriental y Oriental y Asia Central, y particularmente en los países de la CEI, las obras públicas fueron la medida utilizada más ampliamente, seguida por la formación. En la Federación de Rusia, 2,4 millones de personas participaron en programas de trabajo temporal y obras públicas y 453.000 lo hicieron en actividades de formación en 2009; en Kazajistán, se crearon 600.000 puestos de trabajo temporales en el marco de los programas de obras públicas comunitarias y 150.000 trabajadores participaron en programas de formación en el período 2009-2010. Las medidas utilizadas para ayudar en la colocación, mejorar la empleabilidad de los trabajadores o fomentar la demanda de mano de obra mediante subvenciones salariales, programas de obras públicas y el impulso del empleo por cuenta propia y/o la iniciativa empresarial son similares en todos los grupos etarios, y sus puntos fuertes y débiles (en relación con los jóvenes) se han examinado anteriormente en este capítulo.

Políticas que promueven un envejecimiento activo

Casi toda Europa está experimentando una transición demográfica que comporta un significativo envejecimiento de la población. Las bajas tasas de fecundidad – también debidas a la prolongada crisis del empleo juvenil —, junto con el aumento de la esperanza de vida, han provocado una transformación enorme de la estructura demográfica de la mayoría de los países de la región de Europa y Asia Central. La ratio de dependencia de la vejez, definida como la parte de población de más de 65 años con relación a la parte de población de 15 a 64 años, según las proyecciones, aumentará en Europa del 24 por ciento en 2010 al 49 por ciento en 2060. En otras palabras, en 2060 habrá *grosso modo* dos personas en edad de trabajar por cada ciudadano de edad avanzada, frente a la relación actual de cuatro a uno. Particularmente preocupante es la situación en Europa Meridional, donde la relación aumentará del actual 27 por ciento al 58 por ciento. En cambio, Asia Central está en mucho mejor situación, ya que sólo llegará a la relación actual de Europa en 2060 (Naciones Unidas, 2011). Este problema demográfico de Europa limitará gradualmente las posibilidades de un futuro crecimiento del empleo, provocará escasez de mano de obra y aumentará la presión sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social de los países. En parte puede resolverse incrementando la participación en el mercado de trabajo de toda la población en edad de trabajar, incluidos los jóvenes y los trabajadores mayores, tal vez postergando la edad de la jubilación en vista del aumento de la esperanza de vida. El incremento general de la edad obligatoria de jubilación adoptado en la mayoría de los países de la UE a lo largo del decenio pasado, y que ahora están adoptando también cada vez más países de fuera de la Unión, se cita como una de las principales razones del aumento del empleo de trabajadores de edad (CE, 2011c). Aun así, sigue habiendo posibilidades de que un mayor número de personas de edad tengan un empleo productivo, y las políticas de envejecimiento activo pueden desempeñar un papel importante a este respecto.

Las políticas de envejecimiento activo deberían estar dirigidas tanto a los trabajadores de edad como a los de edad intermedia, puesto que los obstáculos a las perspectivas de un buen empleo aparecen ya en esta etapa. En primer lugar, para garantizar la empleabilidad de una persona es indispensable que ésta mantenga una buena disposición para el empleo mediante la acumulación dinámica de competencias valoradas en el mercado. Cabe señalar que la participación en actividades de formación disminuye con la edad en los países de la UE. Los trabajadores mayores tienen las más bajas probabilidades de participar en actividades de formación en el trabajo en comparación con cualquier otro grupo de edad. Ello obedece a varias razones posibles, en particular la reticencia de los empleadores a pagar una formación por entender que tal inversión tiene escaso rendimiento, y la reticencia de los propios trabajadores a seguir esa formación (OCDE, 2012b). En segundo lugar, es una idea muy generalizada que la productividad disminuye con la edad, aun cuando las pruebas de que se dispone no avalan esta opinión. Los trabajadores de más edad poseen conocimientos teóricos y prácticos adquiridos en el curso de su vida laboral, y la pérdida prematura de esas competencias, o su no reemplazo, suele entrañar un riesgo económico para la empresa. Las cualidades que se aprecian en los trabajadores de edad son madurez, confiabilidad, estabilidad, fiabilidad, mejores habilidades sociales, menor rotación, menos accidentes, y más valores laborales positivos (Auer y Fortuny, 2000). Por último, los quebrantos de salud con frecuencia padecidos por culpa de las

condiciones de un lugar de trabajo mal adaptado pueden hacer que los trabajadores de edad se retiren prematuramente. Todos estos obstáculos han de ser tenidos en cuenta en cualquier estrategia integral de envejecimiento activo.

Hay varios buenos ejemplos de tales estrategias. La Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014, de España, tiene los componentes clave siguientes: promoción de buenas condiciones de trabajo; mejoramiento de la flexibilidad interna de las empresas; acercamiento del SPE a las necesidades de las personas de más edad que buscan trabajo; fomento de la transmisión de experiencias en el empleo por cuenta propia entre las generaciones; y lucha contra la discriminación por edad en el mundo del trabajo. El Programa Solidaridad entre Generaciones, de Polonia, iniciado en 2008, se estructuró en torno a ocho objetivos principales en las áreas de las PAMT y medidas de reducción de la dependencia del bienestar social. En un informe de evaluación referente al período comprendido entre octubre de 2008 y junio de 2010, se subrayó su impacto positivo en la reforma legislativa, el mejoramiento de las medidas de activación destinadas a las personas de edad, la mayor participación de trabajadores de más edad en actividades de formación y la mejor información del personal del SPE. Finlandia ha tomado la delantera con la adopción de un enfoque verdaderamente integral del envejecimiento activo, que aborda los desafíos de una larga carrera laboral en general y potencia la calidad de la vida de trabajo, y moviliza a la fuerza de trabajo en su conjunto (OEE, 2012, pág. 21).

Una estrategia integral de envejecimiento activo debería tener varios componentes clave para hacer frente a los desafíos que se plantean a los trabajadores de edad. Como sustrato de estas políticas, el diálogo social es un elemento fundamental a efectos de elaborar medidas eficaces para conseguir una participación mayor y duradera de los trabajadores de edad. Esos componentes clave comprenden:

- *Educación, formación y desarrollo de las calificaciones.* A fin de mantener la empleabilidad de una persona, es necesario que ésta participe en actividades periódicas de perfeccionamiento de las competencias, y lo ideal sería a través de un aprendizaje permanente, que deberían llegar a ser una estrategia preventiva a largo plazo aplicada a los trabajadores de todas las edades. Hay una clara relación entre el aprendizaje permanente y la productividad: en la UE se estima que un aumento de 5 puntos porcentuales en la proporción de empleados que siguen una formación da lugar a un incremento del 4 por ciento de la productividad de una empresa (Lipinska, Schmid y Tessaring, 2007). Asimismo, un alto grado de instrucción y un nivel más alto de formación profesional favorecen el aumento de las tasas de empleo de trabajadores de edad. Entre los países de la UE, Austria, Eslovaquia, Finlandia y Suecia han adoptado estrategias de aprendizaje permanente. En Austria, la Estrategia de Aprendizaje Permanente 2011-2020 fomenta los entornos propicios para el aprendizaje en las empresas y la formación para el mercado de trabajo a fin de asegurar la empleabilidad. En Finlandia, el proyecto Opin Ovi alienta a los adultos a seguir una formación profesional, y el acuerdo marco de 2011 con los interlocutores sociales estipula el derecho de los empleados a participar en una nueva formación durante tres días laborables por año. Algunos países, como los Países Bajos y Polonia, también otorgan subsidios concretamente destinados a los trabajadores de edad (OEE, 2012, págs. 22-24).
- *Condiciones de trabajo seguras y saludables.* Son indispensables para promover el bienestar de los trabajadores y prolongar su vida laboral (examinadas en el capítulo 2).

- *Adaptación de las condiciones de trabajo al cambio de las necesidades.* Es importante para facilitar la prolongación de la vida laboral, y para muchos trabajadores de edad representa una opción atractiva para reducir los compromisos laborales y retirarse gradualmente. La Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162), presenta medidas de política detalladas con respecto al horario de trabajo y la organización del trabajo. Algunos países han sancionado leyes para apoyar y ampliar las posibilidades de trabajo a tiempo parcial de esos trabajadores (por ejemplo, Austria, Italia y Lituania), pero, en la práctica, se ha hecho muy poco uso de esta opción en esos países. En cambio, el Instituto de Salud Ocupacional de Finlandia ha sido muy activo en la difusión de buenas prácticas empresariales relativas a la adaptación de las condiciones de trabajo (OEE, 2012, págs. 26-27).
- *Buen acceso a los servicios de empleo y las PAMT.* Las estrategias para ayudar a las personas de edad a encontrar un nuevo empleo son fundamentales. En muchos países europeos, los SPE formulan planes de acción individuales para las personas de edad que buscan trabajo y, a través de ellos, prestan ayuda intensiva para la colocación laboral u ofrecen PAMT apropiadas, como formación para el mercado de trabajo, empleo subvencionado u obras públicas. En Polonia, el personal del SPE ha recibido formación para atender a las necesidades de los desempleados de edad mediante planes de acción individuales. En Austria, el programa Vuelve otorga subsidios de empleo a las personas desfavorecidas que buscan trabajo, incluidas las de más edad. Esta medida ha sido muy efectiva durante la recesión actual y, como resultado, el número de beneficiarios de edad se ha ampliado considerablemente hasta 2016. En el marco del programa de Alemania Perspectivas 50 plus – pactos de empleo para los trabajadores de edad en las regiones –, se han concertado hasta ahora 78 pactos regionales. Las medidas aplicadas a través de estos pactos, que comprenden orientación personalizada, formación para la búsqueda de empleo, pasantías y subvenciones salariales, y se difunden entre los empleadores, han tenido un notable impacto (*ibid.*, págs. 27-29). Algunos países, entre ellos Bulgaria, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia y Ucrania, han incorporado muchos trabajadores de edad a los programas de trabajos para la comunidad.
- *Incentivos a la contratación.* Consisten en pagos suplementarios a los trabajadores de edad si aceptan puestos de trabajo de baja remuneración (por ejemplo, Austria y Bélgica) o en la reducción de las cotizaciones a la seguridad social de los empleadores que contratan a personas de edad (por ejemplo, España y Noruega).

Las estrategias integrales de envejecimiento activo deben estar bien coordinadas con los sistemas nacionales de seguridad social a fin de mitigar las repercusiones de la crisis económica en la fuerza de trabajo de edad y favorecer la plena utilización del potencial de recursos humanos de los países de la región de Europa y Asia Central. El problema de la población que envejece también será tratado en la discusión general sobre el empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico, que tendrá lugar en la 102.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2013.

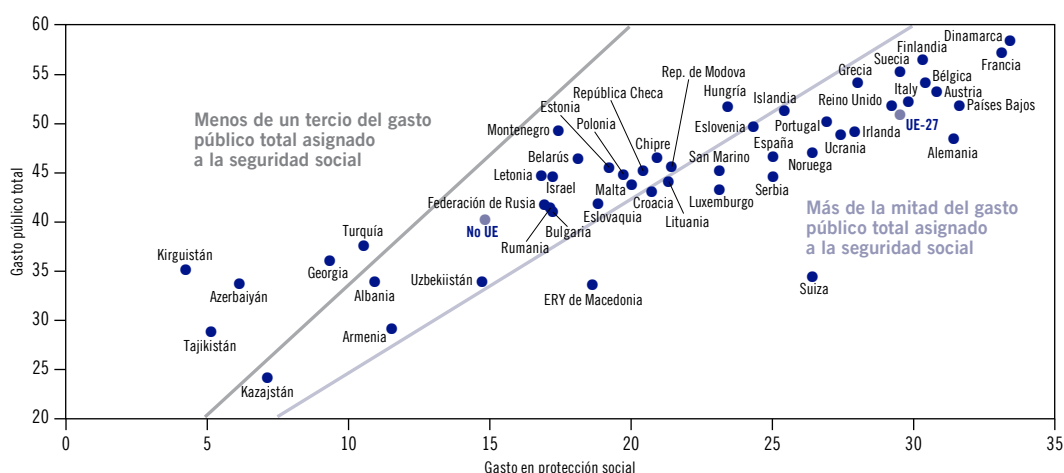
3.4. Reformar los sistemas de protección social para cerrar las brechas de cobertura, hacer frente al problema del envejecimiento de la población y lograr la adecuación y la sostenibilidad

Tendencias y desafíos recientes en los sistemas de protección social

Los sistemas nacionales de protección social en la región de Europa y Asia Central sufren cada vez más la presión de los cambios demográficos, situación agravada más aún por la crisis económica. La reforma de los sistemas es necesaria, pero se debe preservar el principio de solidaridad intergeneracional y garantizar una adecuada protección contra los riesgos de desempleo, enfermedad/discapacidad, incluidas las enfermedades y lesiones ocupacionales, y pobreza, así como protección en la vejez, todo lo cual es crucial para la construcción de sociedades justas y cohesionadas.

El gasto en seguridad social (medido como el coeficiente de gasto con relación al PIB) varía enormemente en toda la región (véase el gráfico 3.5). Mientras que la UE y otros países europeos desarrollados redistribuyen, en promedio, el 29,5 por ciento de su PIB, la subregión de Europa Sudoriental y Oriental y Asia Central redistribuye sólo el 15 por ciento. Sin embargo, hay grandes diferencias de un país a otro dentro de ambas subregiones. Las variaciones del gasto en seguridad social entre los países son en gran medida correlativas al alcance y el nivel de la cobertura. La mayoría de los países que gastan más del 10 por ciento del PIB en seguridad social suelen cumplir como mínimo las exigencias en materia de cobertura estipuladas en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), y amparan a la inmensa mayoría de su población; en cambio, otros países que gastan menos tienen considerables insuficiencias de cobertura, que afectan principalmente a la población rural, los trabajadores desempleados e informales, y algunos otros grupos. Ahora bien, incluso en los países europeos desarrollados, hay deficiencias de cobertura que afectan a los

Gráfico 3.5. Gasto en protección social y gasto público total como porcentaje del PIB



Fuentes: OIT: Base de datos de la Encuesta de Seguridad Social, y FMI: Base de datos sobre estadísticas de las finanzas públicas (los datos corresponden a 2009, o a las últimas cifras disponibles en el momento de la publicación).

jóvenes «ni-ni», a las personas desempleadas con cortos períodos de empleo o a los trabajadores migrantes informales.

En la UE-15 y otros países europeos desarrollados, los debates de política habidos en torno al presunto impacto negativo en el mercado de trabajo de las generosas disposiciones de seguridad social y su sostenibilidad financiera a causa del envejecimiento demográfico dieron lugar a reformas que redujeron el alcance de ciertas prestaciones, limitaron los derechos de los desempleados a prestaciones de apoyo a los ingresos y las vincularon a medidas de activación. Además, a raíz de la reforma de las pensiones, se reforzó la vinculación entre los ingresos a lo largo de la vida y la cuantía de las prestaciones, se aumentó la edad obligatoria de jubilación, y se redujo el acceso a la jubilación anticipada. Hasta ahora, estas reformas han provocado un estancamiento del gasto social.

En cambio, en la UE-10 y los países de la subregión de Europa Sudoriental y Oriental y Asia Central, los sistemas de seguridad social inicialmente se ajustaron a los nuevos riesgos sociales, como el desempleo y la pobreza extrema, pero luego, debido al aumento de los costos, pasaron de las prestaciones universales a prestaciones selectivas para los pobres, y redujeron el nivel y acortaron sensiblemente la duración de las prestaciones de desempleo. La medida, junto con grandes recortes de las tasas de cotizaciones sociales, tenía por objeto reducir los costos laborales directos y estimular la contratación, y provocó una considerable disminución del gasto en protección social. Algunos países también reformaron su sistema de pensiones reduciendo el tamaño del pilar público y reemplazándolo parcialmente por cuentas de ahorro individuales gestionadas por fondos de pensión privados, retrasando gradualmente la edad obligatoria de jubilación y endureciendo las condiciones para la jubilación anticipada. A raíz de fallos del diseño, aumentaron los costos de las transacciones, lo que, ante las presiones presupuestarias, llevó a algunos países (como Eslovaquia, Hungría y Polonia) a reconsiderar la reforma de las pensiones y a dejarla parcialmente sin efecto.

Los estabilizadores automáticos incorporados a los sistemas de seguridad social, como las prestaciones de desempleo y la asistencia social, demostraron su eficacia durante la crisis económica. Sirvieron para prevenir, o al menos moderar, un aumento de la pobreza entre los desempleados y las personas a su cargo, y fortalecer la demanda interna global. En 2008-2009, las transferencias de ingresos más elevadas, en forma de prestaciones de desempleo de mayor cuantía y duración, asistencia social ampliada e indexación de las prestaciones y las pensiones, formaron parte de los paquetes de medidas de estímulo de muchos países afectados por la crisis; no obstante, las transferencias de ingresos quedaron ulteriormente reducidas en los paquetes de medidas de consolidación fiscal. En consecuencia, quienes dependen de esas transferencias – como los pensionistas y los beneficiarios de prestaciones de desempleo y de la asistencia social – están haciendo una contribución desproporcionada a la reducción de los efectos fiscales de la crisis (OIT y Banco Mundial, 2012).

Reformas de la protección social

Son muchos los jóvenes que no reciben una prestación suficiente (o ninguna prestación) de apoyo a los ingresos durante su período de desempleo. En la mayoría de los países de la región de Europa y Asia Central, las personas que buscan trabajo por primera vez o las que lo buscan sin haber cumplido el período mínimo de cotización – como

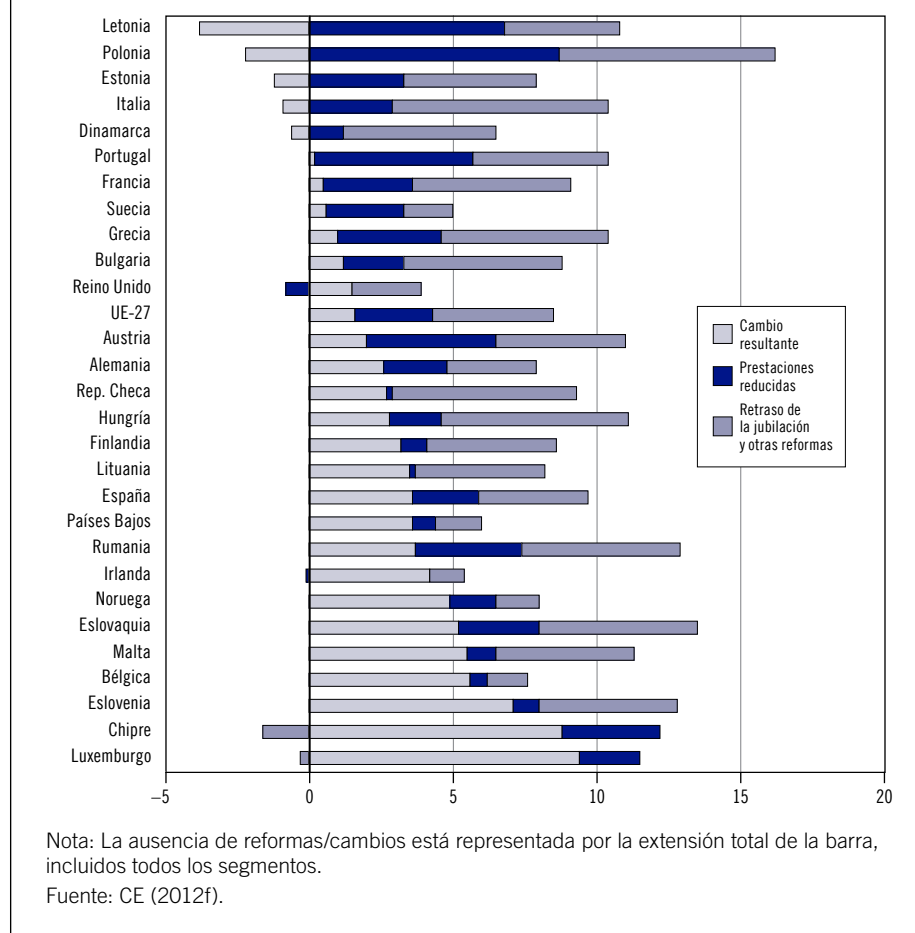
los trabajadores temporales con contrato inferior a un año (véase el capítulo 2, sección 2.1) – no tienen derecho a recibir prestaciones de desempleo contributivas (aunque tienen derecho a recibir asistencia contra el desempleo no contributiva o asistencia social condicionada a la comprobación de recursos). Algunos países (como Francia e Italia) han reducido el período de cotización exigido a los jóvenes para tener derecho a prestaciones de desempleo. Un creciente número de países ha adoptado un enfoque de «obligaciones mutuas», según el cual, a cambio del complemento de ingresos, quienes buscan empleo, incluidos los jóvenes, deben participar en medidas de activación como la asistencia intensiva para la colocación laboral o la formación profesional. Una parte de ese enfoque podría consistir en que durante el tiempo en que los interesados estén inscritos en el SPE y participen en medidas de activación, el Estado sea el que pague sus cotizaciones al sistema de protección social (como ocurre en la República Checa), lo que podría despertar el interés de los jóvenes «ni-ni».

El envejecimiento demográfico plantea ciertamente desafíos a los sistemas de protección social, que deberán adaptarse para asegurar su sostenibilidad financiera a largo plazo sin dejar de proporcionar un nivel adecuado de prestaciones. En un reciente informe de la UE se señala que, de no realizarse reformas ni hacerse cambios en el mercado laboral y en los comportamientos con respecto a la jubilación, el gasto en pensiones como parte del PIB en la UE-27 aumentará, en promedio, 8,5 puntos porcentuales entre 2010 y 2060, debido únicamente a factores demográficos (véase el gráfico 3.6) (CE, 2012f). En cambio, si se realizan las reformas apropiadas, combinando el retraso de la jubilación y una política de envejecimiento activo (segmento azul intermedio) con determinadas reducciones de las tasas de sustitución, esto es, prestaciones reducidas (segmento azul oscuro), el aumento proyectado del gasto es sólo de 1,6 puntos (segmento azul claro). Las pérdidas de las tasas de sustitución pueden compensarse entonces mediante diversos regímenes de pensión privados de carácter obligatorio o voluntario.

A efectos de retrasar la jubilación, es importante reducir al máximo la posibilidad de jubilación anticipada y en particular evitar el recurso a la jubilación por discapacidad como opción de retiro para las personas de edad que buscan trabajo y gozan de relativamente buena salud³¹. Algunos países han suprimido la jubilación anticipada o bien la han limitado a ciertas categorías estrictamente definidas de trabajadores cuya capacidad para seguir trabajando se ha deteriorado debido a una larga exposición a un entorno nocivo para la salud o a unas arduas condiciones de trabajo. La jubilación anticipada se usó satisfactoriamente como medio de reducir las pérdidas de puestos de trabajo durante la crisis económica y puede seguir siendo una opción válida para los trabajadores expuestos por mucho tiempo a arduas condiciones de trabajo o bien cuando un despido masivo afecta a muchos trabajadores de edad en regiones donde el desempleo es muy alto. De manera general, empero, los costos que supone tanto para empleadores como para trabajadores acogerse a la jubilación anticipada deberían incrementarse con objeto de desalentar su uso. Esta medida, junto con políticas de envejecimiento activo, incluido el apoyo para la adaptación apropiada de los lugares de trabajo

³¹ La diferencia entre la edad obligatoria de jubilación (la edad oficial de jubilación) y la edad efectiva de jubilación (a la que una persona realmente se retira) es a veces muy grande. En la mayoría de los países de la región de Europa y Asia Central, la edad obligatoria es más alta que la edad efectiva: por ejemplo, en Alemania, la diferencia es de 3,1 años para los varones (la edad obligatoria es 65 años y la efectiva 61,9) y de 3,6 para las mujeres (65 frente a 61,4); en Luxemburgo es de 7 años para los varones (65 frente a 58) y de 6,4 años para las mujeres (65 frente a 58,6). Sin embargo, en unos pocos países ocurre lo contrario: por ejemplo, en Turquía, la edad obligatoria es inferior a la edad efectiva en 3,5 años para los varones (60 frente a 63,5) y en 12,4 años para las mujeres (58 frente a 70,4). Todos los datos se han tomado de la base de datos de la OCDE.

Gráfico 3.6. Cambios proyectados de la parte correspondiente al gasto en pensiones en el PIB, 2010-2060 (puntos porcentuales)



a fin de atender a las necesidades de las personas mayores con discapacidades, debería contribuir no sólo a que las personas de edad siguieran llevando satisfactoriamente una vida de trabajo productiva sino también a evitar la pobreza de las personas después de la edad de jubilación y a prevenir la inestabilidad financiera de los sistemas de pensiones.

Este enfoque también es totalmente apropiado para los países de la subregión de Europa Sudoriental y Oriental y Asia Central; sin embargo, en algunos países de la UE, más aún en los de esa subregión, es posible que ponga en riesgo no sólo la tasa de sustitución de las pensiones sino también la adecuación de otras prestaciones por lo que se refiere a su conformidad con lo dispuesto en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Así pues, cada país debe reformar el sistema de protección social encontrando un buen equilibrio entre su sostenibilidad financiera y la adecuación económica de las prestaciones. El mejor medio de lograrlo es un diálogo social bien informado³².

Con todo, en algunos países de la subregión de Europa Sudoriental y Oriental y Asia Central, en particular del Cáucaso y Asia Central, hay grandes grupos de población que carecen de cualquier protección. Para evitar el resurgimiento de la pobreza

³² Véase Sarfati y Ghellab (2012).

en esas áreas es necesario dar garantías mínimas a través de algunos componentes del sistema de seguridad social. La recientemente adoptada Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), ofrece a los Estados Miembros orientaciones sobre el establecimiento y mantenimiento de un régimen de seguridad social básica para todos, pero que apunte a conseguir la gama y el nivel de prestaciones estipulados en el Convenio núm. 102 y otros convenios y recomendaciones de la OIT en la materia. En esta nueva Recomendación se exhorta a los Estados Miembros de la OIT a «seguir los progresos alcanzados en la puesta en práctica de los pisos de protección social y en la consecución de otros objetivos de las estrategias nacionales de extensión de la seguridad social». Ese seguimiento debería hacerse organizando «consultas nacionales» de forma periódica con las partes interesadas más relevantes para «evaluar los progresos realizados y examinar las políticas tendentes a obtener la extensión horizontal y vertical de la seguridad social» a fin de resolver los problemas y garantizar una protección adecuada de los ingresos a todos los que la necesitan.

3.5. Consideraciones en materia de políticas y camino a seguir

Los países de la región de Europa y Asia Central afrontan problemas importantes en relación con el fuerte desempleo y la inactividad – los jóvenes se ven afectados en forma desproporcionada, incluso en comparación con la fuerza de trabajo que envejece en la mayoría de los países –. Si no se resuelven, estos problemas podrían provocar una escasez masiva en el mercado de trabajo y grandes déficits en los sistemas nacionales de protección social. Las soluciones pueden radicar en políticas de educación y formación bien diseñadas que doten a los jóvenes y a otros trabajadores de las competencias pertinentes, en PAMT que respalden la inclusión en el mercado de trabajo, y en políticas de protección social que garanticen unos ingresos adecuados para todos, y que complementen las políticas económicas formuladas con objeto de alentar la creación de empleo. Todas estas políticas debieran elaborarse en estrecha cooperación con los interlocutores sociales y aplicarse en un marco jurídico e institucional apropiado para que tengan el impacto deseado y lleguen a todas las personas que necesitan asistencia.

Promoción del empleo juvenil. Se puede proponer a los países de la región de **Europa y Asia Central** con fuerte desempleo juvenil que consideren las siguientes medidas de políticas:

- *formular una estrategia multidimensional* (como se estipula en la resolución de la OIT de 2012 «La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción») que sea conforme a las disposiciones de las normas internacionales del trabajo y se base también en: i) políticas macroeconómicas favorables al empleo; ii) el desarrollo de las calificaciones pertinentes de los jóvenes; iii) una gran disponibilidad de políticas de mercado de trabajo selectivas destinadas a los jóvenes, incluidos los regímenes de garantías; iv) el fomento de la iniciativa empresarial en los jóvenes; y v) la promoción de los derechos de los jóvenes;
- *adoptar planes de empleo juvenil de duración determinada* para la aplicación de una estrategia multidimensional elaborada conjuntamente por los poderes públicos y

los interlocutores sociales y financiada con recursos suficientes, en la que se especifiquen objetivos y resultados mensurables. Con la aplicación de esa estrategia, las prioridades en materia de empleo juvenil debieran traducirse en medidas concretas;

- *desarrollar en los jóvenes las competencias pertinentes y requeridas en el mercado* mediante el establecimiento o el fortalecimiento de sistemas duales de EFTP de ámbito nacional sobre la base de una estrecha cooperación de los poderes públicos y las instituciones docentes con los interlocutores sociales y el sector empresarial, y
- *garantizar un amplio acceso de los jóvenes a PAMT efectivas*, lo que acelerará su transición de los estudios al trabajo gracias a la temprana asistencia personalizada de los SPE en relación con la colocación, los programas de adquisición de experiencia laboral, la formación compensatoria, los subsidios de empleo o los programas de fomento de la iniciativa empresarial.

Políticas que promuevan las transiciones al mercado de trabajo y el envejecimiento activo. Se puede proponer a los países de la región de **Europa y Asia Central** con fuerte desempleo juvenil y problemas de envejecimiento demográfico que consideren las siguientes medidas de políticas:

- *aumentar la cobertura de las PAMT y el acceso a los programas de reactivación en provecho de todos los desempleados, con inclusión de las personas desalentadas y los trabajadores amenazados por el desempleo*, para incrementar así su empleabilidad, estimular la demanda de mano de obra, prestando especial atención a los grupos vulnerables, y mejorar el encaje entre quienes buscan trabajo y los puestos disponibles; y
- *elaborar estrategias integrales de envejecimiento activo* que favorezcan el mejoramiento de las competencias de los trabajadores o la adquisición de otras nuevas, garanticen un entorno laboral seguro y saludable, respalden la adaptación de las condiciones de trabajo a las nuevas necesidades de los trabajadores de edad, posibiliten un amplio acceso a la asistencia personalizada para la colocación y a los programas de promoción del empleo, e incluyan incentivos para que los trabajadores de edad se empleen en los puestos disponibles y los empleadores los contraten para ellos.

Reforma de los sistemas de protección social para cerrar las brechas de cobertura, hacer frente al problema del envejecimiento de la población, y lograr la adecuación y la sostenibilidad. Se podrían considerar las siguientes medidas de políticas:

- *proporcionar un complemento de ingresos a todas las personas desocupadas, incluidas las que buscan trabajo por primera vez y aquellas con corta duración de empleo*, para evitar que caigan en la pobreza, y vincular esta prestación a su participación en medidas de activación. Al mismo tiempo, podría considerarse la posibilidad de que el Estado se hiciera cargo de las cotizaciones a la seguridad social de las personas inscritas en los registros de los SPE;
- *coordinar la reforma de la seguridad social con las políticas de envejecimiento activo* para alentar a los trabajadores a que permanezcan en un empleo productivo por más tiempo. Esto puede hacerse mediante un examen tripartito de la edad obligatoria de jubilación, endureciendo considerablemente las condiciones para obtener

una jubilación anticipada, y aplicando normas más estrictas en relación con las pensiones por discapacidad, velando al mismo tiempo por que los trabajadores de edad que necesiten asistencia tengan acceso a las estrategias de envejecimiento activo;

- *encontrar el equilibrio correcto al reformar el sistema de protección social entre su sostenibilidad financiera y la adecuación social y económica de las prestaciones* a fin de lograr la adecuación de las prestaciones de conformidad con el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). El diálogo social, junto con amplias consultas nacionales, es un instrumento fundamental para alcanzar un amplio consenso sobre los parámetros de esa reforma; y
- *establecer pisos de protección social a nivel nacional*, especialmente en los países de la región de **Europa y Asia Central** que tienen grandes grupos de población desprotegida, a fin de lograr la cobertura universal de la seguridad social básica. La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), puede proporcionar orientación provechosa a este respecto.



Los participantes tal vez estimen oportuno examinar las siguientes cuestiones durante la reunión temática sobre el capítulo 3

1. ¿Cuáles son las cuestiones clave que se deberían abordar en una estrategia/política sobre el empleo juvenil en su país? ¿Considera que existe un firme compromiso de su gobierno para poner en marcha una estrategia de ese tipo y solicitar la asistencia de la OIT de conformidad con el recientemente inaugurado Plan de Acción de la OIT para el seguimiento de la resolución La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción, adoptada en junio de 2012?
2. Un sólido sistema dual de educación y formación técnica y profesional, incluidos el aprendizaje y los regímenes de garantías para los jóvenes se consideran los instrumentos fundamentales para promover el empleo juvenil. ¿Recomendaría la adopción de una norma internacional del trabajo que hiciera obligatoria su amplia implantación en la región (y a nivel mundial)?
3. ¿Cuáles son los obstáculos principales con que se tropieza en su país para ampliar el acceso de las personas desempleadas y desalentadas, en primer lugar los jóvenes, así como de los trabajadores amenazados por el desempleo a las políticas activas de mercado de trabajo, incluida la asistencia para la colocación laboral? ¿Cómo se deberían diseñar esas políticas, por ejemplo con miras al desarrollo de las calificaciones, la conformidad de las calificaciones con las necesidades del mercado de trabajo, la previsión de esas necesidades mediante mecanismos *ad hoc*, y el fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo, en particular los servicios públicos de empleo?

4. ¿Prevé para su país una futura escasez de mano de obra a causa del envejecimiento de la población? ¿Sería la respuesta correcta una estrategia integral de envejecimiento activo que extendiera la utilización productiva de la vida laboral de las personas de edad mediante la combinación del aprendizaje permanente con condiciones de trabajo seguras y saludables, un amplio acceso a la asistencia para la colocación laboral y políticas activas de mercado de trabajo apropiadas y bien coordinadas con la protección social? ¿Cuál es el problema más importante que plantea esta estrategia, y cómo puede la OIT ayudar a resolverlo?
5. ¿Existe un amplio consenso en su país sobre los parámetros de la reforma de la protección social que equilibrarían la sostenibilidad financiera del sistema con la buena cobertura y adecuación de las prestaciones, inclusive para las personas que buscan trabajo por primera vez y aquellas con corta duración de empleo? ¿Cuán urgente es esa reforma y hasta dónde ha avanzado ya su país en su realización y con qué resultados?
6. En los países que actualmente no tienen un sistema de protección social integral, ¿se puede alcanzar consenso sobre la necesidad de establecer un piso de protección social nacional que garantice la cobertura universal por medio de una seguridad social básica? ¿Cómo puede ayudar la OIT a este respecto?

4. Promoción de las normas internacionales del trabajo y de la coherencia de las políticas en Europa y Asia Central

Regularmente se reivindica el objetivo de la coherencia de las políticas económicas, sociales y de empleo, pero la crisis financiera y económica mundial ha puesto a prueba estas aspiraciones políticas. En ocasiones parece darse una creciente contradicción entre el objetivo del trabajo decente y la justicia social – por el que abogan tantos países, organizaciones internacionales e instituciones – y los resultados concretos de las políticas de consolidación fiscal, así como de las reformas del mercado laboral asociadas a esas políticas. La brecha abierta entre los objetivos de las actuales políticas financieras, económicas, sociales y de empleo de algunos países está poniendo en peligro la cohesión social y la estabilidad política, y por tanto hace tambalearse cada vez con más fuerza el modelo social europeo.

Así pues, se plantea la cuestión de cómo conciliar las políticas económicas, sociales y de empleo. Es necesario que el crecimiento económico se traduzca en trabajo decente y justicia social y que el trabajo decente contribuya a la recuperación y a un crecimiento económico sostenible. Velar por la coherencia de las políticas implica prestar la debida atención a las políticas sociales y de empleo a la hora de diseñar y aplicar medidas de consolidación fiscal. También es preciso tener en cuenta el impacto social de las políticas económicas al abordar las cuestiones de diseño y secuenciación de las políticas económicas, sociales y de empleo. En el presente capítulo se plantea, por consiguiente, cómo lograr la coherencia de las políticas con vistas al crecimiento, el empleo y la justicia social.

En este sentido, uno de los principales objetivos de la coherencia política es que el crecimiento económico y la justicia social vayan de la mano. Así pues, la coherencia de las políticas debe regirse por los valores fundacionales de la OIT y de sus normas internacionales del trabajo. Un primer paso hacia la coherencia de las políticas consiste en garantizar la centralidad de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el reconocimiento, por parte de todos los interesados, de que los países que ratifiquen esas normas tienen la obligación jurídica de aplicar sus disposiciones. Un segundo paso consiste en examinar las repercusiones para el diseño de políticas integradas y un tercer paso en esforzarse por mejorar la coordinación y la rendición de cuentas.

En la sección 4.1 se destaca la necesidad de garantizar la coherencia entre las políticas en un marco normativo común. Existe el riesgo de que las actuales respuestas a la crisis pierdan de vista e incluso menoscaben la realización efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la aplicación de las normas internacionales del trabajo en general. Estas últimas brindan la orientación normativa necesaria para garantizar la coherencia de las políticas y tomar la senda de la recuperación de la crisis.

La sección 4.2 se centra en la necesidad de fomentar la coherencia de las políticas internacionales para promover el trabajo decente en Europa y Asia Central. A este

respecto se destaca el papel crucial desempeñado por la Unión Europea gracias a sus políticas internas y externas. La plena observancia del Programa de Trabajo Decente en las políticas de instituciones internacionales como la OCDE, el FMI o el Banco Mundial también es sumamente relevante para fomentar la coherencia de las políticas y el progreso social y económico de la región.

En la sección 4.3 se analizan las medidas que deben adoptarse a nivel nacional para lograr la coherencia de las políticas. Se examinan los actuales métodos de gobernanza de la UE, aspectos de las políticas adoptadas en el marco del G-20 y prometedoras experiencias y prácticas nacionales. Se estudian las repercusiones de estos métodos y se analizan las experiencias y los objetivos actuales con vistas a la elaboración de un marco de políticas coherentes con miras a promover un crecimiento con alto coeficiente de empleo y trabajo decente en el plano nacional.

Por último, en la sección 4.4 se enumera una serie de consideraciones de políticas que tienen por objeto fortalecer el enfoque basado en los derechos de las normas internacionales del trabajo y se proponen elementos para reforzar la coherencia de las políticas en el plano internacional, regional y nacional en favor del trabajo decente. También se plantean diversas preguntas que facilitarán la discusión durante la reunión temática sobre el capítulo 4.

4.1. Las normas internacionales del trabajo como guía para lograr la coherencia de las políticas y el crecimiento económico sostenible

Las normas internacionales del trabajo brindan una orientación normativa en relación con la coherencia de las políticas, ya que permiten traducir el crecimiento económico en mejoras en la cantidad y calidad de los puestos de trabajo, las condiciones laborales, el desarrollo de las calificaciones, la protección social y, por último, aunque no por ello menos importante, el diálogo social tripartito. Tanto en el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT como en la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la 101.^a reunión de la Conferencia (junio de 2012) se ha reconocido el destacado papel que deben desempeñar las normas internacionales del trabajo para evitar que los mercados de trabajo y las condiciones laborales entren en una espiral descendente, así como para retomar la senda de la recuperación económica.

Principios y derechos fundamentales en el trabajo

Es necesario aplicar de manera efectiva los principios y derechos fundamentales en el trabajo para proteger a los trabajadores no sólo en tiempos de crisis, sino también durante los períodos de recuperación y crecimiento. Como se indica en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) «la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima». A este respecto, cabe recordar que, con una única excepción³³, todos los países de la región de Europa y

³³ Uzbekistán, Convenio núm. 87.

Asia Central han ratificado todos los convenios fundamentales de la OIT y que la ratificación y plena aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo es también uno de los requisitos exigidos para convertirse en Estado Miembro de la UE.

Sin embargo, se observan crecientes y graves deficiencias en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas internacionales del trabajo en la región de Europa y Asia Central, especialmente desde el estallido de la crisis.

Así ocurre especialmente en relación con la aplicación requerida de los convenios fundamentales sobre la libertad sindical y la negociación colectiva (Convenios núms. 87 y 98)³⁴. Junto con la aplicación del convenio prioritario sobre la consulta tripartita (Convenio núm. 144), *la libertad de asociación, la negociación colectiva y el diálogo social tripartito* contribuyen a hacer respetar el Estado de derecho, al tiempo que garantizan una distribución más equitativa de derechos, obligaciones y prestaciones.

Habida cuenta de la importancia del diálogo social, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha elaborado una serie de principios que deberían servir de base para las medidas de políticas adoptadas en tiempos de crisis. Así, por ejemplo, las consultas sobre las medidas de recuperación deben servir para garantizar que las autoridades públicas recaben las opiniones, el asesoramiento y la ayuda de los interlocutores sociales, especialmente en el marco de la preparación y la aplicación de leyes y reglamentos que afecten a sus intereses. Si, en el marco de su política de estabilidad, un gobierno considera que los niveles salariales no pueden fijarse libremente a través de la negociación colectiva, esa restricción debería ser impuesta como medida excepcional y no exceder un período razonable. Es más, la medida en cuestión debería ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida³⁵. El Comité de Libertad Sindical también señaló que antes de imponer cualquier restricción a la negociación colectiva, las autoridades deberían entablar consultas con las organizaciones de trabajadores y empleadores e intentar llegar a un acuerdo.

También debería estudiarse la posibilidad de establecer mecanismos adecuados para hacer frente a situaciones económicas excepcionales de modo de garantizar que el diálogo social y la negociación colectiva sigan formando parte del proceso de ajuste (Gravel, Kohiyama y Tsotroudi, 2011, pág. 211). Por desgracia, ciertos gobiernos, como los de España, Grecia, Italia y Rumania³⁶, han respondido a la crisis relegando el diálogo social a un segundo plano o incluso ignorándolo por completo (OIT, 2012c, pág. 28).

Una misión de alto nivel de la OIT en Grecia expresó su preocupación por las medidas de recuperación recomendadas por la «troika», compuesta por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional (OIT, 2011d). La misión ofreció su ayuda para reducir los costos sociales y económicos de las reformas estructurales e identificó una serie de áreas del mandato de la OIT en las cuales podía ofrecer asistencia técnica útil, como el diálogo social, la negociación colectiva, los salarios, la promoción del empleo, el desarrollo de las PYME, la seguridad social, la inspección del trabajo, la igualdad y la no discriminación. La misión de alto nivel también declaró que la imposición de negociaciones colectivas descentralizadas y el debilitamiento de los interlocutores sociales y de las instituciones de diálogo

³⁴ Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

³⁵ OIT: *La libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, quinta edición (revisada), párrafo 1024 (Ginebra, 2006).

³⁶ Ley núm. 62/2011.

social habían tenido un impacto negativo sobre el sistema de relaciones laborales del país, que se encontraba cerca del colapso. En su reunión de noviembre de 2012, el Comité de Libertad Sindical constató una serie de reiteradas y extensas injerencias en la negociación colectiva libre y voluntaria y un déficit de diálogo social. Destacó la necesidad de promover y fortalecer el marco institucional de estos derechos fundamentales y de que Grecia volviera a armonizar su sistema de relaciones laborales con los derechos fundamentales³⁷.

Otro derecho fundamental es la *protección contra el trabajo infantil*. La eliminación del trabajo infantil depende, entre otras cosas, de las respuestas que ofrezcan las políticas públicas, de la protección social y de las características de la producción (OIT, 2012i, pág. 8).

Los dos convenios fundamentales de la OIT sobre el trabajo infantil (Convenios núms. 138 y 182)³⁸ hacen hincapié en la importancia de la educación. El establecimiento de la educación obligatoria hasta la edad mínima de admisión al trabajo sigue siendo uno de los medios más eficaces para luchar contra el trabajo infantil, y el acceso gratuito a la educación básica es un pilar fundamental de la prevención del trabajo infantil, incluidas sus peores formas.

En respuesta a la crisis y al consiguiente aumento de la tasa de trabajo infantil se han adoptado importantes medidas de políticas en la región para mejorar el acceso a la educación y prestar asistencia a las categorías de niños más vulnerables a las peores formas de trabajo infantil, como los niños de familias pobres, los niños romaníes y los niños de la calle. Sin embargo los gobiernos de algunos países han señalado que no mantendrán estos programas o iniciativas debido a la situación económica³⁹.

En virtud del compromiso contraído con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, los países de la región *deben respetar los convenios relativos al trabajo forzoso* (Convenios núms. 29 y 105)⁴⁰. En períodos de crisis, los trabajadores son más vulnerables al trabajo forzoso, ya que el aumento del desempleo y la pobreza incitan a asumir más riesgos a la hora de buscar trabajo lejos de casa o en el extranjero. También los despidos masivos han dejado a muchos trabajadores migrantes sin estatuto legal en el país de acogida, haciéndolos más vulnerables a la explotación.

En lo que respecta al trabajo forzoso, gran número de países europeos de la región deben seguir fortaleciendo su marco jurídico e institucional para combatir eficazmente la trata de personas, y en particular castigar a los autores y proteger a las víctimas. En vista de la crisis, es especialmente importante que los gobiernos tomen las medidas adecuadas para proteger a los trabajadores migrantes contra esa forma de explotación que es el trabajo forzoso, independientemente de su situación legal, y velar por que puedan hacer valer sus derechos, para lo cual es preciso, por ejemplo, que tengan acceso a las autoridades competentes⁴¹.

³⁷ Documento GB.316/INS/9, 365.º informe del Comité de Libertad Sindical.

³⁸ Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

³⁹ Por ejemplo, véase la solicitud directa de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en relación con la aplicación del Convenio núm. 182 por *Letonia*, relativa a la cancelación por el Gobierno de Letonia del programa para formar a auxiliares docentes de nacionalidad romaní (para facilitar la escolarización de los alumnos romaníes) debido a las circunstancias económicas del país. Los comentarios e informes de la CEACR están disponibles en la base de datos de la OIT NORMLEX.

⁴⁰ Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).

⁴¹ Por ejemplo, véanse las solicitudes directas dirigidas a Francia e Italia en 2011. La CEACR señaló a la atención de los Gobiernos el hecho de que los trabajadores migrantes que no tienen residencia legal se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad e incluso pueden ser proclives a caer en situaciones de trabajo forzoso.

En plena recesión económica, los Estados Miembros también deben mantener su compromiso con la *no discriminación y la igualdad*, especialmente teniendo en cuenta las nuevas y exacerbadas manifestaciones de discriminación que pueden salir a la luz.

El derecho a la igualdad y la no discriminación constituye uno de los pilares de los derechos humanos, y el mundo del trabajo ofrece un punto de partida privilegiado para abordar la cuestión. Los Convenios núms. 100 y 111⁴² forman parte del marco general de derechos humanos de las Naciones Unidas y es imprescindible ratificarlos y aplicarlos a fin de promover y garantizar los derechos humanos a una escala más amplia.

Muchos países de la región han progresado creando un marco legislativo que prohíbe la discriminación y promueve la igualdad en el empleo y la ocupación. Sin embargo, es probable que la crisis económica agudice la desigualdad salarial entre hombres y mujeres. En algunos países europeos siguen vigentes disposiciones legislativas que no dan pleno efecto al principio de igualdad de remuneración para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor (CEACR, 2012). Por si fuera poco, las medidas de austeridad destinadas a reducir el empleo en el sector público pueden afectar desproporcionadamente a las mujeres (Vaughan-Whitehead, 2012).

La recesión económica también puede afectar a las políticas y los programas creados para combatir la discriminación contra los romaníes y anular los avances logrados en el marco de iniciativas regionales financiadas por la Unión Europea y el Decenio de la Inclusión Romaní (2005-2015), iniciado por el Consejo de Europa (CEACR, 2012). Hay señales que parecen indicar una agravación de las condiciones de marginalidad de los romaníes desde el estallido de la crisis económica.

También preocupa el impacto de la crisis sobre los trabajadores migrantes y los descendientes de inmigrantes, cuyas tasas de empleo decrecen a mayor velocidad que las de los demás trabajadores. Por ejemplo, los trabajadores migrantes, especialmente los hombres, se han visto gravemente afectados en países cuyo sector de la construcción ha sido duramente golpeado por la crisis financiera⁴³.

Otras normas internacionales del trabajo importantes

Las normas de empleo son primordiales para mitigar los efectos de la crisis de la deuda sobre el mercado laboral, ya que crean oportunidades de empleo productivo y duradero para los desempleados y otras categorías de trabajadores vulnerables. Los instrumentos relativos al empleo exigen a los Estados Miembros que adopten tres grandes medidas para alcanzar y mantener el pleno empleo, productivo y libremente elegido, de conformidad con el Convenio núm. 122⁴⁴. En primer lugar, se les pide que asuman el compromiso político del pleno empleo. En segundo lugar, para alcanzar ese objetivo es preciso crear las instituciones necesarias, incluido un sistema de servicios del empleo, conformes a los Convenios núms. 88 y 181⁴⁵, y un sistema educativo y de formación conforme al Convenio núm. 142⁴⁶, además de promover el empleo mediante pequeñas

⁴² Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

⁴³ Véase OIT (2011e); CEACR, solicitud directa a Irlanda relativa al Convenio núm. 111, de 2010.

⁴⁴ Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

⁴⁵ Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), y Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).

⁴⁶ Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142).

y medianas empresas y cooperativas, como proponen las Recomendaciones núms. 181 y 193⁴⁷. En tercer lugar, debe alcanzarse el objetivo del pleno empleo mediante la asignación de recursos suficientes y la concepción y aplicación de políticas y programas coherentes y eficaces. Para promover «las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales», la Recomendación núm. 122⁴⁸, por la que se completa el Convenio núm. 122, indica en su anexo que «las medidas destinadas a estabilizar el empleo pueden también incluir [...] medidas fiscales en materia de tarifas de impuestos y de gastos de inversión».

Varios países de la región recurrieron con éxito a los instrumentos relativos al empleo para mitigar los efectos de la crisis en 2008-2009, pero otros recortaron su gasto en las políticas de mercado de trabajo en el marco de la consolidación fiscal (véase el capítulo 3). Como se ha expuesto en el capítulo 1, es preciso conciliar las políticas económicas y otras políticas centradas en la obtención de resultados sostenibles en materia de empleo. Así pues, es crucial que los países de la región tomen las medidas necesarias para garantizar la aplicación coherente de las normas de empleo, de conformidad con el Convenio núm. 122.

La normas de la OIT sobre *protección social*, en especial el Convenio núm. 102 y la Recomendación núm. 202⁴⁹, constituyen una base importante para garantizar la protección social, en particular debido al aumento del desempleo y del riesgo de pobreza en la región a raíz de los recortes en las prestaciones sociales, incluidas las pensiones.

También puede mantenerse la seguridad de los ingresos y la protección de los trabajadores mediante la aplicación coherente de los instrumentos de *protección del salario* (Convenio núm. 95), *los salarios mínimos* (Convenio núm. 26)⁵⁰ y los convenios relativos a la *protección del tiempo de trabajo, con inclusión de las horas de trabajo, el descanso semanal y las vacaciones anuales pagadas*.

Algunos países de la región han venido acumulando atrasos salariales, fenómeno que se ha agravado con la crisis económica. Por ejemplo, la deuda salarial persiste en Ucrania, en las empresas tanto privadas como públicas, especialmente en el sector industrial, pese a la adopción de una serie de medidas legislativas y el fortalecimiento de los servicios de inspección del trabajo⁵¹.

También son preocupantes las repercusiones de las medidas de austeridad adoptadas en varios países de Europa sobre la *protección de los salarios* (por ejemplo, los recortes de los salarios submínimos para los jóvenes en Grecia; véase el capítulo 3, sección 3.2). Por ejemplo, en Rumania se impuso por ley un recorte del 25 por ciento de los salarios de los empleados del sector público, en el marco de un acuerdo de préstamo suscrito con el FMI y el Banco Mundial. Los recortes salariales aplicados durante la crisis pueden llegar a cuestionar, en función de su alcance y grado de contundencia, el objeto y la finalidad de los principios de protección de los salarios (Convenio núm. 95)⁵².

⁴⁷ Recomendación sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 181), y Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193).

⁴⁸ Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

⁴⁹ Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), y Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social, 2012 (núm. 202).

⁵⁰ Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), y Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26).

⁵¹ Véase, por ejemplo, las observaciones de la CEACR a Ucrania respecto del Convenio núm. 95, de 2010, 2011 y 2012. Véanse también las conclusiones de la discusión sobre la aplicación por Ucrania del Convenio núm. 95 celebrada por la Comisión de Aplicación de Normas en la 99.ª reunión (junio de 2010) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

⁵² Véase, por ejemplo, la observación de la CEACR a Rumania respecto del Convenio núm. 95, de 2012.

En lo que respecta al *tiempo de trabajo*, los esfuerzos de los países europeos por recuperar competitividad flexibilizando sus legislaciones laborales han planteado una serie de problemas. En el caso de España, por ejemplo, muchos aspectos importantes de la legislación laboral general no se ajustan a los límites y condiciones establecidos en los convenios de la OIT sobre las horas de trabajo y el descanso (en particular los Convenios núms. 1, 30 y 106)⁵³, especialmente en lo que respecta a los límites diarios y semanales de las horas de trabajo, el promedio de horas semanales de trabajo, los límites a las horas extraordinarias, el pago de las horas extraordinarias y la concesión de un día de descanso en cada período de siete días⁵⁴.

A la hora de garantizar la coherencia normativa de las políticas económicas y sociales, las normas internacionales del trabajo cumplen una importante función en materia de orientación. Pese al positivo historial de ratificaciones de la región de Europa y Asia Central, las normas internacionales del trabajo parecen haber sido aplicadas de forma incoherente durante la crisis. En algunos casos, preocupan las posibles repercusiones de las medidas de consolidación fiscal adoptadas por los gobiernos sobre las normas internacionales del trabajo. Para superar la crisis con políticas coherentes, inclusivas y basadas en la justicia social, no basta con ratificar las normas internacionales del trabajo, sino que es menester aplicarlas efectiva y coherentemente. Si los responsables políticos, enfrentados a la necesidad de aplicar medidas de consolidación fiscal, ignoran los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo ratificadas por los gobiernos, es probable que las decisiones que tomen sean sesgadas y tengan efectos negativos para la recuperación económica, el trabajo decente y la cohesión social.

Los beneficios económicos de las normas internacionales del trabajo: perspectivas de una recuperación centrada en el empleo

Las normas internacionales del trabajo ofrecen una guía normativa para conseguir la coherencia de las políticas, y la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo puede sentar las bases de una recuperación centrada en el empleo y un crecimiento económico sostenible⁵⁵.

La aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo puede mejorar la relación entre la productividad laboral y los salarios, y generar efectos positivos sobre la demanda agregada, el crecimiento económico y la creación de empleo (véase el capítulo 2). Al promover la negociación colectiva a nivel central y sectorial, la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo puede dar más poder de negociación a los trabajadores respecto a los salarios y otras condiciones de trabajo. El aumento de los salarios se traduce en un incremento del consumo privado y de la demanda de productos. El efecto positivo del aumento de los salarios sobre el consumo privado compensa con creces su potencial efecto negativo sobre la política de contratación de las empresas. En este sentido, *la plena aplicación de las normas internacionales del trabajo puede estimular el crecimiento, al impulsar la demanda agregada y crear así*

⁵³ Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30), y Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106).

⁵⁴ Véanse, por ejemplo, las observaciones de la CEACR a España sobre los Convenios núms. 1, 30 y 106, de 2009.

⁵⁵ *Actas Provisionales*, núm. 19, Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, junio de 2012, Ginebra.

oportunidades de empleo. La aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo puede atenuar la presión que soportan los presupuestos públicos. Estimular el crecimiento y el empleo puede aliviar la presión sobre los sistemas de protección social y reducir la necesidad de medidas de estímulo públicas (OIT, 2012b).

Como se vio en el capítulo 3, las normas relativas a la seguridad social son otra herramienta importante para estimular un crecimiento con alto coeficiente de empleo. Las prestaciones de seguridad social acordes con las normas pertinentes de la OIT proporcionan un sólido marco para el desarrollo de una estrategia anticrisis. En el círculo vicioso de agotamiento de los recursos, endeudamiento, recortes del gasto público y creciente malestar social, la seguridad social puede desempeñar una importante función como estabilizador automático, mitigar los efectos negativos sobre la población y mantener el nivel de demanda agregada.

Las normas internacionales del trabajo son también un instrumento importante para desarrollar las competencias y la innovación necesarias para encauzar una recuperación sostenible y creadora de empleo (véanse los capítulos 1 y 3). En 2000, la OCDE publicó un análisis de los estudios empíricos realizados sobre las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo en 75 países desarrollados y menos desarrollados. Las conclusiones generales demuestran que los países más observantes de las normas fundamentales del trabajo pueden mejorar su eficiencia económica incrementando su nivel de competencias y creando un entorno propicio para la productividad y la innovación (OCDE, 2000). En la misma línea, un estudio realizado por Heyes y Rainbird (2011) señaló una relación positiva entre la presencia sindical en el lugar de trabajo y la formación de los empleados. Esto sugiere que la aplicación coherente de las normas fundamentales del trabajo puede fomentar la eficiencia económica y facilitar una recuperación sostenible.

La aplicación de las normas internacionales del trabajo, *en especial la libertad de asociación y la negociación colectiva, contribuye a crear un entorno empresarial que aumenta el nivel de motivación de los trabajadores, la seguridad del empleo y la productividad de la empresa*. Fakhfakh, Perotin y Robinson (2011), en su análisis de la relación entre los resultados empresariales y la representación de los trabajadores en el Reino Unido y Francia, concluyeron que las empresas con fuerte representación sindical funcionan mejor. También Lehndorff y Haipeter (2011) revelan un vínculo positivo entre la negociación colectiva, la seguridad del trabajo y la adaptabilidad interna de la empresa. Los sistemas de negociación colectiva, por ejemplo, pueden ser un instrumento eficaz para facilitar acuerdos de flexibilización del tiempo de trabajo que favorezcan tanto la productividad como la seguridad del trabajo (Lee y McCann, 2011; véase también el capítulo 2). Estas conclusiones demuestran la importancia de potenciar instituciones de negociación colectiva en la región, especialmente en el contexto de la crisis económica.

La aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo puede contribuir a lograr sociedades y economías más robustas en periodos de crisis, ya que su cumplimiento puede frenar las crecientes desigualdades salariales y el riesgo de inestabilidad social. En particular, las instituciones centralizadas de negociación salarial y la extensión de los convenios colectivos tienden a reducir la desigualdad salarial. Traxler y Brandl (2011) concluyen que la centralización de la negociación colectiva tiene efectos positivos sobre la desigualdad de ingresos. Los supuestos efectos negativos de la negociación salarial sobre el empleo resultan ser insignificantes. Dinamarca, Finlandia, Noruega, Países Bajos y Suecia son ejemplos de países con una elevada cobertura de

la negociación colectiva, índices bajos de desigualdad salarial y un alto coeficiente de empleo. La negociación colectiva también atenúa la desigualdad de género al reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres (Hayter y Weinberg, 2011).

Por el contrario, la descentralización de la negociación colectiva, la pérdida de cobertura de la negociación y un coeficiente bajo de afiliación sindical tienden a ahondar la desigualdad salarial y a reducir la participación de los salarios en el ingreso total. Así, por ejemplo, en el Reino Unido los sistemas de negociación a nivel de un solo empleador y una pérdida importante de densidad sindical han generado más desigualdad salarial (*ibid.*). En Suecia, la tendencia de los empleadores a abandonar la negociación centralizada en 1983 trajo consigo un aumento de la dispersión salarial dentro de cada sector económico y entre los diferentes sectores económicos⁵⁶.

Lograr una distribución equilibrada de los beneficios de la productividad no sólo es importante en aras de la igualdad, sino también para allanar el camino hacia el crecimiento. El papel de las normas fundamentales del trabajo en la relación salario-productividad está sobradamente documentado por estudios empíricos (véase, por ejemplo, OCDE, 1996 y 2000; OIT, 2010c y 2011f) y recientemente tanto el FMI (Kumhof y Rancière, 2010) como la OIT (Torres, 2010; OIT, 2011f) han puesto de relieve su importancia desde el punto de vista de la producción y la recuperación del empleo.

Este análisis demuestra que la ratificación y la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo no sólo constituyen un fin en sí mismo, sino que crean perspectivas de recuperación y propician mejoras cuantitativas y cualitativas del empleo. Por el contrario, la aplicación incoherente de las normas internacionales del trabajo o el debilitamiento de las instituciones, especialmente de las instituciones de negociación colectiva, pueden ahondar la desigualdad salarial y los conflictos sociales sin producir mejores resultados económicos (Traxler y Brandl, 2011).

4.2. Coherencia de las políticas en el plano internacional

En colaboración con muy diversas instituciones y organizaciones regionales e internacionales, la OIT ha emprendido iniciativas encaminadas a fomentar la coherencia de las políticas con objeto de lograr un amplio consenso sobre la importancia de las normas internacionales del trabajo, el trabajo decente y la justicia social.

En virtud de su Constitución, la OIT tiene el deber de examinar «cualquier política y medida de índole nacional e internacional, particularmente de carácter económico y financiero» y de juzgar en qué medida favorecen o entorpecen el objetivo fundamental de la «justicia social»⁵⁷. Este mandato se ha reforzado a través de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008.

El examen de las políticas adoptadas en los últimos años por determinadas instituciones regionales e internacionales permite formarse una idea del nivel de apoyo prestado al trabajo decente y la justicia social, así como de la coherencia de las políticas en el ámbito regional e internacional.

⁵⁶ Hibbs, 1990, citado en Hayter y Weinberg, 2011.

⁵⁷ Constitución de la OIT, anexo, Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), 1944.

Coherencia de las políticas en la Unión Europea

Son cada vez más numerosos quienes consideran que la crisis económica está haciendo tambalearse al modelo social europeo. La estrecha relación de la OIT con las instituciones de la UE convierte a la Organización en un importante aliado en los diálogos estratégicos sobre políticas que deberán entablarse para configurar el modelo social europeo y garantizar su fortaleza en el siglo XXI. La adaptación a un nuevo modelo social europeo también podría servir de inspiración para procesos similares en otras regiones. A lo largo de los años, las instituciones de la UE han tomado iniciativas concretas en materia de políticas, en el ámbito interno y externo, que han contribuido con eficacia a la puesta en práctica del Programa de Trabajo Decente.

En los tratados de la UE se consagran principios próximos a los valores fundacionales de la OIT y se considera que la coherencia de las políticas es una obligación explícita. Ya en 1951 el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero proclamaba la solidaridad real. Desde la década de 1960, los objetivos de la Carta Social Europea y los de las normas internacionales del trabajo han sido en gran parte convergentes. Más recientemente, el Tratado de Lisboa puso de relieve los altos valores de la justicia social y la solidaridad, y reclamaba una «economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social»⁵⁸. Además, al definir y aplicar políticas, la UE debe tener en cuenta la necesidad de garantizar la coherencia de las políticas en relación con el fomento del empleo, la protección social, la lucha contra la exclusión social, la educación y la formación, las medidas contra la discriminación y los requisitos relativos a la protección medioambiental⁵⁹.

Según se indica en la sección 4.1, *la ratificación de los convenios sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo es un requisito necesario para la adhesión. También se ha instado a los 27 Estados miembros de la UE a que ratifiquen y apliquen otros convenios actualizados de la OIT.* La región europea registra el mayor número de ratificaciones de convenios de la OIT y, a pesar de que la legislación y la práctica nacionales en materia de derecho laboral pueden diferir sensiblemente, se basan en gran medida en los principios contemplados en las normas internacionales del trabajo.

Además, la UE ha emprendido numerosas iniciativas en materia de *política exterior para promover el trabajo decente* y reflejarlo más cabalmente en el plano bilateral y multilateral. Por ejemplo, en la Comunicación de la Comisión Europea sobre la protección social en la cooperación para el desarrollo en la Unión Europea se reafirma la importancia de los pisos nacionales de protección social. El Marco Estratégico de la UE sobre Derechos Humanos y Democracia también hace referencia a la necesidad de incluir las normas fundamentales del trabajo en los acuerdos de libre comercio de la UE.

En lo que atañe a las *respuestas a la crisis a través de la adopción de políticas sociales y de empleo*, la UE ha puesto en marcha iniciativas que resultan especialmente pertinentes para la aplicación del Programa de Trabajo Decente, el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, la sostenibilidad de las empresas, el llamado a la acción de la OIT en favor del empleo de los jóvenes y los pisos nacionales de protección social. Por ejemplo, en la Estrategia renovada de la UE sobre la responsabilidad social de las empresas⁶⁰

⁵⁸ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, 13 de diciembre de 2007, artículo 3.

⁵⁹ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 2010, artículos 9, 10 y 11.

⁶⁰ Comunicación COM(2011) 681 final relativa a una estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas, 25 de octubre.

se invita a todas las empresas multinacionales con sede en Europa a comprometerse de aquí a 2014 a respetar la Declaración sobre las Empresas Multinacionales (véase también el capítulo 1, sección 1.4). Asimismo, la estrategia Europa 2020 de la UE⁶¹ establece objetivos para fomentar el empleo y redoblar esfuerzos en lo relativo a la innovación, la educación, la lucha contra la pobreza y la protección del clima, con metas específicas como liberar de la pobreza a por lo menos 20 millones de personas. Para estimular el empleo, la Comisión Europea creó un «paquete sobre empleo»⁶² que proponía un modelo de crecimiento generador de empleo en el que la creación de puestos de trabajo se considera prioritaria y el empleo productivo es fuente de crecimiento. Para alcanzar esos objetivos, el paquete sobre empleo destaca la necesidad de adoptar políticas específicas en sectores clave, como la economía ecológica, los sectores de la asistencia sanitaria y social y la economía digital. En el marco de las respuestas a la persistente crisis económica y financiera, el Consejo Europeo adoptó un Pacto por el Crecimiento y el Empleo⁶³ en el que se insta a los Estados miembros a:

- hacer especial hincapié en un saneamiento presupuestario favorecedor del crecimiento;
- restaurar la actividad normal de préstamo a la economía;
- promover el crecimiento y la competitividad, especialmente haciendo frente a los desequilibrios profundamente arraigados y prosiguiendo las reformas estructurales para desbloquear el potencial interno de crecimiento;
- hacer frente al desempleo y a las consecuencias sociales de la crisis a través de planes nacionales de empleo, y
- modernizar la administración pública.

Las iniciativas en materia de financiación en los países afectados por la crisis prevén movilizar 120.000 millones de euros (lo que equivale a cerca del 1 por ciento del ingreso nacional bruto de la UE) en el marco del Pacto por el Crecimiento y el Empleo de 2012, a través del incremento de la capacidad crediticia del Banco Europeo de Inversiones y la reasignación de los fondos estructurales y sociales ya disponibles de la UE.

Con todo, preocupa que en lugar de determinar y restablecer el espacio fiscal necesario para alcanzar los objetivos sociales y de empleo de la UE, *las políticas anticrisis se centren en lograr una consolidación fiscal rápida y sustancial* incluso ante la perspectiva de un crecimiento muy débil, mayores pérdidas de empleo y un aumento de la pobreza. Esto parece contradecir los valores sociales de la UE, la obligación de garantizar la coherencia de las políticas prevista en los tratados y el compromiso de aplicar de un modo efectivo las normas internacionales del trabajo.

La forma en que se han llevado a la práctica las medidas de consolidación fiscal es difícil de conciliar con los requisitos relativos a la coherencia de las políticas sociales y de empleo, según se prevé en el artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Según los exámenes periódicos de la troika vinculados a la entrega de fondos de rescate en los países afectados por la crisis, es necesario tomar más medidas para reducir el déficit presupuestario y realizar reformas estructurales de calado con la esperanza de que una regulación menos rigurosa de los mercados de productos y los

⁶¹ Comunicación COM(2010) 2020 final: «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», 3 de marzo.

⁶² Comunicación COM(2012) 173 final: «Hacia una recuperación generadora de empleo», 18 de abril.

⁶³ Consejo Europeo (EUCO 76/12), Conclusiones, Bruselas, 28 y 29 de junio de 2012, anexo.

mercados de trabajo aumente la competitividad y estimule la recuperación del empleo y la producción⁶⁴. En el sistema de gobierno ordinario de la UE, la introducción de instrumentos como el paquete de seis directivas de gobernanza económica⁶⁵ y el Pacto Fiscal⁶⁶ viene a reforzar el requisito relativo a la disciplina fiscal a través de un recrudecimiento de la vigilancia de todos los países de la UE y sus correspondientes coeficientes deuda-PIB y déficits fiscales. Esto plantea la cuestión de si el espacio fiscal de las políticas sociales y de empleo está mermando frente a la importancia otorgada a la consolidación fiscal, en cuyo marco, por ejemplo, no se prevén excepciones concretas y claramente definidas para efectuar inversiones productivas en la economía real con miras a restaurar y estimular el empleo, la productividad y un crecimiento económico sostenible.

El modo en que se están aplicando muchas políticas anticrisis también parece contravenir los principios de la libertad sindical y de asociación, la negociación colectiva y la consulta tripartita, según se contempla en las normas internacionales del trabajo y según promueve la UE en sus políticas internas y externas. El Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO) de la UE ha destacado que las instituciones y los actores en el ámbito del empleo y los asuntos sociales, y en particular los interlocutores sociales, deberían participar más plenamente en la gobernanza, las políticas y las recomendaciones específicas para cada país formuladas por la UE⁶⁷. Las preocupaciones manifestadas por el Parlamento Europeo reflejan la opinión de que, en los países afectados por la crisis, el comportamiento de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional (la denominada troika) y las condiciones impuestas a los gobiernos suponen un ataque directo al funcionamiento del diálogo social, cuyos principios están consagrados en las normas internacionales del trabajo y los tratados de la UE. Por consiguiente, el Parlamento Europeo ha abogado en diversas resoluciones por la participación de la OIT en la consideración de las políticas y operaciones de la troika⁶⁸.

Estas preocupaciones y llamados a la acción ponen de manifiesto que incluso si a nivel de la UE se han aplicado políticas, instrumentos e iniciativas de crecimiento favorables a la creación de empleo que en gran medida reflejan las normas, estrategias y políticas de la OIT, estas herramientas deben aplicarse de un modo mucho más coherente, con el fin de:

- promover la adopción de políticas macroeconómicas y financieras favorables a la creación de empleo y estimular la inversión en la economía real, incluidas las PYME, que son los principales motores para la creación de empleo;
- promover la adopción de políticas salariales acordes a la productividad y que propicien un clima de consumo;

⁶⁴ Documento GB.316/WP/SDG/1.

⁶⁵ Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

⁶⁶ Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, firmado por los 25 Estados miembros de la UE el 2 de marzo de 2012.

⁶⁷ Conclusiones del EPSCO de octubre de 2010; los interlocutores sociales de la UE también expresaron su preocupación por el impacto de la gobernanza económica y social de la UE y anunciaron en su programa de trabajo conjunto para 2012-2014 que actuarán de consuno en este ámbito.

⁶⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2011, sobre la crisis financiera, económica y social: recomendaciones sobre las medidas e iniciativas que deberán adoptarse (2010/2242 (INI)); Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de febrero de 2012, sobre la contribución al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012 (2011/2319(INI)); y Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de noviembre de 2012, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el informe de los Presidentes del Consejo Europeo, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Eurogrupo titulado «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria» (2012/2151(INI)).

- estimular un entorno propicio para el empleo a través de la adopción de políticas de mercado de trabajo eficaces, y
- reconocer la autonomía de los interlocutores sociales para negociar colectivamente y aceptar sin reservas la importancia de una aplicación efectiva y cabal de las normas internacionales del trabajo, en particular los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Coherencia interinstitucional de las políticas económicas, financieras y de empleo de ámbito mundial

En los últimos años, la OIT ha establecido una estrecha colaboración con las instituciones internacionales que tienen mayor influencia en las políticas económicas y financieras de ámbito mundial.

En mayo de 2011, la OIT firmó un nuevo Memorando de Entendimiento con la OCDE que tenía por objeto *intensificar la colaboración existente entre la OIT y la OCDE en diversos ámbitos relacionados con el mundo del trabajo, como el empleo, la protección social, los empleos verdes y las empresas multinacionales*. Las *Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales* ofrecen un excelente ejemplo de la coherencia que debe mantenerse entre las políticas, invitando a las empresas multinacionales a que contribuyan a aplicar los derechos y principios fundamentales en el trabajo en recomendaciones que se hagan eco de lo dispuesto en la Declaración sobre las Empresas Multinacionales de la OIT.

El Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2013 sobre el empleo también sienta las bases para que el Banco Mundial mejore su convergencia con el Programa de Trabajo Decente. En su informe, *el Banco Mundial reconoce que el empleo es la herramienta principal de un enfoque que aspire a la equidad y la inclusión* (Banco Mundial, 2012). El objetivo en torno al cual gira el informe es convertir el empleo en el centro de interés de los debates sobre macroeconomía, transformación de la producción y desarrollo.

En el marco de una reacción más directa a la crisis, *la cooperación entre la OIT y el FMI ha apostado por políticas que pueden mejorar la capacidad de la economía para crear empleos de calidad*. Esta cooperación se plasmó en la Conferencia de alto nivel FMI/OIT sobre «Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social», que se celebró en Oslo en septiembre de 2010⁶⁹. La Conferencia permitió que ambas instituciones acordaran intensificar su colaboración en tres esferas: la aplicación de los pisos nacionales de protección social, el crecimiento generador de empleo y un diálogo social efectivo como medios para luchar contra la crisis económica mundial y asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias sociales de la crisis.

En el marco del seguimiento dado a la Conferencia de Oslo, el FMI y la OIT han empezado a colaborar en tres países: Bulgaria, República Dominicana y Zambia. En Bulgaria se celebró en julio de 2012 una conferencia en la que participaron los mandantes tripartitos búlgaros, la Confederación Sindical Internacional (CSI) y representantes de la Comisión Europea. En esa conferencia los interlocutores sociales tuvieron ocasión de profundizar en el diálogo económico y social entablado con el Gobierno de

⁶⁹ <http://www.osloconference2010.org/>.

Bulgaria e importantes instituciones internacionales. Además, la conferencia tenía por objeto mejorar el entendimiento mutuo entre el personal de la OIT y del FMI.

A pesar de los esfuerzos que ambas instituciones han dedicado al seguimiento y al diálogo, hasta el momento no les ha sido posible realizar progresos conjuntos apreciables, probablemente debido a la evolución de las circunstancias. En el período posterior a septiembre de 2010 se agudizó la crisis de la deuda soberana y por consiguiente muchos gobiernos e instituciones internacionales con responsabilidades macroeconómicas modificaron sus prioridades. Esto significa que el FMI es ahora más prudente a la hora de determinar el espacio fiscal necesario en el plano nacional para financiar la inversión pública en los pisos de protección social y en actividades generadoras de empleo.

A diferencia de lo sucedido en los tres países mencionados, no ha habido una colaboración directa entre la OIT y el FMI en los países que se encuentran en el núcleo de la crisis económica en Europa. Sin embargo, sería conveniente entablar esa colaboración para que los países que están aplicando programas de ajuste económico regresen a modelos más sostenibles de políticas macroeconómicas favorables al empleo.

En aras de una recuperación sostenible basada en un crecimiento sólido, sostenido y equilibrado, las reuniones del G-20 también ofrecen grandes oportunidades para coordinar las políticas mundiales contra la crisis, inclusive en la región, dado que seis países europeos y de la UE son miembros del G-20. En la Declaración de la Cumbre del G-20 celebrada en Pittsburgh en 2009, los líderes se comprometieron a situar los empleos de calidad en el epicentro de la recuperación y a poner en práctica planes de recuperación que promuevan el trabajo decente, ayuden a preservar el empleo y den prioridad a la creación de puestos de trabajo. Los líderes también manifestaron su satisfacción por el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT y se comprometieron a adoptar los elementos fundamentales de su marco general para hacer avanzar la dimensión social de la globalización.

En el marco del seguimiento de la Cumbre de Pittsburgh, la OIT, en consulta con la OCDE, preparó la estrategia de formación del G-20. Inspirándose en el marco conceptual de políticas de la OIT, la estrategia de formación del G-20 establece diversas maneras de vincular el desarrollo de las calificaciones con la empleabilidad, la productividad y la inclusión social (OIT, 2010e). Partiendo de esta estrategia general, la OCDE y la OIT prepararon una nota de política para la reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 que tuvo lugar en París en septiembre de 2011 en la que se exponían medidas para atajar la crisis del empleo de los jóvenes.

Sin embargo, ya en la Cumbre de Toronto de junio de 2010, el G-20 cambió abruptamente de rumbo y pasó de coordinar medidas de estímulo a coordinar la consolidación fiscal. En ese momento se confiaba en que la incipiente recuperación de la actividad en el sector privado sería suficientemente fuerte para compensar la contracción que se derivaría de los esfuerzos simultáneos por reducir el déficit fiscal. Sin embargo, las esperanzas fueron vanas, especialmente en los países más expuestos de la zona del euro.

En la Cumbre del G-20 de Los Cabos celebrada en junio de 2012 se vislumbró una salida a este atolladero normativo cuando se decidió que, si la situación económica seguía deteriorándose, la Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Alemania, República de Corea, Federación de Rusia y Estados Unidos estaban dispuestos a coordinar y aplicar medidas adicionales de apoyo a la demanda, atendiendo a las circunstancias y compromisos de cada país (Cumbre del G-20, 2012). Como se afirma

en el informe conjunto que sometieron a la Cumbre la OIT, la OCDE, el FMI y el Banco Mundial, al examinar nuevas medidas para acelerar el ritmo de la recuperación del empleo, los países del G-20 tal vez estimen oportuno centrarse en esferas concretas que abarquen tanto la demanda como la oferta del mercado de trabajo (OIT, 2012j, pág. 16).

En una reunión celebrada en Berlín en octubre de 2012 con la Canciller alemana Angela Merkel, *los jefes de la OCDE, el FMI, la OMC, el Banco Mundial y la OIT alcanzaron un acuerdo similar sobre las políticas necesarias para salir de la crisis*. Desde la Cumbre del G-8 de 2007, la Canciller alemana ha invitado a los dirigentes de estas cinco organizaciones a reunirse anualmente. En dicha reunión, además de en una reunión con el Presidente francés François Hollande que tuvo lugar poco antes de la reunión de Berlín, se tuvo ocasión de debatir sobre la situación de Europa. La declaración conjunta de la Canciller de Alemania, la OIT, la OCDE, la OMC, el FMI y el Banco Mundial insistía una vez más en la necesidad de adoptar políticas macroeconómicas que vayan acompañadas de medidas de fomento del empleo. En esta declaración también se hacía referencia al Programa de Trabajo Decente y el Pacto Mundial para el Empleo, y se subrayaba la necesidad de que el empleo de los jóvenes constituyera una de las principales prioridades en materia de políticas.

Coherencia de las políticas en todo el sistema de las Naciones Unidas

El sistema de las Naciones Unidas se está esforzando para que las políticas sean coherentes en el plano internacional, en particular mediante la determinación de los objetivos de desarrollo con posterioridad a 2015 y, en el plano nacional, a través de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).

En lo que atañe a la coherencia de las orientaciones de las Naciones Unidas en materia de políticas, *los MANUD son la principal herramienta programática para los países donde se ejecutan los programas*, que suman un centenar, incluidos los 17 países de la región de Europa y Asia Central. La nota de orientación para los MANUD del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo aborda, además de las herramientas de programación esenciales, cuestiones relativas a las normas del trabajo o los interlocutores sociales. La mayoría de los MANUD (97 por ciento) incluye como mínimo tres de las siguientes estrategias: principios y derechos fundamentales en el trabajo, empleo, protección social y diálogo social.

En los preparativos y los debates sobre la *agenda para el desarrollo de las Naciones Unidas con posterioridad a 2015*, que se están manteniendo dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, se otorga cada vez mayor reconocimiento a la función explícita y esencial que desempeña y deberá desempeñar el trabajo decente en las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo. Por ejemplo, en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible 2012 (Río+20) se reclaman iniciativas mundiales sobre empleo de los jóvenes y protección social y se hacen múltiples referencias al empleo pleno y productivo y al trabajo decente. El enfoque relativo al trabajo decente también cumple un papel fundamental en la dimensión medioambiental, donde un proceso de transición socialmente justo hacia una economía ecológica exige que entren en juego el diálogo social, la protección social y políticas activas de mercado de trabajo, inclusive para los sectores contaminantes y en declive (véase el capítulo 1) (Naciones Unidas, 2012). Si bien el trabajo decente

no figura en los actuales Objetivos de Desarrollo del Milenio⁷⁰, en su 316.^a reunión (noviembre de 2012) el Consejo de Administración de la OIT decidió elaborar y poner en práctica una estrategia con miras a que se adoptara el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como un objetivo explícito de la agenda mundial para el desarrollo con posterioridad a 2015 (OIT, 2012j).

No obstante, a la luz de lo anterior, es evidente que hace falta un nivel mucho mayor de coherencia de las políticas internacionales y regionales que el que se ha alcanzado en los últimos años.

4.3. Coherencia de las políticas en el plano nacional

Los paquetes de estímulo contra la crisis más favorables al empleo que se adoptaron en la región de Europa y Asia Central en 2008-2009 también fueron en gran medida fruto del éxito del enfoque de consulta y coordinación nacional aplicado por los gobiernos, los encargados de elaborar las políticas fiscales y de empleo y los interlocutores sociales. La labor conjunta de estos actores en el ámbito nacional es fundamental para asegurar la coherencia entre los objetivos económicos y financieros, por un lado, y los objetivos sociales y de empleo, por otro.

Iniciativas mundiales y regionales para el fomento de la coherencia de las políticas en los países

Los instrumentos de gobernanza desarrollados recientemente en el marco del G-20 y de la UE pueden brindar la posibilidad de aumentar la coherencia de las políticas en el plano nacional.

En su Marco para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado, el G-20 propone un procedimiento basado en indicadores que facilite la alerta temprana y una respuesta adecuada a la crisis. Como parte del denominado Proceso de Evaluación Mutua, se han determinado *indicadores para medir los progresos de cada país en las cinco áreas siguientes: deuda pública, déficit fiscal, ahorro privado, deuda privada y saldo exterior*. Gracias a esos indicadores clave, los gobiernos podrán evaluar los desequilibrios internos y externos que podrían poner en jaque al crecimiento.

Por consiguiente, el Proceso de Evaluación Mutua permite prever las crisis a nivel nacional a través del estudio de indicadores sobre la evolución macroeconómica y fiscal. Ahora bien, los indicadores seleccionados no reflejan las altas tasas de desempleo, las deficiencias en las condiciones de trabajo, los problemas relativos a la protección social, la distribución de los ingresos, los salarios y la salud, la ausencia de diálogo social y la falta de ahorro e inversiones. Por lo tanto, aún no son lo suficientemente completos para ofrecer orientaciones claras sobre las medidas que deben tomarse para reequilibrar las políticas macroeconómicas, sociales y de empleo, y así volver a marcar el rumbo de la economía hacia un crecimiento sostenible.

⁷⁰ Sólo se hacía referencia al mismo en una submeta introducida a última hora, «Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes» y un conjunto de indicadores conexos que se añadieron en 2006 al ODM 1: «Erradicar la pobreza extrema y el hambre».

La reforma del sistema de gobernanza de la Unión Europea también contiene diversos instrumentos que pueden servir para asegurar la coherencia de las políticas. El llamado Semestre Europeo propone un proceso gradual de coordinación de las políticas económicas en un ciclo anual, que incluye un estudio prospectivo anual sobre el crecimiento, la adopción de orientaciones en materia de políticas fiscales y macroeconómicas, programas de reforma y recomendaciones de políticas de ámbito nacional y una planificación presupuestaria. Abarca las áreas macroeconómica, fiscal y estructural, incluida la política de empleo.

Los indicadores cuantitativos que prevén y vigilan los progresos y ofrecen un dispositivo de alerta temprana también desempeñan un papel importante en este proceso. Para detectar posibles desequilibrios macroeconómicos que podrían frenar el crecimiento, se ha establecido un marcador que está principalmente relacionado con el desarrollo fiscal y económico. De los diez indicadores previstos, sólo uno señala la aparición de altas tasas de desempleo. En el ámbito de la consolidación fiscal, un déficit presupuestario del 3 por ciento y/o un ratio de deuda superior al 60 por ciento del PIB indican un riesgo inaceptable de que en el futuro se produzcan incrementos de la deuda y presiones financieras. En lo que atañe a las reformas estructurales, cinco metas principales específicas de la UE sirven para vigilar los progresos en materia de empleo, investigación y desarrollo, protección del clima, educación y lucha contra la pobreza. Por ejemplo, el objetivo de empleo de la UE es aumentar la tasa de ocupación de las personas de 20 a 64 años al 75 por ciento de aquí a 2020.

Ahora bien, aunque la aplicación de las políticas sociales y de empleo depende en mayor o menor medida de la buena voluntad de los gobiernos, el incumplimiento en el plano de la coordinación macroeconómica y fiscal da lugar a sanciones. La aplicación a escala nacional de un ciclo anual de coordinación podría sentar las bases para establecer una secuencia de planificación, previsión y evaluación permanente y fiable. No obstante, para allanar el camino hacia un auténtico proceso nacional de gobernanza económica y social en aras del trabajo decente, habrá que tener también en cuenta otros elementos.

Prácticas nacionales sobre coherencia de las políticas

A escala nacional cabe destacar varios casos en los que se pone de manifiesto que la coherencia de las políticas puede funcionar y ha dado buenos resultados en la práctica.

La reacción de Suecia ante la crisis económica y bancaria de principios de los años noventa podría ser una fuente de reflexión para abordar la crisis actual de un modo coherente (OIT, 2012c). Además de a un programa de rescate cuidadosamente diseñado para el abrumado sector bancario sueco, el enfoque de la política fiscal de Suecia apuntaba a una estrategia de consolidación a más largo plazo que incluso permitía que los déficits fiscales pertinentes aumentaran durante la crisis. Esta estrategia permitió evitar la contracción del sistema de bienestar nacional y conservar un espacio fiscal suficiente para los programas de empleo y las políticas activas de mercado de trabajo más importantes. El diálogo social también desempeñó un papel fundamental en las estrategias de recuperación de Suecia, y las instituciones de negociación salarial centralizada establecidas permitieron negociar subidas salariales al tiempo que se preservaba la competitividad internacional de la industria manufacturera. Gracias a ello se evitó que se agudizara el impacto de la crisis en las condiciones de vida de los trabajadores y en la demanda interna.

Un caso más reciente que cabe examinar es *la respuesta favorable al empleo que se dio a la crisis en Alemania y sus resultados en materia de empleo, que no sólo fueron fruto de los programas de reducción de la jornada laboral, sino que se remontan al marco institucional de la economía social de mercado*, que incluía estabilizadores automáticos eficaces, como el diálogo social y la protección social (OIT, 2011g). Durante la crisis, se introdujeron reducciones temporales de la jornada de trabajo a través de un mecanismo establecido para determinar el tiempo de trabajo en función de los convenios a nivel de empresa o de los contratos individuales. La seguridad social y los principales programas de mercado de trabajo, que cuentan con el apoyo de trabajadores y empleadores, también constituyeron importantes estabilizadores automáticos para la economía. Las empresas tenían buenas razones para retener a los trabajadores durante la crisis, puesto que de ese modo dispondrían de trabajadores calificados y experimentados ante la expectativa de una recuperación temprana de las exportaciones. La estrecha colaboración entre el Estado, los empleadores y los trabajadores, desde el plano nacional hasta el plano empresarial, también sirve de base para un amplio sistema dual de aprendizaje profesional, que tiene por objeto mejorar las calificaciones de los trabajadores y reducir el desempleo, en particular entre los jóvenes. El enfoque basado en el consenso también se ve facilitado por el hecho de que los encargados de formular políticas y los interlocutores sociales pueden basar su labor en estadísticas fiables y en estudios económicos e institucionales elaborados por numerosos institutos de investigación, que por lo general tienen carácter independiente.

Por supuesto, esos modelos y políticas no pueden transponerse de forma íntegra a otros países, dado que toman como punto de partida un conjunto específico de instituciones firmemente arraigadas y son fruto de las diversas situaciones nacionales. Para otros países, un paso adelante en la construcción de instituciones sociales y de mercado de trabajo y el fortalecimiento de la coherencia de las políticas podría darse a través de la adopción de estrategias nacionales a largo plazo en el ámbito social y económico. Por ejemplo, el concepto aplicado en la Federación de Rusia con respecto al desarrollo socioeconómico a largo plazo de aquí a 2020 proporciona un marco para formular objetivos sociales y económicos, determinar el seguimiento de las actividades gubernamentales, inclusive respecto del desarrollo regional y sectorial, y planificar la inversión en educación, ciencia, atención médica y política social. Asimismo, en el Plan de Desarrollo Estratégico de la República de Kazajstán hasta 2020 se definen cinco prioridades esenciales para el desarrollo nacional, entre ellas la diversificación de su economía y los servicios sociales de calidad. En diversos planes y hojas de ruta, el Gobierno de Kazajstán presenta objetivos de desarrollo pormenorizados, entre ellos la definición de sectores prioritarios para el desarrollo industrial y empresarial. Con la asistencia de la OIT, se han formulado estrategias de empleo a largo plazo en ambos países para apoyar las recientes iniciativas de desarrollo nacional.

En Bulgaria, en el período posterior a la crisis económica y social de 1996-1997, *se estableció un sistema de alerta temprana para aumentar la coherencia de las políticas, restaurar la confianza pública en la gobernanza de la transición y evitar futuras crisis*. El sistema de control ofrece un enfoque integral y sin precedentes que constituye un claro intento por aumentar la coherencia de las políticas. El sistema de alerta temprana se componía de cerca de 300 indicadores mediante los cuales se supervisaban cuestiones como la inflación, el sistema bancario, el desarrollo del mercado

de trabajo, la eficiencia del sistema de seguridad social y el desarrollo económico⁷¹. Sobre la base de esos indicadores, se distribuían informes de desarrollo mensuales a cerca de 300 destinatarios en el Gobierno, el sector privado, las universidades, las ONG y la comunidad de donantes. En una evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁷² se observó un alto grado de sensibilización respecto de esas contribuciones analíticas entre los diversos interlocutores. Además, el sistema de alerta temprana contribuyó a redoblar los esfuerzos para que los desempleados encontraran trabajo mediante políticas activas de mercado de trabajo.

Ahora bien, cuando el país atravesó un período de rápido crecimiento económico, se consideró que el sistema de alerta temprana ya no era necesario, por lo que perdió influencia y acabó por ser abolido en 2007. A consecuencia de ello, con una caída del PIB del 5,5 por ciento en 2009, Bulgaria no estaba mejor pertrechada para la crisis que otros países de la región. La aplicación continuada del sistema de alerta temprana podía haber obrado en favor de un crecimiento macroeconómico más sostenible. Para mejorar la coordinación entre los ministerios y los interlocutores sociales y, por ejemplo, estimular el debate sobre el uso del espacio fiscal para promover un desarrollo económico con alto coeficiente de empleo, en el examen de la situación nacional respecto al Pacto Mundial para el Empleo para Bulgaria la OIT recomendaba que se volviera a establecer un mecanismo en el que los indicadores de logro incluyeran resultados en materia de empleo (OIT, 2011h). La iniciativa conjunta FMI-OIT también ofrece oportunidades para el diálogo social, como la discusión relativa al trabajo decente, la consolidación fiscal y el crecimiento económico, entre los Ministros de Trabajo y Finanzas y los interlocutores sociales.

Elementos de los modelos nacionales para la coherencia de las políticas

A la luz de lo anterior, se pueden identificar varios componentes fundamentales para la coherencia de las políticas a escala nacional.

Los casos anteriores ponen de manifiesto que los enfoques de la gobernanza económica centrados en políticas financieras y macroeconómicas son cada vez más numerosos. Con todo, la coordinación de las políticas no redundará en una mayor coherencia si no es suficientemente exhaustiva en los ámbitos de políticas que se abordan. Los enfoques que se centran principalmente en la consolidación fiscal y la austeridad desatienden las cuestiones sociales y laborales. *Con miras a reforzar simultáneamente el progreso económico y la justicia social, la coordinación de las políticas debe responder a las necesidades de la economía real y de las personas, en consonancia con las obligaciones internacionales asumidas en virtud de las normas internacionales del trabajo ratificadas.* Por consiguiente, hacen falta modelos de gobernanza económica y social que ralenticen el ritmo de la austeridad y generen y asignen fondos para las políticas sociales y de empleo y para la economía real. Para ser coherentes, los nuevos mecanismos de coordinación de las políticas deben dar prioridad absoluta a los objetivos sociales y de empleo.

Es fundamental disponer de instrumentos, datos e indicadores fiables para vigilar los progresos y anticipar los riesgos y los desequilibrios incipientes. Las estadísticas

⁷¹ UNDP PROJECT BUL/99/021: Bulgaria Early Warning Report, mayo de 2000.

⁷² UNDP Country Evaluation: Assessment of development results, Bulgaria, 2003.

sólidas y detalladas generadas mediante instrumentos como las perspectivas económicas y empresariales, los sistemas de información del mercado de trabajo y las encuestas de seguridad social, como los realizados bajo la dirección de la OIT, constituyen la base para establecer sistemas de seguimiento exhaustivos. Los datos mensuales y las previsiones de desarrollo futuro basadas en el análisis de las tendencias son importantes para un seguimiento permanente y una previsión oportuna. Los indicadores cuantitativos y cualitativos deberían ofrecer una base para mejorar los análisis y las previsiones sobre la evolución macroeconómica y la situación fiscal nacional. Sin embargo, en aras a garantizar la coherencia de las políticas, también se debe avanzar en la elaboración de indicadores de trabajo decente y justicia social. *Por consiguiente, en todo enfoque de gobernanza se deberían prever indicadores relativos al empleo, el desempleo, las deficiencias en las condiciones de trabajo, la distribución de los ingresos, los salarios y la salud, las posibles carencias en materia de diálogo social y los cambios fundamentales en el ahorro y la inversión.* Los indicadores de la OIT en materia de trabajo decente pueden ser útiles en las siguientes esferas: oportunidades de empleo, ingresos adecuados y trabajo productivo, tiempo de trabajo decente, conciliación de la vida laboral, familiar y personal, estabilidad y seguridad en el trabajo, igualdad de oportunidades y de trato en el empleo, un entorno de trabajo seguro, seguridad social, diálogo social y representación de los empleadores y de los trabajadores (OIT, 2012l).

Además de los datos e indicadores, *la amplia participación de los interlocutores sociales es importante para garantizar un proceso incluyente que permita una distribución más equitativa de las obligaciones, los beneficios, los riesgos y las oportunidades entre los países y dentro de ellos, contribuyendo por ende a una mayor justicia social.* La definición de niveles de alerta para advertir del riesgo requiere el consentimiento de muy diversos actores. Por ejemplo, al examinar la proporción de la deuda con respecto al PIB, se podría establecer una distinción entre deuda improductiva e inversiones productivas en el empleo y en la economía real. Además, cuando se emite una alerta temprana en ámbitos como el empleo, la seguridad social, la evolución de los salarios, la distribución de los ingresos y la evolución macroeconómica o presupuestaria deberían celebrarse consultas entre los ministerios de finanzas y de trabajo y los interlocutores sociales a fin de elaborar recomendaciones adecuadas para la formulación de políticas.

La iniciativa de la Federación de Rusia relativa a la organización de una primera reunión entre los Ministros de Finanzas y de Trabajo del G-20 puede ofrecer una orientación sumamente útil para los gobiernos nacionales. En lo que atañe a la formulación de políticas de empleo, económicas y fiscales, sólo una representación equitativa de los principales actores de la gobernanza económica y social puede garantizar la coherencia de las políticas en aras de una recuperación y un crecimiento centrados en el empleo y evitar centrarse exclusivamente en una única área de políticas, como la consolidación fiscal impulsada por la austeridad.

Para ser fiables y pertinentes respecto de la formulación de políticas, *las alertas tempranas y las recomendaciones requieren un cierto compromiso de que se vayan a tomar medidas.* También es importante que el elemento de obligatoriedad no difiera demasiado entre las diversas áreas de políticas. Por ejemplo, si se combinan los objetivos de reducción del déficit con una obligación vinculante de tomar medidas, pero los objetivos sociales y de empleo no tienen carácter obligatorio, aumenta el riesgo de que la consolidación fiscal prevalezca sobre todas las demás cuestiones y de que se desatiendan el empleo y la justicia social.

Por último, muchos de los enfoques antes debatidos están en una fase temprana de desarrollo, finalizaron tras un breve período o se iniciaron únicamente con carácter *ad hoc* cuando estalló la crisis. Por consiguiente, cabe concluir que la *coherencia de las políticas requiere continuidad* para aprovechar mejor los sistemas de control y alerta temprana y generar compromiso entre los interesados.

4.4. Consideraciones en materia de políticas y camino a seguir

En este capítulo se pone de manifiesto la necesidad esencial de que las políticas internacionales, regionales y nacionales se ciñan a un enfoque basado en los derechos a fin de promover una recuperación fuerte de la economía y el mercado de trabajo que vaya acompañado de progreso social, conciliando así las diversas áreas de políticas. Durante la crisis, las normas internacionales del trabajo no se han aplicado de manera sistemática y en algunos casos se han desatendido o infringido los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular el derecho de libertad sindical y de asociación y de negociación colectiva. La coordinación de las políticas a escala internacional y regional ha conocido grandes dificultades para poner en práctica las estrategias encaminadas a un crecimiento sostenible con alto coeficiente de empleo. Hay que restablecer el modelo social europeo para evitar una crisis social masiva y una reacción política violenta. Las decisiones de políticas que se limitan a abordar las políticas económicas y la necesidad de ajustes fiscales, así como el incumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el diálogo social, han contribuido a que se deterioren las condiciones del mercado de trabajo y a que aumente la pobreza. Estas circunstancias suponen un obstáculo al crecimiento económico sostenible. Además, también han provocado la pérdida de confianza en los encargados de la formulación de políticas. En este capítulo se ha demostrado que las normas internacionales del trabajo, y en particular los principios y derechos fundamentales en el trabajo, pueden ser uno de los motores del desarrollo social y económico y por consiguiente del crecimiento económico sostenible.

Con objeto de aumentar la coherencia de las políticas sociales y económicas en la región de Europa y Asia Central, en consonancia con los principios consagrados en las normas internacionales del trabajo y mediante la adopción de enfoques internacionales, regionales y nacionales, los mandantes tripartitos deberían considerar las siguientes recomendaciones en materia de políticas.

Todos los países de Europa y Asia Central deberían asegurarse de que sus leyes y políticas son compatibles con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular mediante:

- la adopción de las medidas necesarias para *garantizar la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva* y asegurarse de que las consultas entre los gobiernos y los interlocutores sociales forman parte de las respuestas de políticas contra la crisis;
- *la lucha efectiva contra el trabajo forzoso y la trata*, a través del fortalecimiento del marco jurídico e institucional para la prevención, la sanción de los infractores y la protección de las víctimas actuales y potenciales, inclusive los trabajadores migrantes;

- *la lucha contra el trabajo infantil mediante la adopción de medidas de políticas específicas* cuyos destinatarios sean las categorías más vulnerables, como los niños de familias pobres, los niños romaníes y los niños de la calle, y la mejora del acceso a la educación, y
- *la lucha contra la discriminación y la promoción de la igualdad*, inclusive a través del diseño de medidas de consolidación fiscal, de modo a evitar que los grupos desfavorecidos deban hacer frente a dificultades desproporcionadas.

Para potenciar aún más los beneficios económicos y sociales de un enfoque basado en los derechos, ***deberían ratificarse y aplicarse adecuadamente otras importantes normas internacionales del trabajo*** como:

- *promover un empleo pleno, productivo y libremente elegido, que tenga en cuenta las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales*, de conformidad con el Convenio núm. 122 y las normas de la OIT conexas;
- *garantizar una protección social para todos*, en consonancia con el Convenio núm. 102 y la Recomendación núm. 202;
- *asegurar los ingresos de los trabajadores y estimular el consumo y la demanda* mediante la aplicación de las normas internacionales del trabajo relativas a la protección de los salarios, los mecanismos de fijación salarial y la protección del tiempo de trabajo, y
- *luchar contra el trabajo no declarado* mediante la aplicación de los convenios relativos a la administración e inspección del trabajo.

Para que las políticas internacionales, regionales y nacionales sean coherentes con los principios consagrados en las normas internacionales del trabajo y las obligaciones asumidas en virtud de su ratificación y del trabajo decente, **las organizaciones y las instituciones internacionales y regionales** deberían considerar lo siguiente:

- *tener sistemáticamente en cuenta los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el trabajo decente en sus políticas en aquellos ámbitos relacionados con el mundo del trabajo*;
- *conciliar los objetivos de la consolidación fiscal y la promoción de un crecimiento incluyente con alto coeficiente de empleo* a través de un nuevo enfoque centrado en el empleo en el que se reconozca que el empleo es fuente de crecimiento y se persigan objetivos en materia de empleo además de objetivos económicos;
- *intensificar y ampliar la cooperación en el plano nacional acerca de las políticas económicas, sociales y de empleo* en todos los países, y en particular en los países afectados por la crisis, inclusive a través de herramientas como la estrategia de formación del G-20 y el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, y
- *dar pleno reconocimiento a la importancia del papel que desempeña el trabajo decente en las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo*, convirtiéndolo en un objetivo explícito de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015.

A fin de que las políticas regionales y nacionales sean más acordes a las normas internacionales del trabajo y a los principios del trabajo decente, **las instituciones de la UE y los países** deberían considerar las siguientes medidas:

- promover una mayor coherencia entre los objetivos sociales y de empleo y los objetivos económicos de los mecanismos de gobernanza de la UE, en consonancia con los valores fundacionales de la UE y de la OIT. Cabe destacar la importancia de *la necesidad de establecer un diálogo social auténtico en el ámbito de la UE y en relación con los programas nacionales de reforma y ajuste económico*, como los de Grecia, Irlanda y Portugal, y
- proporcionar *orientaciones más definidas sobre políticas sociales y de empleo basadas en el trabajo decente, que tendrán carácter vinculante, en el marco del proceso del Semestre Europeo*. Las reformas del mercado de trabajo llevadas a cabo en el marco de los programas de ajuste económico deberían basarse en el pleno respeto de las normas de la OIT, y en particular de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y del diálogo social.

Estos principios también se aplican a los **países de la región que no pertenecen a la UE**.

Todos los países de la región de Europa y Asia Central podrían considerar también que son elementos importantes de la *coherencia de las políticas nacionales* con miras a lograr un crecimiento intensivo en empleo, empleos de calidad y la recuperación de la crisis:

- *el establecimiento de mecanismos y estrategias para la coordinación de las políticas económicas, sociales y de empleo, y la colocación de los objetivos sociales y de empleo en el centro de estas iniciativas* con miras a lograr un crecimiento sostenible intensivo en empleo, y
- *el uso de mecanismos de control, previsión y alerta temprana* mediante el establecimiento de sistemas de información sobre el mercado de trabajo y la selección de indicadores nacionales clave para detectar riesgos económicos, deficiencias del mercado de trabajo y desigualdades, así como incumplimientos en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo y diálogo social. El objetivo sería alertar a los gobiernos de los posibles desequilibrios entre los objetivos macroeconómicos, sociales y de empleo.

La propia **OIT** tiene la capacidad de aumentar la asistencia a los países que atraviesan una crisis y han emprendido reformas, como puso de relieve la Mesa del Consejo de Administración en su declaración del 15 de noviembre de 2012. Entre otras medidas, a petición de los mandantes nacionales, la OIT podría:

- emprender estudios y análisis comparativos pertinentes sobre diversos conjuntos de políticas en las que se aborden los desafíos económicos, de empleo, laborales y sociales a los que se enfrentan los países de la región;
- contribuir con su experiencia a los debates nacionales en materia de políticas sobre la financiación de la protección social, incluido el análisis actuarial de las repercusiones a más largo plazo de las reformas introducidas para cumplir los objetivos de consolidación fiscal a corto plazo;
- proporcionar análisis comparativos con base empírica de políticas, programas y otras medidas a corto y medio plazo con objeto de abordar la grave crisis del empleo juvenil, haciendo coincidir el lado de la oferta y el lado de la demanda del mercado de trabajo, inclusive respecto del aprendizaje, los programas de formación duales y la iniciativa empresarial;

- ayudar a los interlocutores sociales a contribuir y participar en los debates nacionales de políticas sobre el ajuste y la reforma, inclusive en lo relativo al papel que desempeña el diálogo social en el diseño de respuestas equilibradas en el ámbito económico y social, y
- contribuir con su experiencia y conocimientos técnicos para involucrar a todos los interlocutores sociales y a los actores de la economía real en los debates de políticas y así propiciar una amplia consulta y participación en el diseño de la reforma nacional y de los programas de recuperación.

Estas medidas tienen idéntica relevancia para lograr la coherencia de las políticas en el plano internacional y también podrían utilizarse en la cooperación de la OIT con instituciones regionales y organizaciones internacionales.



Los participantes tal vez estimen oportuno examinar las siguientes cuestiones durante la reunión temática sobre el capítulo 4

1. En su experiencia, ¿qué papel cumplen los principios y derechos fundamentales en el trabajo y otras normas internacionales del trabajo en el diseño de respuestas de políticas en su país, y cómo puede mejorarse ese papel para lograr políticas macroeconómicas equilibradas con miras a generar un crecimiento con alto coeficiente de empleo y empleos de calidad? ¿Cuál debería ser la función del diálogo social a este respecto?
2. ¿En qué áreas considera que hay mayores deficiencias para una correcta aplicación de las normas internacionales del trabajo en su país? ¿Cómo podría la OIT ayudar a su país a fortalecer la coherencia de las políticas a través de la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y otras normas internacionales del trabajo?
3. Las instituciones de la UE han puesto en marcha muchas estrategias, iniciativas y políticas favorables a los objetivos sociales y de empleo. Al mismo tiempo, las medidas de consolidación fiscal en los países afectados por la crisis no han abordado los desafíos sociales y de empleo y por consiguiente han tenido efectos muy negativos en las relaciones laborales, el empleo (también entre los jóvenes), los salarios y la protección social. ¿Cómo pueden revisarse las políticas nacionales y europeas en el ámbito económico y financiero para evaluar el grado en que promueven o frenan el crecimiento económico sostenible y la justicia social? ¿Deberían los ministerios de trabajo y los interlocutores sociales tener más voz en los procesos de formulación de políticas de esa índole? ¿Qué papel puede desempeñar la OIT a este respecto? ¿En qué medida quisiera que la OIT prestara asistencia, incluido en lo relativo a su participación en las decisiones de la troika?

4. La coherencia de las políticas en aras del trabajo decente también depende de la coordinación y la cooperación entre las organizaciones internacionales y las instituciones regionales, en particular el FMI, la OCDE, el Banco Mundial, la OIT y la UE. ¿Cómo puede conciliar la coordinación regional el objetivo de la consolidación fiscal con la inversión continuada en políticas sociales y de empleo? ¿Cómo pueden la OIT y el FMI reactivar el impulso de la Conferencia de Oslo de 2010 y plasmarlo en una cooperación más amplia e intensiva, en particular en los países que adoptan reformas del mercado de trabajo muy controvertidas? ¿El asesoramiento en materia de políticas prestado por esas organizaciones e instituciones a su país sirvió para situar los objetivos sociales y de empleo en el núcleo de las políticas económicas nacionales?
5. Para poner en práctica respuestas de políticas oportunas, preventivas y correctivas, el informe sugiere que se establezcan sistemas nacionales de control y alerta temprana basados en una serie de indicadores clave para poder anticipar y detectar los riesgos económicos, los desequilibrios fiscales, las altas tasas de desempleo y subempleo, las desigualdades y las deficiencias con respecto al cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el diálogo social. ¿Existen esos mecanismos en su país? En caso contrario, ¿considera que serían útiles y recabaría la ayuda de la OIT al respecto?

Parte II

5. Un análisis de la labor llevada a cabo por la OIT en Europa y Asia Central entre 2009 y 2012

En la Parte II del presente informe se examinan los principales elementos de la labor llevada a cabo por la OIT en la región de Europa y Asia Central desde la octava Reunión Regional Europea, que se celebró en febrero de 2009 en Lisboa.

En la sección 5.1 se describen someramente la estructura de oficinas exteriores y los instrumentos de que dispone la OIT para ayudar a los mandantes a enfrentar los desafíos que se plantean en esa región. En la sección 5.2 se pasa revista a la labor llevada a cabo por la OIT entre 2009 y 2012⁷³, en particular, pero no de manera exclusiva, en los 29 países abarcados por los Equipos de Trabajo Decente/Oficinas de País en Moscú y Budapest y la Oficina de País en Ankara. Las actividades y logros de la OIT y las enseñanzas extraídas se describen en el marco de cada uno de los 19 resultados establecidos en el Marco de Políticas y Estrategias (MPE) para 2010-2015.

5.1. La presencia de la OIT en Europa y Asia Central

La OIT canaliza su asistencia a los mandantes de los 51 países de la región a través de su estructura de oficinas exteriores y coordinadores nacionales, bajo la dirección de la Oficina Regional. La Oficina Regional, que está radicada en la propia sede de la OIT en Ginebra, también es directamente responsable de las relaciones con todos los países de la región que no están cubiertos por las oficinas exteriores⁷⁴. En el gráfico 5.1 se muestra un desglose, por región, de la asignación de recursos con cargo al presupuesto ordinario de la OIT correspondiente a 2012-2013.

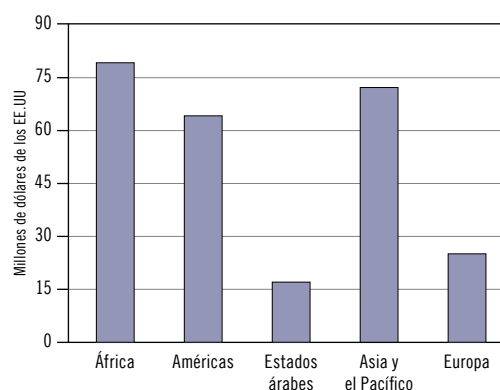
⁷³ La información relativa a la ratificación de los convenios y recomendaciones de la OIT abarca el período entre 2009 y 2012.

⁷⁴ Austria, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Islandia, Israel, Malta, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza.

Gráfico 5.1. Asignación de recursos con cargo al presupuesto ordinario, por región, 2012-2013

Región	Dólares de los EE.UU	Porcentaje
África	79.119.632	30,85
Américas	64.299.042	25,07
Estados árabes	16.540.100	6,45
Asia y el Pacífico	71.798.239	28,00
Europa	24.704.822	9,63
Total	256.461.835	100,00

Fuente: OIT (2011i).



Oficinas de la OIT en los países de Europa Occidental

La OIT mantiene oficinas en varios países de Europa Occidental. Esas oficinas cumplen principalmente cuatro funciones estratégicas, que se describen a continuación con ejemplos de las tareas que acometen en el marco de cada una de esas funciones:

- i) **Comunicación/visibilidad:** por ejemplo, en Francia, la visibilidad de la OIT se ha visto realizada con el barómetro anual para medir la discriminación en el lugar de trabajo (*Baromètre sur les perceptions des discriminations au travail*), una herramienta que ha sido desarrollada en asociación con el Défenseur des Droits. Otro ejemplo es el portal web italiano sobre el trabajo decente, diseñado y actualizado periódicamente por la Oficina de la OIT en Roma, que se ha convertido en un referente de información sobre la OIT y el mundo del trabajo para los medios de comunicación, periodistas y miembros de la sociedad civil en Italia.
- ii) **Representación/alianzas de colaboración:** por intermedio de la Oficina en Lisboa se ha logrado aumentar en Portugal la toma de conciencia sobre la trata de personas con fines de explotación laboral, el trabajo forzoso y la discriminación de género, gracias a la formación de nuevas alianzas, en particular con el Observatorio sobre la Trata de Seres Humanos y la Comisión para la Ciudadanía y la Igualdad de Género.
- iii) **Movilización de recursos:** una de las prioridades de la Oficina de la OIT en Bruselas ha sido la consolidación de las alianzas con la UE como donante de la OIT. A través de la Oficina en Madrid, se ha continuado la cooperación con el sector privado mediante la constitución de alianzas de colaboración público-privadas; por ejemplo, se llevó a cabo un programa de colaboración con la multinacional española Inditex basado en acciones conjuntas con los empresarios y los sindicatos con el fin de promover la responsabilidad social de las empresas españolas que desarrollan actividades en terceros países.
- iv) **Asesoramiento sobre políticas:** la Oficina de la OIT en Bruselas se ha esforzado por garantizar que las normas fundamentales del trabajo y el trabajo decente se plasmen en muchos instrumentos y comunicaciones de la UE, incluidos los

acuerdos de libre comercio y los instrumentos unilaterales como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) y el SPG plus. La Oficina en Berlín ha ayudado a fomentar la toma de conciencia en Alemania acerca de la trata de seres humanos con fines de explotación laboral, el trabajo forzoso y la discriminación de género.

Además, las oficinas en los países de Europa Occidental desempeñan un importante papel contribuyendo a facilitar la presencia de personalidades de alto nivel político en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo y otras reuniones, como ocurrió con la asistencia del Presidente Sarkozy en la reunión de 2009 de la CIT, de la Canciller alemana Angela Merkel en la reunión de 2011 y del Presidente Napolitano en la reunión de 2012.

Los gobiernos de los países anfitriones en Europa occidental, así como los de Hungría y Turquía, contribuyen a financiar los gastos de alquiler y/o tienen funcionarios destacados en esas oficinas.

Equipos de Trabajo Decente/Oficinas de País en Moscú y Budapest

Los servicios de asistencia técnica y asesoramiento prestados por estos dos Equipos de Trabajo Decente/Oficinas de País (ETD/OP), que abarcan tanto cuestiones de política como asuntos de orden práctico, se llevan a efecto con la colaboración de los mandantes, mediante proyectos de cooperación técnica en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) o de otros acuerdos de cooperación. Los PTDP, que resultan cruciales para asegurar la eficacia de los servicios prestados, se basan en metas que revisten la forma de un número limitado de prioridades y resultados de los programas por país. Los PTDP son propiedad de los mandantes y reflejan sus prioridades.

El ETD/OP en Budapest es responsable de 18 países de Europa Central y Oriental⁷⁵, y el ETD/OP en Moscú abarca a diez países de Europa Oriental y de Asia Central⁷⁶. Ambas oficinas tienen seis coordinadores nacionales que les rinden informe y que, entre otras cosas, facilitan la prestación de asistencia técnica y forman parte de los equipos de las Naciones Unidas en los países, lo cual permite a la OIT contribuir al proceso de reforma de las Naciones Unidas.

Al igual que las oficinas en los países de Europa Occidental, los ETD/OP en Moscú y Budapest también asumen tareas de comunicación, asesoramiento sobre políticas y movilización de recursos. Sin embargo, su prioridad principal es la asistencia directa a los mandantes, de conformidad con los PTDP y el Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015.

⁷⁵ Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, República Checa, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Montenegro, Polonia, Rumania, Serbia y Ucrania. El ETD/OP en Budapest también se encarga de coordinar las actividades de la OIT en Kosovo (según se indica en la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas).

⁷⁶ Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, Federación de Rusia, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

Oficina de País en Ankara

Las funciones de la Oficina de País en Ankara, que sirven de puente entre las funciones de los ETD/OP y las de las oficinas de país radicadas en la UE, son las siguientes: i) representación de la OIT; ii) promoción de las políticas/programas de la OIT y de las normas internacionales del trabajo; iii) elaboración, aplicación y seguimiento de los programas y proyectos de cooperación técnica; iv) administración de los programas de becas, y v) recopilación y análisis de información.



5.2. Actividades realizadas y logros alcanzados en la región

En esta sección se reseñan los principales logros, así como los retos y las enseñanzas extraídas de la prestación de servicios de asistencia técnica y asesoramiento en la región. Se examina principalmente la labor realizada por la OIT en los países atendidos por el ETD/OP-Moscú (10), el ETD/OP-Budapest (18) y la Oficina de País de Ankara. Aunque la mayoría de los programas y proyectos de la OIT se llevan a cabo en estos 29 países, también se realizan algunas actividades de asistencia técnica y asesoramiento en otros países de la región, como los servicios de asesoramiento prestados por el ETD/OP-Budapest en materia de seguridad social en Grecia y las actividades relacionadas con la Declaración sobre las Empresas Multinacionales. Esta sección también contiene informaciones relativas a las regiones sobre las actividades de formación realizadas por el Centro de Turín a través de su programa regional para Europa.

Los servicios de la OIT abarcan 19 resultados, los cuales conforman la estructura de resultados del Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015. La Oficina Regional para Europa y Asia Central y su estructura exterior han organizado sus operaciones en correspondencia con estos 19 resultados a fin de garantizar la coherencia con los sistemas y procedimientos de la OIT en materia de programación y presentación de informes⁷⁷. La medición exacta del desempeño de la región en relación de los criterios de medición de los 19 resultados puede encontrarse en los informes bienales de la OIT sobre la aplicación del programa (en particular para los períodos 2008-2009 y 2010-2011).

⁷⁷ En este informe, los logros de la OIT se definen como todo progreso realizado en el marco de los 19 resultados, como consecuencia de las actividades llevadas a cabo por la OIT en un país, una subregión o una región en su conjunto.

Resultado 1. Más mujeres y hombres tienen acceso a empleos productivos, trabajo decente y oportunidades de obtener ingresos

La región de Europa y Asia Central es una de las regiones más perjudicadas por la crisis. Desde 2008, una situación económica sombría ha provocado la pérdida de más empleos y un nuevo aumento del desempleo, en particular entre los jóvenes¹. El aumento del desempleo ha sido especialmente importante en la Unión Europea y en Europa Sudoriental. Los mercados de trabajo de la región también se han visto afectados por otras tendencias, entre las cuales una disminución de la participación en el mercado de trabajo y el aumento del empleo informal, del empleo temporal y del empleo a tiempo parcial.

Logros de la OIT

- Creación de marcos de empleo nacionales y locales en 11 países.
- Introducción de iniciativas y reformas de política para facilitar la formalización de las actividades informales en cinco países.
- Fortalecimiento de las instituciones de microfinanciación en cuatro países.
- Desarrollo de los sistemas de análisis e información del mercado de trabajo en dos países.
- Puesta en práctica del proyecto piloto sobre políticas activas de mercado de trabajo y empleo decente para las mujeres en Turquía.
- Establecimiento de una estrategia de empleo para el período 2010-2014 en Bosnia y Herzegovina.
- Examen de la situación nacional respecto al Pacto Mundial para el Empleo (2010) en Bulgaria.

Actividades de la OIT

- Se ha impartido formación sobre políticas de promoción del empleo a 400 participantes en el Centro de Turín.
- En 2011, la OIT y la Federación de Rusia organizaron una conferencia sobre estrategias para el empleo y el mercado de trabajo en el contexto de una economía innovadora.
- Las actividades de seguimiento tripartitas del Pacto Mundial para el Empleo incluyeron un análisis del impacto de las respuestas a la crisis en Turquía (2010), una conferencia subregional en Split (2011) y una conferencia internacional en Sofía (2012).

¹ Las actividades destinadas a promover el empleo de los jóvenes se tratan en el resultado 2.

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

La elaboración sistemática de políticas de empleo requiere el seguimiento de varias etapas que comprenden el análisis de la situación y el desarrollo, la adopción, la aplicación y la evaluación de estrategias. La OIT ha proporcionado un amplio apoyo a la *elaboración de marcos de empleo nacionales y locales* en Asia Central, el Cáucaso y Europa Sudoriental. En **Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Kazajstán, Kosovo⁷⁸, Kirguistán, República de Moldova, Montenegro, Federación de Rusia, Serbia y Tayikistán** se ha prestado asesoramiento en materia de políticas y apoyo técnico y financiero para realizar el análisis de los antecedentes de las políticas, reforzar las capacidades de los mandantes y promover consultas tripartitas con miras a establecer prioridades de empleo. La asistencia de la OIT también dio lugar a la creación y al *afianzamiento de sistemas de información y análisis del mercado de trabajo* en **Albania y Serbia**. En **Turquía**, donde la tasa de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo es considerablemente más baja (28,8 por ciento en 2011) que la de los hombres (71,7 por ciento en 2011), en 2009 se puso en práctica con éxito un proyecto piloto

⁷⁸ Según definido en la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

sobre políticas activas de mercado de trabajo para promover la igualdad de género mediante el empleo decente destinado a las mujeres.

Con el apoyo de la OIT, varias autoridades públicas nacionales han *establecido instituciones de microfinanciación* con el fin de fomentar la creación de empleo y la prestación de servicios a los trabajadores pobres por intermedio de instituciones financieras locales. Se introdujo a título experimental el concepto de microfinanciación en **Serbia**. En **Tayikistán** y **Kirguistán**, el proyecto de microfinanciación en pro del trabajo decente tiene por objeto determinar las dificultades de carácter laboral a las que se enfrentan los clientes de las instituciones de microfinanciación y poner en práctica soluciones innovadoras y personalizadas en colaboración con dichas instituciones. El Centro de Turín trabajó con GTZ (la agencia alemana de cooperación técnica) en **Tayikistán** en 2009-2010 y con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en **Uzbekistán** en 2010-2011 con el fin de formar a los gerentes de las instituciones de microfinanciación y capacitar a los formadores locales para que obtuvieran su acreditación.

Ciertos países, en particular de Europa Oriental, han aumentado sus inversiones en infraestructuras intensivas en empleo como parte de las medidas anticíclicas destinadas a paliar los efectos de la crisis. En **Azerbaiyán** las actividades de asistencia técnica de la OIT han impulsado estrategias participativas de desarrollo local para la creación de empleo, la mejora de los medios de subsistencia y el desarrollo de infraestructuras para mujeres y hombres de las zonas rurales y urbanas.

La OIT también ha contribuido a la introducción de iniciativas o reformas de política para facilitar *la formalización de las actividades informales*. En **Kazajistán**, el nuevo programa de empleo para 2020 comprende como componente esencial el conjunto de iniciativas de política con perspectiva de género destinadas a facilitar el acceso de los grupos vulnerables al empleo formal. En **Albania**, **Bosnia y Herzegovina**, **República de Moldova** y **Montenegro** la OIT proporcionó asesoramiento técnico en materia de políticas a fin de abordar el problema del trabajo no declarado.

Por último, en el sur de **Serbia** se tomaron medidas para incorporar la promoción del empleo productivo en el programa de consolidación de la paz y de desarrollo local inclusivo llevado a cabo en el país (programa conjunto de las Naciones Unidas).

Retos y enseñanzas extraídas

La incorporación de estrategias para el empleo productivo en las políticas macroeconómicas y de inversión nacionales sigue siendo un desafío clave. También es fundamental crear sistemas de información del mercado de trabajo fiables y mejores instrumentos de seguimiento y evaluación para medir el impacto de las políticas nacionales de empleo. En respuesta a las solicitudes de los mandantes, la OIT debe incrementar los recursos humanos y financieros a fin de consolidar la experiencia en materia de diseño de nuevos instrumentos de política y mecanismos de control. Asimismo, deben promoverse metas de empleo para los sectores que impulsan el crecimiento y los grupos de población destinatarios.

Resultado 2. El desarrollo de las competencias profesionales aumenta la empleabilidad de los trabajadores, la competitividad de las empresas y la capacidad integradora del crecimiento

El desajuste entre la oferta de calificaciones y la demanda del mercado laboral, una educación inadecuada y una formación deficiente son obstáculos importantes para el crecimiento con alto coeficiente de empleo, el aumento de la productividad y el desarrollo socioeconómico. Los jóvenes, que se ven especialmente afectados por la falta de competencias profesionales, han sido los más perjudicados por la crisis, y a consecuencia de ello el desempleo juvenil ha alcanzado tasas históricas en algunos países, con un nivel que supera en más del doble el de la población adulta de la Unión Europea. Por lo tanto, en muchos países de Europa Meridional, Europa Oriental y Asia Central existe una necesidad urgente de perfeccionar los sistemas de formación profesional y otros mecanismos de desarrollo de las competencias profesionales a fin de satisfacer las necesidades del mercado de trabajo.

Logros de la OIT

- Fortalecimiento de la capacidad de los servicios públicos de empleo en tres países.
- Fomento de los programas de promoción de la iniciativa empresarial de los jóvenes en dos países.
- Establecimiento de planes nacionales de acción o iniciativas similares sobre políticas activas de mercado de trabajo para el empleo de los jóvenes en cuatro países.
- Mejora de los sistemas nacionales de formación profesional en siete países.

Actividades de la OIT

- Formación sobre políticas y programas de desarrollo de competencias profesionales impartida a 405 participantes en el Centro de Turín.
- Creación de cursos de aprendizaje electrónico sobre desarrollo de competencias para Europa Oriental y Asia Central.
- Preparación de informes sobre políticas de desarrollo de las competencias profesionales para la diversificación económica (Mojsoska-Blazevski *et al.*, 2012) e informes de asesoramiento sobre la readaptación profesional y el empleo de personas con discapacidad en Europa Oriental y Asia Central (Nesporova y Koulaeva, de próxima publicación).
- Organización de 11 eventos nacionales o regionales sobre el empleo de los jóvenes en 2012 en la región para preparar la discusión sobre la crisis del empleo de los jóvenes celebrada en la 101.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, que dio lugar a la publicación de un informe regional sobre los jóvenes como agentes de cambio (Deganis y S. Künzel, 2012), en el marco de la contribución al examen ministerial anual de 2012 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

Habida cuenta del desequilibrio entre las competencias de la fuerza laboral y las requeridas por los empleadores, se han mejorado los sistemas de información del mercado de trabajo y *se han reforzado los servicios públicos de empleo* en varios países con el fin de mejorar su capacidad de respuesta a las necesidades del mercado de trabajo. En **Albania** y **la República de Moldova** la OIT ha capacitado al personal del servicio público de empleo para realizar análisis del mercado del trabajo local y de las necesidades de formación y perfeccionar el diseño de las políticas activas de mercado de trabajo. En **Ucrania** se fortaleció la capacidad nacional a fin de analizar de qué manera la escasez y el exceso de oferta de competencias profesionales afectan a los flujos migratorios con el fin de mejorar la gestión de las migraciones y los programas de contratación ética. En **Turquía** la OIT ha impartido formación a funcionarios del servicio nacional de empleo para mejorar la eficacia de los servicios de asistencia, búsqueda de empleo y colocación.

Del mismo modo, la OIT ha contribuido a *mejorar la calidad, la accesibilidad y la pertinencia de los sistemas nacionales de formación profesional* (**Kirguistán, Federación de Rusia**). En **Kirguistán** se han elaborado materiales de formación modulares con las instituciones de formación locales para su incorporación en los planes de estudios nacionales. La educación y la formación de los grupos desfavorecidos ha sido un importante objetivo de la acción de la OIT (**Albania, Armenia, Belarús, Serbia, Turquía**). En **Serbia** y **Turquía** se facilitó el acceso a la formación profesional para las personas con discapacidad, y en **Serbia** se reforzó la capacidad de las instituciones y de los interlocutores sociales para dar cumplimiento a la legislación sobre la readaptación profesional y el empleo de las personas con discapacidad. En **Albania** y **Belarús**, mediante la acción conjunta de la OIT y el PNUD, se ha promovido un mayor acceso a la educación y la formación profesional para los grupos marginados mediante el análisis de las necesidades en materia de competencias profesionales y el desarrollo de la capacidad de los servicios públicos de empleo. En **Armenia** se pusieron en práctica a título experimental, con éxito, los subsidios salariales y el acondicionamiento razonable del lugar de trabajo para las personas con discapacidad, lo que permitió la inserción laboral de los solicitantes de empleo con discapacidad.

En lo que respecta al empleo de los jóvenes, se proporcionó asesoramiento técnico y se fortaleció la capacidad de una amplia gama de ministerios y organismos gubernamentales, lo que comprende las comisiones interinstitucionales. Se elaboraron *planes de acción nacionales para el empleo de los jóvenes* en **Albania, Serbia y Turquía**, y se prestó apoyo a las oficinas nacionales de estadística con el fin de reforzar los datos estadísticos relativos al empleo de los jóvenes y de contribuir a la formulación de políticas y programas fundamentados. Se llevó a cabo un análisis del mercado de trabajo de los jóvenes en la **Federación de Rusia** a nivel federal y regional (norte del Cáucaso). En **Azerbaiyán** y **Kirguistán** se promovió *la iniciativa empresarial de los jóvenes* a través del programa de formación «Conozca su Negocio» (KAB). Además, en **Azerbaiyán** se elaboró una serie de medidas activas del mercado de trabajo destinadas a los jóvenes desfavorecidos con la asistencia de la OIT.

Retos y enseñanzas extraídas

La formulación exitosa de políticas nacionales y sectoriales de desarrollo de las competencias profesionales requiere una coordinación eficaz entre los ministerios y las organizaciones de trabajadores y de empleadores, incluidos los representantes de los jóvenes. La experiencia de la OIT y la información recibida de los mandantes han demostrado la importancia que tiene evaluar de manera adecuada las repercusiones cuantitativas y cualitativas de los programas destinados a las personas desfavorecidas que buscan empleo. Como se subraya en el informe de evaluación del programa realizado en **Kirguistán**, el módulo de formación «Conozca su Negocio» (KAB) requiere programas de acompañamiento, por ejemplo, la financiación o la orientación de la formación relativa al desarrollo de la iniciativa empresarial de los jóvenes, a fin de lograr un impacto más importante. Por último, la aplicación de las políticas activas de mercado de trabajo se ha visto dificultada en toda la región debido a las prolongadas repercusiones de la crisis financiera y económica.

El Plan de Acción para el Empleo de los Jóvenes de Turquía

En noviembre de 2011, Turquía adoptó su primer Plan de Acción Nacional para el Empleo de los Jóvenes 2012-2015 en el marco del programa conjunto de las Naciones Unidas Juventud, Empleo y Migración. Un equipo técnico nacional, coordinado por el Servicio Nacional de Empleo e integrado por representantes de los ministerios correspondientes, la oficina nacional de estadística, los sectores académicos y los interlocutores sociales, que se ha beneficiado de las actividades de creación de capacidad de la OIT, ha desempeñado un papel central en la formulación de este documento estratégico. Los servicios de creación de capacidad proporcionados al Servicio Nacional de Empleo también dieron lugar a la formulación de una estrategia con una perspectiva de género destinada a la inclusión social de los jóvenes desfavorecidos, que abarca a los jóvenes migrantes y los jóvenes con discapacidad.

Resultado 3. Creación de empleos productivos y decentes por empresas sostenibles

A pesar de que el potencial de creación de empleo de las pequeñas y medianas empresas (PYME) es elevado, éstas siguen enfrentándose a una serie de obstáculos en la región, entre los cuales figuran unos marcos institucionales desfavorables, unas reglamentaciones engorrosas y un acceso limitado a los recursos financieros. Para promover empresas sostenibles se necesita una mayor cooperación entre los gobiernos y los interlocutores sociales con el fin de integrar los tres componentes del desarrollo sostenible: el económico, el social y el ambiental.

Logros de la OIT

- Aplicación de nuevas herramientas de evaluación a nivel nacional en cuatro países con el fin de mejorar el entorno para las empresas sostenibles.
- Promoción de la iniciativa y el desarrollo empresariales en tres países.
- Fomento de prácticas sostenibles y socialmente responsables en el lugar de trabajo en dos países y en cuatro instituciones financieras bilaterales de desarrollo.
- Comunicación de la Comisión Europea invitando a todas las empresas multinacionales con sede en Europa a comprometerse para 2014 a respetar la Declaración sobre las Empresas Multinacionales (CE, 2011a).

Actividades de la OIT

- Cursos de formación sobre promoción de empresas sostenibles impartidos por el Centro de Turín a 1.539 participantes, en particular a través de la Academia sobre Desarrollo de Empresas Sostenibles que se organiza anualmente.
- Publicación conjunta de las Naciones Unidas con un capítulo de la OIT sobre empleos verdes (Naciones Unidas, 2012b).
- Previsiones en materia de competencias para empleos verdes en 21 países de todo el mundo, incluidos seis países de la UE (Strietska-Ilina *et al.*, 2011).

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

La asistencia prestada se centró en respaldar un entorno favorable para las empresas sostenibles basado en *herramientas de evaluación a nivel de los países*. En 2012, se introdujo la nueva metodología de evaluación del entorno propicio para las empresas sostenibles en la **ex República Yugoslava de Macedonia**. Del mismo modo, en la **ex República Yugoslava de Macedonia, Kirguistán y Ucrania** se aplicó una nueva herramienta de

evaluación a nivel de los países, denominada Competencias para el Comercio y la Diversificación Económica, en los sectores de la metalurgia, el turismo, la transformación de alimentos y el vestido.

También se puso especial énfasis en la *iniciativa y el desarrollo empresariales*. En **Albania**, un proyecto conjunto de las Naciones Unidas particularmente orientado a los jóvenes, dirigido por la OIT, promovió el desarrollo de PYME mediante la formación de instructores, la formación empresarial y el apoyo a la creación de empresas. En **Azerbaiyán** y la **Federación de Rusia** se adaptó a las condiciones locales la iniciativa «Conozca su Negocio» (KAB) y se formó a instructores, lo que contribuyó al fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones para adoptar como modelo empresarial la iniciativa empresarial y la creación de empresas.

La OIT también promovió *prácticas sostenibles y socialmente responsables en el lugar de trabajo*, principalmente mediante el apoyo a la integración de los principios de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales en los programas, operaciones y políticas institucionales de dichas empresas. En algunas provincias de **Turquía** se instauró un programa conjunto de las Naciones Unidas para mejorar la competitividad internacional y la sostenibilidad de las empresas multinacionales en el sector textil y del vestido. El servicio de asistencia de la OIT para empresas, junto con una serie de seminarios en línea dirigidos a las empresas y los mandantes sobre las normas internacionales del trabajo y la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, constituyen mecanismos innovadores para fomentar la sensibilización y fortalecer la capacidad. Asimismo, los funcionarios responsables de las inversiones de las instituciones financieras bilaterales de desarrollo de **Bélgica**, **Finlandia**, **Noruega** y **Suiza** recibieron formación para la integración de los principios de la Declaración sobre las empresas multinacionales en sus prácticas de inversión. En la **Federación de Rusia** se llevó a cabo un análisis de la integración de los principios de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales en las prácticas de fortalecimiento de la capacidad de dichas empresas.

Retos y enseñanzas extraídas

Se constata una gran necesidad de seguir promoviendo la creación de empresas sostenibles en la región, sobre todo teniendo en cuenta la crisis. Las intervenciones integradas, orientadas a las políticas y en diversos niveles que abordan los distintos aspectos de las empresas sostenibles son más eficaces y propician mayores economías de escala.

Resultado 4. Más personas tienen acceso a prestaciones de seguridad social mejor administradas y más equitativas en lo relativo a la igualdad de género

Los países de Europa Sudoriental y Oriental y de Asia Central se ven confrontados a grandes desafíos para lograr una cobertura de seguridad social adecuada para todos, y lo mismo sucede, cada vez más, en algunos países de la UE afectados por la crisis. Entre esos desafíos cabe citar la adaptación efectiva de los sistemas de seguridad social a las nuevas condiciones económicas y políticas, su sostenibilidad financiera, el rápido crecimiento del empleo informal y el envejecimiento de la población.

Logros de la OIT

- Los mandantes de diez países adquirieron mejores conocimientos sobre los programas y las políticas de seguridad social que ofrecen una cobertura adecuada para todos.
- La base estadística de los sistemas nacionales de seguridad social se amplió en 14 países.
- La gobernanza de las instituciones de seguridad social mejoró en 14 países.
- Rumania ratificó el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).

Actividades de la OIT

- Se publicaron ocho estudios por país sobre la reforma de las pensiones (Hirose, 2011).
- Se prestaron servicios de asesoramiento sobre los sistemas de seguridad social a 21 países.
- Se impartieron cursos de formación sobre seguridad social a 204 participantes a través del Centro de Turín.

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

La asistencia de la OIT contribuyó a mejorar la base de conocimientos, ampliar la cobertura y perfeccionar la gestión de la seguridad social en la región.

Las *estadísticas* incompletas constituyen un verdadero obstáculo para las políticas de seguridad social sostenibles y que tienen en cuenta la perspectiva de género. Una de las principales herramientas que utiliza la OIT a este respecto es una encuesta sobre seguridad social, que permitió a muchos países mejorar sus datos relativos a la cobertura, los gastos y los ingresos de sus regímenes nacionales de seguridad social. La diversidad de los datos disponibles se equipara cada vez más con las normas internacionales en **Azerbaiyán, Eslovenia, España, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Grecia, Hungría, Letonia, República de Moldova, Polonia, Rumania, Federación de Rusia, Ucrania y Uzbekistán.**

También se prestaron servicios jurídicos, actuariales y de gestión con miras a seguir mejorando la *gobernanza de las instituciones de seguridad social*. Se celebraron varios seminarios de capacitación que contribuyeron a reforzar el papel de los interlocutores sociales en las juntas administrativas de las instituciones de la seguridad social (**Albania, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia, Tayikistán**) y a *mejorar los conocimientos técnicos* sobre el piso de protección social (**Armenia, Kirguistán, Tayikistán**), los regímenes de seguro de accidentes del trabajo (**Armenia, Georgia, Kazajstán, República de Moldova, Serbia, Tayikistán**) y los regímenes de pensiones (**ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia**). Las capacidades actuariales de los sistemas de seguridad social se fortalecieron en **Albania, Chipre, Grecia, Kazajstán y Serbia.**

Las reformas de las pensiones introducidas en algunos países de Europa Central y Oriental para reducir los déficits públicos amenazan con mermar los derechos y

los pagos de las pensiones y aumentar la pobreza en la vejez. Se realizó un estudio comparativo con el fin de analizar los principales problemas que planteaba la reforma sostenible de las pensiones en ocho países de Europa Central y Oriental. Se ofreció asesoramiento en materia de políticas como contribución al debate sobre política nacional en **Bulgaria, República Checa, Grecia, Polonia, Serbia y Ucrania**.

Retos y enseñanzas extraídas

Adoptar un enfoque integrado es clave para la creación de capacidad en el ámbito de la seguridad social, sobre todo en tiempos de crisis. Los proyectos de cooperación técnica en el Cáucaso, Asia Central y **Serbia** contribuyeron a fortalecer la capacidad de los mandantes para reformar los sistemas de seguridad social, inclusive a través de una coordinación más eficaz con las políticas de empleo y de seguridad y salud en el trabajo, así como con las reformas de la administración del trabajo. No obstante, se necesita un amplio compromiso nacional para aprovechar todo el potencial de estos enfoques, como se ha visto en el caso de **Serbia**. El intercambio de experiencias entre países se consideró de suma utilidad y podría intensificarse.

Asistencia de la OIT a Grecia

Desde el comienzo de la crisis, la asistencia técnica que la OIT brinda desde hace tiempo a Grecia se ha traducido en un examen exhaustivo entre pares de las reformas de la seguridad social en ese país. En mayo de 2010, Grecia pidió a la OIT que proporcionara una estimación independiente de la evolución financiera de su régimen de pensiones. El cálculo realizado por la OIT de los costos del proyecto de ley núm. 3863 ponía de relieve que a largo plazo la reforma conllevaría importantes ahorros para el sistema de pensiones y contribuiría a su estabilización. En enero de 2012, tras la visita realizada por una Misión de Alto Nivel de la OIT a Grecia, se abordó el tema de la seguridad social en un taller organizado conjuntamente por el Gobierno griego y la UE.

Resultado 5. Las mujeres y los hombres disponen de condiciones de trabajo mejores y más equitativas

El aumento de los salarios reales durante los años de crecimiento económico anteriores a 2008-2009 se ha visto interrumpido por la crisis. La región también ha experimentado una tendencia a largo plazo hacia la disminución del componente salarial del PIB. Estas tendencias repercuten en el desarrollo de condiciones de trabajo equitativas para los hombres y las mujeres, a pesar de los avances realizados con respecto a las cuestiones de género y a la conciliación entre el trabajo y la vida familiar.

Logros de la OIT

- Ocho países ratificaron el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183).
- Eslovenia ratificó el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95).
- Azerbaiyán ratificó el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156).
- La ex República Yugoslava de Macedonia estableció un salario mínimo legal.
- Chipre aprobó la Ley de Protección de los Salarios.

Actividades de la OIT

- 28 mandantes recibieron formación en materia de política salarial en el Centro de Turín.
- En 2009 se celebró en Nicosia un seminario tripartito de alto nivel titulado «Wage Policy in the Caucasus and Central Asia: Assessment and Policy Answers to the Economic Crisis» («La política salarial en el Cáucaso y Asia Central: evaluación de la crisis económica y respuestas en materia de políticas»).
- Estudio del PNUD y la OIT sobre la protección de la maternidad en Islandia, Francia y República Checa (Steinhilber, 2011).

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

Los convenios y los servicios de la OIT ofrecen un conjunto de políticas en las que los países se pueden basar para establecer mecanismos y políticas eficaces en materia de fijación de salarios, especialmente durante períodos de crisis. En **Chipre**, las recomendaciones de la OIT condujeron a la adopción de la *Ley de Protección de los Salarios*. La asistencia brindada por la OIT en materia de salarios mínimos propició, por ejemplo, el establecimiento en 2011 de un *salario mínimo legal* en la **ex República Yugoslava de Macedonia**. En 2009 se celebraron varios talleres regionales sobre la fijación de salarios y las respuestas en materia de políticas a la crisis económica, como la Conferencia subregional de alto nivel de Sarajevo y el Seminario tripartito de alto nivel sobre política salarial en el Cáucaso y Asia Central. En la Conferencia nacional del trabajo sobre tendencias y diferencias salariales celebrada en **Albania** en 2011, los interlocutores sociales manifestaron la necesidad de que el país contara con una política salarial equilibrada y más integral.

La crisis y la disminución del componente salarial del PIB han exacerbado las desigualdades salariales y han paralizado los progresos que se estaban realizando en la subsanación de las diferencias salariales entre hombres y mujeres. Se ha proporcionado asistencia técnica a **Albania**, **ex República Yugoslava de Macedonia** y **Ucrania** para que mejoren su base de conocimientos sobre la envergadura de las diferencias salariales entre hombres y mujeres y sus causas. En la **ex República Yugoslava de Macedonia** se organizó una conferencia tripartita sobre igualdad de género en el lugar de trabajo en colaboración con el Consejo Económico y Social. Se brindó asistencia técnica sobre política salarial a **Armenia** y **Tayikistán**.

Dado que la protección de las mujeres y los hombres con responsabilidades familiares contra la discriminación en el empleo es una condición indispensable para que las condiciones de trabajo sean equitativas, se ha proporcionado asistencia para la aplicación de medidas destinadas a que los trabajadores puedan conciliar su trabajo con las responsabilidades familiares. El *Convenio núm. 183* fue ratificado por ocho países de la región (**Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Eslovenia, Kazajstán, Letonia, Montenegro, Países Bajos, Serbia**). Se proporcionó asistencia técnica acerca de las medidas de conciliación del trabajo y la vida familiar en la **República de Moldova** y a los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), y en 2011 se organizó un seminario subregional sobre la mejora de los sistemas de protección de la maternidad en Asia Central.

Retos y enseñanzas extraídas

En el Pacto Mundial para el Empleo se insta a los gobiernos a evitar las consecuencias nefastas de las espirales deflacionistas en el ámbito de los salarios y el empeoramiento de las condiciones de trabajo en sus respuestas a la crisis. Es necesario realizar más esfuerzos para hacer frente a estos desafíos mediante la mejora del marco jurídico y tripartito de fijación de salarios y el fortalecimiento de la capacidad de los mandantes para articular políticas salariales que favorezcan la productividad y redunden en la subsanación de las diferencias salariales entre hombres y mujeres. Asimismo, se precisan esfuerzos continuados para promover medidas que permitan conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares.

Resultado 6. Los trabajadores y las empresas se benefician de mejores condiciones de seguridad y salud en el trabajo

Los países de Europa Sudoriental y Oriental y de Asia Central se ven confrontados con el desafío de sustituir la práctica de pagar una «prima de peligrosidad» a quienes trabajan en condiciones de inseguridad por sistemas modernos de seguridad y salud en el trabajo (SST) que promuevan la prevención de los riesgos. Sólo en los países de la CEI, unos 12 millones de hombres y mujeres siguen sufriendo accidentes laborales cada año.

Logros de la OIT

- Once países adoptaron perfiles, programas o leyes nacionales en materia de SST.
- En 12 países, la creación de nuevas instituciones tripartitas de SST y la revitalización de las ya existentes, así como el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades gubernamentales y/o de los interlocutores sociales, contribuyeron a mejorar los servicios de seguridad y salud en el trabajo.
- Tres países (Bélgica, Tayikistán, Ucrania) ratificaron el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155).
- Once países (Austria, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Islas Feroe, Dinamarca, Alemania, República de Moldova, Federación de Rusia, Serbia, Eslovaquia, España) ratificaron el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).
- Kazajistán ratificó el Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162).
- En 2011 se creó la Alianza Regional de Inspecciones del Trabajo (RALI), que agrupa a los países de la CEI y Mongolia.
- Se establecieron consejos tripartitos sobre SST en Azerbaiyán.

Actividades de la OIT

- Se prestaron servicios de asesoramiento sobre sistemas de SST a 19 países.
- Se proporcionó formación sobre seguridad y salud en el trabajo a 200 participantes a través del Centro de Turín.

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

La asistencia brindada por la OIT contribuyó a que se establecieran en la región sistemas modernos de seguridad y salud en el trabajo sobre la base de marcos jurídicos y de políticas sólidos, así como instituciones eficaces destinadas a garantizar la aplicación de las normas relativas a la SST en las empresas.

En el ámbito de las políticas, el asesoramiento jurídico y técnico proporcionado por la OIT contribuyó a la *mejora de los programas y las leyes nacionales de SST*. Se completaron nuevos perfiles nacionales en materia de SST en **Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, República de Moldova, Federación de Rusia, Tayikistán, Ucrania y Uzbekistán**. Asimismo, en consulta con los interlocutores sociales, los gobiernos de **Albania, Armenia, Kazajistán, Kirguistán, República de Moldova, Federación de Rusia, Tayikistán y Ucrania** introdujeron mejoras adicionales en las leyes, políticas y programas en materia de SST.

La asistencia de la OIT también contribuyó a *reforzar las instituciones* necesarias para establecer prácticas de prevención de los riesgos en materia de SST en las empresas, en particular servicios de inspección del trabajo más eficaces (**Albania, Armenia, Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguistán, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Federación de Rusia, Serbia, Tayikistán, Ucrania**). En **Albania, Armenia, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, República de Moldova, Federación de Rusia, Serbia y Tayikistán** se crearon centros de SST en los que se proporciona formación a las empresas sobre la forma de mejorar las condiciones de trabajo. Se realizaron

campañas de sensibilización acerca de la SST, en particular en **Armenia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Serbia, Tayikistán y Uzbekistán**. Otro paso significativo fue la creación de consejos tripartitos sobre SST en **Azerbaiyán**.

Retos y enseñanzas extraídas

Pese a los progresos realizados, los sistemas de SST suelen quedar incompletos, bien porque carecen de una base legislativa nacional sólida, bien porque no cuentan con los mecanismos de aplicación necesarios, lo cual puede deberse, por ejemplo, a una supervisión local insuficiente o a la falta de participación de los interlocutores sociales. Los enfoques más prometedores han sido aquellos en que los mandantes han realizado esfuerzos más exhaustivos para implantar sistemas de SST, sobre todo en **Azerbaiyán, Kazajstán y Federación de Rusia**.

El programa de SST en la Federación de Rusia

Con el fin adoptar un enfoque preventivo, la Federación de Rusia ha puesto en marcha un programa de SST orientado hacia objetivos específicos que consta de varios componentes. Tras la ratificación del Convenio núm. 187 en 2011, se incluyó en el Código del Trabajo una definición moderna de un sistema de evaluación y gestión de riesgos en materia de SST. Todas las regiones de la Federación de Rusia cuentan actualmente con un plan sistemático de formación y programas de formación de instructores. El objetivo es crear centros locales de SST con competencias adecuadas en materia de SST y capacidad para proporcionar formación de modo sistemático a nivel local. Asimismo, con la ayuda de la OIT se han reorganizado dos importantes organismos estatales de SST con el fin de que introduzcan mejoras en las leyes, las prácticas y los planes de formación y los pongan en consonancia con las normas internacionales. La Federación de Rusia también puso en marcha la Alianza Regional de Inspecciones del Trabajo (RALI) de la CEI y Mongolia.

Resultado 7. Un mayor número de trabajadores migrantes goza de protección y más trabajadores migrantes tienen acceso a un empleo productivo y a trabajo decente

La región representa el 36 por ciento de la población migrante mundial. Si bien en algunas zonas la demanda de trabajadores y competencias profesionales del extranjero va en aumento, en otras la crisis está agravando la falta de oportunidades de empleo decente. Se hace necesaria por tanto una buena gestión de la migración laboral para proteger a los trabajadores migrantes y para optimizar los beneficios de este fenómeno.

Logros de la OIT

- Se adoptaron nuevas políticas o nuevas leyes sobre la migración laboral en cinco países.
- Se mejoraron las bases de datos nacionales sobre migración laboral en cinco países.
- Se estableció un acuerdo bilateral sobre migración circular entre Francia y Georgia.
- La capacidad de los servicios de migración se vio reforzada en dos países.
- Se celebraron acuerdos bilaterales para la protección de los trabajadores migrantes entre los sindicatos de cuatro países.
- Se firmaron acuerdos en materia de seguridad social entre la República de Moldova y seis Estados miembros de la UE.

Actividades de la OIT

- Se publicaron dos estudios por país sobre los trabajadores migrantes (Alimbekova y Shabdenazi, 2009; OIT, 2010f).
- 342 mandantes recibieron formación sobre gobernanza y políticas relativas a las migraciones a través del Centro de Turín.

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

En el marco del mandato relativo a la protección de los trabajadores migrantes que le encomendaron las Naciones Unidas, la OIT ha contribuido a mejorar la gestión de la migración laboral en la región mediante el diseño de sistemas de supervisión eficaces, la creación de entornos reglamentarios y acuerdos bilaterales sólidos, la consolidación de unos servicios de migración fiables y el diálogo social.

La creación y el desarrollo de bases de datos para llevar un seguimiento de los patrones de migración laboral son fundamentales. Con ayuda de la OIT, se modernizaron las bases de datos nacionales sobre trabajadores migrantes en **Armenia**, **Azerbaiyán** y la **Federación de Rusia**. Se incluyó un módulo sobre migraciones en la encuesta de población activa de **Ucrania** y se mejoró la encuesta de migrantes que ya existía en la **República de Moldova**. Una novedad consistió en la introducción de preguntas relativas a las competencias profesionales para mejorar las políticas de reconocimiento de las calificaciones y evitar la fuga de cerebros.

Las políticas y la legislación en materia de migración laboral influyen mucho en los patrones migratorios. Siguiendo las recomendaciones de la OIT, el período de registro que posibilitaba la regularización de los trabajadores migrantes se amplió por ley en la **Federación de Rusia** y se elaboraron políticas y leyes sobre migración en **Armenia** (Estrategia sobre la migración, 2010), **Azerbaiyán** (Código sobre migración, 2012), **Georgia** (Concepto de la migración, 2012), **Kazajistán** (revisión de la Ley nacional sobre migración, 2009), **Tayikistán** (Estrategia nacional sobre migración laboral, 2011-2015) y **Kirguistán** (proyecto de ley sobre las agencias de empleo privadas). Se prestó asistencia al Gobierno y a los interlocutores sociales para la elaboración de la nueva ley

sobre el empleo de la población en **Ucrania** (2012), que incluye un capítulo dedicado a las agencias de empleo privadas que prestan servicios para la contratación en el extranjero. Asimismo, se formularon observaciones sobre el proyecto de ley relativo a la migración laboral exterior en **Ucrania**.

La OIT también apoyó el establecimiento de *acuerdos bilaterales sobre los trabajadores y otras cuestiones*, a nivel nacional y regional. Los sindicatos celebraron acuerdos bilaterales en la **Federación de Rusia** y **Azerbaiyán**, y en **Georgia** y **Francia**. **Francia** y **Georgia** llegaron a un acuerdo bilateral laboral sobre migración circular. Tras el fortalecimiento de la capacidad del gobierno en la **República de Moldova** y **Ucrania** para celebrar y ejecutar acuerdos bilaterales en materia de seguridad social, la **República de Moldova** firmó acuerdos en materia de seguridad social con seis Estados miembros de la UE y llevó a cabo negociaciones con otros cinco países.

La asistencia de la OIT también sirvió para reforzar la *capacidad de los servicios de migración*. En **Tayikistán** se apoyó la reestructuración del nuevo servicio de migración, y se impartió formación a su personal y a los representantes de las agencias de empleo privadas sobre los mecanismos administrativos y legales. En **Kazajistán**, la OIT ofreció apoyo técnico a la Comisión Nacional de Política Migratoria.

La OIT movilizó a los interlocutores sociales para que participaran en la gestión de las migraciones. Se facilitaron orientaciones a las organizaciones de empleadores para la selección y la contratación de migrantes en **Armenia**, **Kazajistán**, **Kirguistán**, **Federación de Rusia** y **Tayikistán**. En la **República de Moldova** se creó una asociación nacional de agencias de empleo privadas, se diseñó un curso de preparación para la migración y se impartió formación a instructores.

Retos y enseñanzas extraídas

La actual crisis plantea desafíos para el enfoque de la migración laboral basado en los derechos. Muchos gobiernos y otros actores, centrados en la situación de los trabajadores locales, tienden a mostrarse más reticentes, e incluso represivos en ocasiones, en materia de migración, lo que aumenta las posibilidades de que se den prácticas discriminatorias y casos de explotación. En algunos países, el traspaso de la autoridad en cuestiones de migración laboral de los ministerios de trabajo a los de interior también puede hacer más difícil que se centre la atención en lograr un mayor respeto de los derechos de los trabajadores migrantes.

Creación de empleo y mejoras en la gestión de las migraciones en Tayikistán

El desplazamiento masivo de personas que tuvo lugar a consecuencia de la guerra civil en Tayikistán (1992-1997) ha llevado a la población, en particular a los hombres, a buscar trabajo en el extranjero. Los familiares que quedan atrás corren un gran riesgo de sumirse en la pobreza, mientras que en el extranjero los trabajadores migrantes suelen sufrir graves abusos y se enfrentan a situaciones de inseguridad. Un proyecto conjunto OIT-PNUD ha ayudado al Gobierno y a los interlocutores sociales a empoderar a las comunidades mediante actividades generadoras de ingresos y actividades de formación y de sensibilización, y a proteger a los trabajadores migrantes tayikos y a sus familias mediante una mejor gestión de las migraciones. Entre los resultados figuran ferias de empleo que han servido para facilitar empleos a 5.000 migrantes potenciales, una mayor capacidad tripartita y estudios sobre flujos y existencias en materia de migración laboral.

Resultado 8. El mundo del trabajo responde de manera eficaz a la epidemia del VIH/SIDA

En los países de Europa Oriental y Asia Central se registra la tasa de prevalencia del VIH de más rápido crecimiento en el mundo y se calcula que en esta subregión el número de personas que viven con el VIH y el sida alcanzó 1,5 millones en 2010. El acceso al tratamiento del VIH sigue siendo más escaso que en cualquier otra región y se estima que el número de muertes relacionadas con el sida en 2010 fue de 90.000.

Logros de la OIT

- Se establecieron políticas nacionales tripartitas sobre el VIH y el sida en el lugar de trabajo en ocho países en el marco de la respuesta nacional ante el sida.
- Los mandantes llevaron a cabo programas sobre el VIH y el sida en el lugar de trabajo en siete países.
- Se adoptó la Estrategia nacional tripartita de cooperación en torno al VIH y el sida y el mundo del trabajo en Ucrania.
- En 2011, se celebraron reuniones sindicales a escala regional sobre el VIH y el sida y la seguridad y salud en el trabajo.

Actividades de la OIT

- Se prestaron servicios de asesoramiento sobre políticas y programas relativos al VIH y el sida en diez países.
- Se impartió formación sobre el VIH y el sida en el mundo del trabajo a los mandantes tripartitos y a los inspectores del trabajo a nivel nacional y a 20 participantes a través del Centro de Turín.

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

La OIT respaldó tanto la elaboración de políticas para el lugar de trabajo en el marco de las respuestas nacionales al sida como su puesta en práctica a nivel de las empresas.

De acuerdo con los principios estipulados en la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200), se ofreció asistencia técnica a **Albania, Armenia, Azerbaiyán, Kazajstán, República de Moldova, Federación de Rusia, Tayikistán y Ucrania** con miras al establecimiento de *políticas nacionales tripartitas sobre el VIH y el sida en el lugar de trabajo* que atendieran a cuestiones de género. Los gobiernos, en consulta con los interlocutores sociales, incluyeron estrategias de prevención, superación y lucha contra la discriminación en el lugar de trabajo tanto en las leyes como en las políticas nacionales relativas al VIH y el sida. Con el apoyo de la OIT, los mandantes en **Ucrania** adoptaron una Estrategia nacional tripartita de cooperación en torno al VIH y el sida y el mundo del trabajo, y un grupo de trabajo tripartito en **Bosnia y Herzegovina** examinó la legislación y las políticas en el lugar de trabajo existentes para colmar lagunas y resolver conflictos relacionados con la prevención, el tratamiento y la atención relacionados con el VIH.

Se prestaron distintos servicios de asesoramiento técnico para la aplicación de *programas en el lugar de trabajo* encaminados a facilitar el acceso a la prevención, el tratamiento, la atención y el apoyo relacionados con el VIH y el sida. Las grandes empresas, los interlocutores sociales y las instituciones públicas en **Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Estonia, Kazajstán, República de Moldova, Federación de Rusia y Ucrania** emprendieron campañas sobre el VIH y el sida en sectores esenciales (petrolífero, metalúrgico, de la construcción de carreteras, turístico, alimentario, educativo y sanitario). En **Bosnia y Herzegovina, Tayikistán y Ucrania** se fortaleció la capacidad

de los mandantes para recaudar fondos destinados a programas sobre el VIH y el sida en el lugar de trabajo. De acuerdo con las evaluaciones, el apoyo que la OIT ha prestado – con inclusión de campañas masivas de prevención, seminarios, identificación de empresas destinatarias y formación de coordinadores – ha redundado en una mejora de los conocimientos que el personal directivo, los trabajadores, los educadores, los inspectores del trabajo y los miembros de la judicatura laboral tienen sobre el VIH y el sida en el lugar de trabajo.

Retos y enseñanzas extraídas

La aplicación eficaz de las estrategias sobre el VIH y el sida depende de que exista una fuerte participación de todos los actores del lugar de trabajo. Para ello es necesario que todos los interlocutores concernidos desplieguen esfuerzos adicionales que incluyan la impartición de más formación y una mayor difusión y traducción de los instrumentos de la OIT pertinentes. Las iniciativas a nivel sectorial o a través de la dirección de grandes empresas parecen tener un mayor efecto multiplicador.

Resultado 9. Los empleadores tienen organizaciones sólidas, independientes y representativas

Las organizaciones de empleadores libres e independientes siguen siendo un fenómeno relativamente nuevo en Europa Oriental y Asia Central después de la transición de las economías de planificación centralizada a las economías de mercado. Estas organizaciones hacen frente al doble desafío que supone, por una parte, ampliar su número de miembros y mejorar sus servicios y, por otra, reforzar sus competencias en las esferas de la negociación y la promoción para poder representar más eficazmente al mundo empresarial en el proceso de adopción de las políticas económicas, laborales y sociales.

Logros de la OIT

- Se reforzaron las organizaciones de empleadores de 14 países, sobre todo a través de la prestación de servicios nuevos o mejorados para sus miembros (diez países) y la mejora de la capacidad para influir en la formulación de políticas (cuatro países).
- Las organizaciones de empleadores crearon centros de salud y seguridad en el trabajo en dos países.
- Se crearon dos nuevas organizaciones sectoriales de empleadores en Armenia.
- La Confederación Nacional de Empleadores de la República de Moldova creó tres nuevas oficinas regionales.

Actividades de la OIT

- Se impartió un módulo de capacitación y cursos de formación para instructores sobre prevención y solución de conflictos a través de una mejor gestión de las relaciones interpersonales en seis países, así como un curso de formación sobre el fortalecimiento de las organizaciones de empleadores destinado a 828 participantes a través del Centro de Turín.
- Se adaptó una publicación sobre conceptos macroeconómicos destinados a negociadores (OIT, 2009b) para su uso en los países de Europa Central y Oriental.
- Se publicaron estudios sobre los costos y obstáculos a que hacían frente las empresas en tres países.
- Se publicaron guías sobre derecho laboral para los empleadores en cuatro países.
- Se tradujeron varias publicaciones al ruso para que las organizaciones de empleadores pudieran utilizarlas en Europa Oriental y Asia Central.

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

La capacidad de las organizaciones de empleadores para prestar servicios de calidad es fundamental para atraer y mantener a los miembros. Por lo tanto, la asistencia de la OIT se ha centrado en las herramientas y la formación necesarias para *mejorar los servicios que se ofrecen a los miembros* (**Albania, Bosnia y Herzegovina, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Montenegro, Serbia, Ucrania**). En tres regiones de la **República de Moldova** se celebraron talleres sobre el papel y las funciones que desempeñaban las organizaciones de empleadores y, en particular, sobre el desarrollo económico local. En **Montenegro** se organizaron talleres de formación para instructores sobre la gestión de los recursos humanos y los derechos y obligaciones en materia fiscal y de inspección laboral. La OIT también ayudó, entre otras cosas, a que las organizaciones de empleadores promovieran servicios de seguridad y salud en el trabajo (**Armenia, Georgia, República de Moldova, Serbia**). Se brindó asistencia a la Unión de Empleadores de la República de **Armenia** y a la Asociación de Empleadores de **Georgia** para la creación de centros de seguridad y salud en el trabajo y una red de consultores e instructores en la materia. En la **República de Moldova** se organizó un taller de formación para instructores y se celebraron ocho talleres regionales sobre evaluación de riesgos en materia de seguridad y salud en el trabajo en los sectores de la agricultura y la construcción.

Las actividades de la OIT también han contribuido considerablemente al fortalecimiento institucional de las organizaciones de empleadores. Se ofreció asistencia técnica en **Armenia** para crear dos organizaciones sectoriales de empleadores por medio de la cooperación y el intercambio de conocimientos con las organizaciones nacionales de empleadores de **Chipre**, gracias al proyecto de hermanamiento de organizaciones de empleadores impulsado por la OIT. Se crearon tres oficinas regionales de la Confederación Nacional de Empleadores de la **República de Moldova**. La Federación de Empleadores de **Montenegro** realizó un viaje de estudio a **Malta**, y la OIT respaldó un programa de alianzas entre la Asociación de Industriales y Empresarios de **Rusia** y NORDMETALL (una asociación de empleadores del norte de Alemania para las industrias metalúrgica y electrónica) con el fin de consolidar las estructuras regionales y sectoriales de los empleadores en la **Federación de Rusia**.

La *creación de capacidad y la mejora de los conocimientos técnicos* ayudaron a las organizaciones nacionales de empleadores a analizar el entorno empresarial y a participar más eficazmente en la elaboración de políticas nacionales e internacionales (**Albania, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Serbia**). Se prestó asistencia técnica y financiera a las organizaciones de empleadores de **Albania, Bosnia y Herzegovina** y **Serbia** para que realizaran encuestas exhaustivas sobre los costos y obstáculos a que hacían frente las empresas en las esferas nacional, regional y sectorial. En Europa Sudoriental se celebraron tres talleres subregionales para los representantes de las organizaciones de empleadores sobre la formulación de respuestas a la crisis económica y el fortalecimiento del diálogo social para adaptarse a las oportunidades y los desafíos posteriores a la crisis. Para fomentar un entorno favorable a las empresas, se utilizó la guía práctica de ACT/EMP sobre la creación de un entorno propicio para las empresas sostenibles y la incorporación de las directivas de la UE a la legislación nacional.

Retos y enseñanzas extraídas

Los cambios económicos, sociales y políticos provocados por la globalización y la actual crisis económica plantean un desafío a las organizaciones de empleadores, no sólo en Asia Central sino también en Europa. En particular, la cuestión de contribuir a encontrar respuestas eficaces a la crisis sigue siendo un problema importante, y la OIT deberá basarse en las enseñanzas extraídas para renovar y mejorar sus actividades de asistencia a las organizaciones de empleadores de toda la región.

Fortalecimiento de las capacidades institucionales de las organizaciones de empleadores en Serbia

Se prestó apoyo para que las organizaciones de empleadores de Serbia realizaran un viaje de estudio a Croacia con el fin de aprender a establecer un centro de formación. Se celebró un taller de formación para instructores sobre gestión de los recursos humanos y seis talleres regionales sobre prevención y solución de conflictos, lo que permitió a la Asociación de Empleadores de Serbia ampliar sus servicios estableciendo un centro de formación y educación formal para miembros efectivos y potenciales sobre gran variedad de temas jurídicos y relacionados con la gestión de los recursos humanos.

Resultado 10. Los trabajadores tienen organizaciones sólidas, independientes y representativas

Las tasas estables o decrecientes de afiliación sindical están afectando a casi todos los sindicatos de la región, que han visto limitados sus recursos y su capacidad para hacerse oír en las instituciones de diálogo social. El rápido ritmo de las recientes transformaciones económicas y sociales ha ejercido una presión creciente sobre las organizaciones de trabajadores para que mejoren sus estructuras y procedimientos de gestión y desarrollen conocimientos especializados y servicios que respondan más adecuadamente a las necesidades de sus afiliados. Además, en algunos países los sindicatos siguen enfrentándose a graves restricciones de la libertad sindical y de asociación, la negociación colectiva y otros derechos fundamentales.

Logros de la OIT

- Se reforzaron las organizaciones de trabajadores, principalmente mediante la prestación de servicios más pertinentes (en nueve países), se mejoraron las estructuras y los procedimientos internos (en diez países), y se desarrollaron los conocimientos especializados y la capacidad para hacerse oír de manera más eficaz en los debates y la formulación de políticas en el plano nacional (en nueve países).
- Se elaboraron planes de acción estratégicos sobre el fortalecimiento de los sindicatos en dos países.
- Se promovió la participación de la mujer en los procesos de negociación colectiva en ocho países.
- Se mejoró la capacidad de organización de los sindicatos en el sector informal en cuatro países.

Actividades de la OIT

- Se realizaron investigaciones y seminarios sobre la manera de hacer frente a la crisis en ocho países de Europa Central y Oriental.
- Se realizaron contribuciones técnicas y se organizaron seminarios de formación sobre la no discriminación en 27 países.
- Se impartió formación sobre el fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores a 1.456 participantes a través del Centro de Turín.

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

Se proporcionó apoyo técnico continuo para reforzar la capacidad de los sindicatos, lo que se tradujo en la *prestación de servicios más pertinentes*. En **Albania, Bosnia y Herzegovina** y la **República de Moldova** los sindicatos establecieron programas de formación en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. Además, la OIT prestó asistencia a los sindicatos para que reforzaran la base de conocimientos necesaria para responder eficazmente a la crisis, en particular en **Bulgaria, Croacia, Lituania, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Rumania y Serbia**.

Los servicios de asesoramiento prestados a **Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Kirguistán, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Montenegro y Serbia** mejoraron las estructuras internas de los sindicatos y los procedimientos. En **Armenia y Georgia** el asesoramiento técnico y los talleres sobre planificación estratégica ofrecieron herramientas esenciales para realizar análisis de los puntos fuertes y débiles y de las oportunidades y riesgos de las estructuras y las políticas sindicales, así como para *elaborar planes de acción estratégicos*. En **Albania, Bosnia y Herzegovina, Kazajistán y Montenegro** se mejoró la capacidad de las organizaciones de trabajadores para organizarse en el sector informal.

Algunos ejemplos de la mejora de los conocimientos especializados y de la capacidad de los sindicatos para hacer oír su voz de manera más eficaz en la formulación de políticas y los debates nacionales son los comentarios de los sindicatos sobre la revisión de la legislación del trabajo relativa al derecho de huelga en la **Federación de Rusia**, la mayor participación de los sindicatos en la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas nacionales de empleo y socioeconómicas en **Azerbaiyán y Kirguistán**, y la mejora de la capacidad de las organizaciones de trabajadores en **Albania, Bosnia y Herzegovina, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Montenegro y Serbia** para participar en el diálogo social bipartito sobre los efectos de la crisis económica y financiera.

La asistencia brindada se centró en las necesidades de las mujeres y de categorías específicas de trabajadores. El apoyo técnico y los talleres de creación de capacidad contribuyeron a *fortalecer la participación de la mujer en los procesos de negociación colectiva* en todos los niveles (**Albania, Armenia, Bosnia y Herzegovina, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Montenegro, Federación de Rusia y Serbia**). La formación impartida en colaboración con el Consejo Regional Paneuropeo de la Confederación Sindical Internacional sobre las políticas para combatir la discriminación contribuyó a reforzar la función de los sindicalistas que presiden comités de mujeres en Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central. La asistencia también se centró en la protección de los trabajadores migrantes (**Armenia, República de Moldova, Federación de Rusia, Ucrania**). Se promovió la cooperación transnacional en asuntos relacionados con los trabajadores migrantes. Así, por ejemplo, con el apoyo de la Oficina, los sindicatos de Armenia colaboraron con los de la **Federación de Rusia** para proteger a los trabajadores contra la trata de personas.

Retos y enseñanzas extraídas

La respuesta a la crisis actual se convirtió rápidamente en la primera prioridad del movimiento sindical. Una medida de crucial importancia a este respecto fue la

creación en 2009 de una oficina de ayuda de ACTRAV sobre la crisis económica y financiera para ayudar a los sindicatos a manejar sus respuestas a la crisis y defender los derechos de los trabajadores. Sin embargo, se precisan esfuerzos más vigorosos y sostenidos habida cuenta de la magnitud de la crisis y de los problemas a los que se enfrentan las organizaciones de trabajadores en toda la región.

Fortalecimiento de la capacidad institucional de los sindicatos en la República de Moldova

Con el apoyo de la OIT, la Confederación Sindical Nacional de Moldova elaboró un plan de acción para promover la negociación colectiva y el diálogo social en los planos sectorial y regional. La asistencia incluía la preparación de un estudio en el que se identificaban las lagunas jurídicas en el ámbito del diálogo social, así como la organización de un taller de expertos y de dos seminarios de formación para miembros y negociadores de sindicatos procedentes de varios sectores y regiones. La mejora de las competencias de los negociadores les ha permitido contribuir de forma más notable y constructiva a la negociación colectiva.

Resultado 11. Las administraciones del trabajo aplican una legislación laboral actualizada y prestan servicios eficaces

Los servicios de inspección y administración del trabajo siguen recibiendo una financiación insuficiente, y sus responsabilidades están repartidas entre varios ministerios, en particular en varios países de Europa Oriental y Asia Central. Los recientes ajustes fiscales han contribuido asimismo al debilitamiento de la gobernanza del mercado de trabajo y del control de la aplicación de la legislación del trabajo, así como a una disminución de las inspecciones de las condiciones de trabajo en las empresas. Durante la crisis se aceleró la tendencia hacia la liberalización de la reglamentación del mercado de trabajo.

Logros de la OIT

- Dos países reformaron sus Códigos del Trabajo para asegurar el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo.
- Cinco países elaboraron planes de acción nacionales sobre la inspección del trabajo.
- Bulgaria, Grecia y Rumania firmaron un acuerdo de cooperación trilateral para luchar contra el trabajo no declarado.
- La República Checa, Eslovaquia, Islandia y Tayikistán ratificaron el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).
- Bélgica ratificó el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150).
- La República Checa, Eslovaquia e Islandia ratificaron el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).
- En la República de Moldova, se estima que el número de defunciones por accidentes del trabajo en el sector de la agricultura se redujo en un 30 por ciento a raíz de una campaña de sensibilización llevada a cabo por la OIT.

Actividades de la OIT

- Se elaboraron perfiles de los sistemas de inspección del trabajo para 21 países y se recopilaron datos correspondientes a 37 países.
- Se proporcionó asesoramiento sobre las reformas del Código del Trabajo en tres países.
- Se realizaron auditorías de la inspección del trabajo en cinco países.
- Se publicaron 22 informes y documentos sobre el desarrollo de sistemas de inspección del trabajo.
- En 2010 se celebró en Sofía la Conferencia internacional para hallar una solución al trabajo no declarado en la UE.
- Se impartió formación a 198 mandantes sobre cuestiones relacionadas con la administración y la inspección del trabajo en el Centro de Turín.
- Se impartió formación a 289 inspectores del trabajo en Ucrania.

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

La crisis ha obligado a un creciente número de países a solicitar asistencia para reforzar sus sistemas de administración e inspección del trabajo. El Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo de 2009 aborda las tendencias mundiales más recientes, como las nuevas formas de empleo, la mayor externalización y la creciente complejidad de las cadenas de suministro.

Es esencial disponer de códigos del trabajo sólidos y adecuados para establecer normas mínimas y definir los parámetros de la relación empleador/trabajador. Se brindó apoyo en el marco de la *reforma de los códigos del trabajo* en **Armenia** y la **República de Moldova**, así como asesoramiento sobre los proyectos de enmiendas a los códigos del trabajo en **Albania, Eslovaquia, Hungría, Kazajistán, Kirguistán, ex República Yugoslava de Macedonia, Rumania, Serbia, Turquía y Ucrania**.

Se realizaron auditorías de la inspección del trabajo en **Armenia, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Montenegro y Ucrania**, y se elaboraron

planes de acción nacionales sobre el fortalecimiento de la capacidad de los sistemas de inspección del trabajo en **Albania, Armenia, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova y Ucrania**. En 2009 se inició un proyecto sobre los sistemas de inspección del trabajo en **Albania, Armenia, Kazajstán, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova y Montenegro**, que incluía la elaboración y realización de cursos de formación para inspectores del trabajo. El *acuerdo de cooperación trilateral* firmado por **Bulgaria, Grecia y Rumania** en 2010 supuso un importante avance en los esfuerzos transnacionales para combatir el trabajo no declarado y la economía informal.

También se realizaron proyectos temáticos, como la formación impartida a inspectores del trabajo en la **República de Moldova y Ucrania** a fin de mejorar su capacidad para promover la igualdad de género, por ejemplo mediante la preparación de planes en favor de la igualdad en las empresas. Del mismo modo, la asistencia prestada en la preparación de las enmiendas al Código del Trabajo permitió mejorar el marco jurídico para la igualdad de género y la no discriminación en el trabajo. En la **ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova y Ucrania** se iniciaron o se intensificaron las campañas en materia de comunicación e inspección centradas en el trabajo no declarado, la prevención de los riesgos profesionales y la igualdad de género a fin de mejorar la eficacia de los sistemas de inspección del trabajo, promover el diálogo social y mejorar las condiciones de trabajo. Las autoridades nacionales de la **República de Moldova** estiman que las defunciones por accidentes profesionales en el sector de la agricultura se redujeron en un 30 por ciento a raíz de una de estas campañas.

Retos y enseñanzas extraídas

Es esencial analizar los ejemplos positivos de administraciones del trabajo en los países de la UE y, cuando proceda, facilitar la transferencia de las mejores prácticas para combatir los accidentes y enfermedades profesionales, el trabajo no declarado y otros problemas relacionados con el trabajo. Los sistemas eficaces de administración del trabajo también pueden promoverse mediante la adopción de enfoques inclusivos basados en la coordinación entre los principales ministerios, el poder judicial, los órganos de control del Estado y los interlocutores sociales. Ahora bien, en muchos países estas iniciativas se enfrentan al problema de la falta de recursos financieros y humanos, agravado por los efectos de la crisis financiera y económica.

Resultado 12. El tripartismo y el fortalecimiento de la gobernanza del mercado de trabajo contribuyen a un diálogo social eficaz y a relaciones laborales sólidas

A pesar de los continuos esfuerzos que han realizado los gobiernos durante el último decenio para establecer sistemas tripartitos sólidos, los sistemas de relaciones laborales en Europa Oriental y Asia Central siguen siendo frágiles y fragmentados. Entre los obstáculos que entorpecen el buen funcionamiento del diálogo social en esos países figuran unos marcos jurídicos deficientes, la debilidad de los interlocutores sociales y la falta de influencia de las instituciones de diálogo social en la formulación de las leyes y políticas.

Logros de la OIT

- Creación o revitalización de los consejos económicos y sociales o instituciones similares en seis países.
- Creación o reforma de las instituciones de negociación colectiva y los mecanismos para la solución de conflictos en nueve países.
- Tras la celebración de una conferencia subregional tripartita sobre el papel de los consejos económicos y sociales en los Balcanes Occidentales y la República de Moldova (Ohrid, ex República Yugoslava de Macedonia, 2010), los mandantes tripartitos de la ex República Yugoslava de Macedonia acordaron fortalecer el papel de los interlocutores sociales en el Consejo Económico y Social nacional.
- Establecimiento del Organismo para la solución pacífica de los conflictos laborales en la ex República Yugoslava de Macedonia en 2010.
- Modificación de la ley sobre solución pacífica de los conflictos laborales y ampliación del organismo pertinente en Serbia.
- Ratificación del Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), por la Federación de Rusia y Eslovaquia.

Actividades de la OIT

- Cursos de formación sobre prácticas en materia de diálogo social impartidos a 311 participantes a través del Centro de Turín.
- Celebración de una conferencia subregional tripartita de la OIT sobre la prevención y la solución pacífica de los conflictos laborales en los Balcanes Occidentales y la República de Moldova (Montenegro, 2009).
- En 2012, celebración en Ginebra de un seminario sobre diálogo social en Europa.

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

Se facilitó apoyo para revitalizar los consejos económicos y sociales e instituciones similares como foros para las consultas tripartitas sobre cuestiones económicas y sociales. **Albania, ex República Yugoslava de Macedonia y Montenegro** hicieron hincapié en revisar sus reglamentaciones y criterios de representatividad. En **Montenegro** se adoptó una nueva ley sobre representatividad de los sindicatos y en 2007 se modificó la ley sobre consejos sociales. En la **República de Moldova, Serbia y Ucrania** se mejoró el funcionamiento de las instituciones tripartitas nacionales fortaleciendo la capacidad técnica de sus secretarías mediante visitas de estudio y formación en materia de diálogo social.

Nueve países establecieron o *fortalecieron instituciones de negociación colectiva y mecanismos para la solución de conflictos*. En los países de los Balcanes Occidentales y en la **República de Moldova** se consolidaron los fundamentos institucionales y jurídicos del diálogo social y se promovió una cultura eficaz del diálogo social. En **Bosnia y Herzegovina** (República Srpska), **Serbia y Montenegro** se crearon o mejoraron los mecanismos operativos para la solución de los conflictos laborales. En **Montenegro**, el recién creado Organismo para la solución pacífica de los conflictos laborales empezó a

funcionar en 2010. En **Serbia** se modificó la ley sobre solución pacífica de los conflictos laborales y se fortalecieron las competencias del organismo pertinente. En **Armenia, Azerbaiyán y Kirguistán** también se reforzaron las instituciones y mecanismos para el diálogo social en consonancia con las normas internacionales del trabajo.

Asimismo, se proporcionó asistencia técnica para la preparación de proyectos de legislación y el fortalecimiento de la capacidad de los mandantes a fin de establecer marcos nacionales de diálogo social en diez países (**Albania, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Kazajstán, Kirguistán, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Serbia, Turquía, Ucrania**).

En **Albania, Bosnia y Herzegovina y Montenegro** también se promovió el recurso a las instituciones y los procesos de diálogo social como mecanismos para adoptar medidas en ámbitos específicos, por ejemplo, a través del desarrollo de sistemas de coordinación interinstitucional y de un entorno legislativo más propicio para promover la transición de la economía informal a la formal.

Retos y enseñanzas extraídas

Se hizo evidente la importancia de la capacidad de respuesta oportuna a las demandas imprevistas en toda la región, particularmente para el «asesoramiento urgente» solicitado por los interlocutores sociales respecto de las reformas propuestas de la legislación laboral y las respuestas a la crisis. Además, la OIT ha procurado asegurar que el tripartismo y las relaciones laborales formaran parte de la solución a los problemas de carácter económico, social y en materia de empleo provocados por la crisis ampliando el alcance de sus políticas a los ministerios fundamentales (además de los ministerios de trabajo) y otros organismos internacionales, como la UE y el FMI. No obstante, y a pesar de algunos progresos realizados, el diálogo social tripartito sigue encontrando trabas jurídicas, institucionales y políticas, en particular en Europa Sudoriental, Europa Oriental y Asia Central.

Negociar la salida de la crisis

El Centro de Turín identificó prácticas óptimas y propuso soluciones a los interlocutores sociales en 27 Estados miembros y tres países candidatos de la UE a través de la iniciativa «Negociar la salida de la crisis: foro sobre diálogo social y relaciones laborales en el contexto de la crisis económica europea». Los interlocutores sociales analizaron los procesos y medios para superar los efectos de la crisis sirviéndose de diversos componentes del sistema de relaciones laborales. Se examinaron los actores, los resultados y las repercusiones, y se prepararon publicaciones sobre cuestiones relativas a la flexibilización del mercado de trabajo, las migraciones laborales, las formas atípicas de empleo, el contenido del trabajo y las condiciones de trabajo. Se esbozaron las medidas que debían adoptarse para responder a la crisis, como un diálogo social tripartito reforzado a escala nacional, formas negociadas de salir de la crisis a través de la negociación colectiva, políticas públicas en respuesta a la crisis y el papel de la administración del trabajo.

Resultado 13. Se aplica un enfoque del trabajo decente específico para cada sector

En la región, diversos sectores de actividades se están enfrentando a múltiples dificultades, como unas condiciones laborales cambiantes, la inexistencia de negociación colectiva y problemas en la prevención o solución de los conflictos laborales. Con el fin de aprovechar los aspectos complementarios de los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente, se proporcionó apoyo para la aplicación de normas específicas en cada sector, repertorios de recomendaciones prácticas y directrices, así como asesoramiento técnico, previa solicitud, a los comités de diálogo social sectorial.

Logros de la OIT

- Ratificación del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (CTM, 2006) por 14 países.
- Ratificación de otros ocho convenios sectoriales por 12 países.
- Ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión (OIT/OMPI/UNESCO) (Convención de Roma, 1961) por Bosnia y Herzegovina y Chipre.
- Ejecución de un proyecto sobre las condiciones de trabajo en el sector agrícola en Kirguistán y Tayikistán.
- Adopción de un pacto social sectorial para recuperar de la crisis el sector de los textiles y el vestido en Rumania.

Actividades de la OIT

- Se han impartido cursos de formación a 134 mandantes a través del Centro de Turín.
- Entre las publicaciones producidas figura un documento sobre la repercusión de la crisis en el sector de los textiles y el vestido en Rumania (Leucuta, 2009).
- Se han recopilado los perfiles sectoriales nacionales correspondientes a tres países.

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

Se constató que para promover el trabajo decente en sectores específicos era más eficaz adoptar un enfoque sectorial basado en las normas del trabajo sectoriales de la OIT. El *Convenio sobre el trabajo marítimo*, 2006, presentaba la singularidad de necesitar 30 ratificaciones para entrar en vigor, lo que se hizo efectivo en agosto de 2012. Desde 2009, lo han ratificado 14 países de la región (**Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, España, Letonia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Federación de Rusia, Suecia, Suiza**).

Las actividades de promoción ayudaron a la ratificación de diversos convenios sectoriales, entre los que figuraban los siguientes: el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), por la **República Checa, Eslovaquia e Islandia**; el Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184), por **Bosnia y Herzegovina y Ucrania**; el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167), por **Serbia**; el Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995, (núm. 176), por **Bosnia y Herzegovina y Ucrania**; el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), por **Eslovaquia y Eslovenia**; el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), por **Bosnia y Herzegovina y Eslovaquia**; el Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar (revisado), 2003 (núm. 185), por **Bosnia y Herzegovina, Croacia, España, Luxemburgo y Federación de Rusia**; y el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188), por **Bosnia y Herzegovina**.

Se ofreció asistencia técnica para fortalecer el diálogo social a nivel sectorial en los puertos (**Bulgaria, Croacia, Rumania**), los transportes por carretera (**Bulgaria,**

Rumania) y la metalurgia (**Kazajstán**). Se llevaron a cabo estudios sobre los sectores de la aviación civil, el petróleo y el gas, los puertos y los textiles. Se brindó formación sobre seguridad y salud en el trabajo en los sectores de la construcción (**Azerbaián**) y el petróleo y el gas (**Kazajstán**). En **Kirguistán** y **Tayikistán** se ejecutó un proyecto para *promover la mejora de las condiciones de trabajo en el sector agrícola*. En **Bosnia y Herzegovina**, **ex República Yugoslava de Macedonia** y **Serbia** se proporcionó apoyo para promover la negociación colectiva y la prevención y solución de los conflictos laborales en el sector público.

Asimismo, se facilitó asistencia para impulsar el diálogo social en sectores particularmente afectados por la crisis. Por ejemplo, se apoyó al sector de los textiles y el vestido de **Rumania** con miras a establecer y aplicar un *pacto social sectorial* para la recuperación de la crisis y se celebró un seminario tripartito sobre formación y readaptación profesional en el contexto de la recuperación.

Retos y enseñanzas extraídas

La integración cada vez más estrecha de las actividades sectoriales en los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) ha ayudado a establecer programas de acción sectoriales eficaces, y en el futuro convendría fortalecerla. Debería concederse prioridad a la ratificación de los convenios sectoriales actualizados y al respaldo de las nuevas políticas industriales de los países destinadas a promover la productividad, la competitividad y la actualización tecnológica, particularmente en los sectores afectados por la crisis, y la diversificación en los sectores con mayor valor añadido.

Resultado 14. Conocimiento y ejercicio generalizados del derecho a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva

Existe una tendencia a la descentralización de la negociación colectiva en toda la región, que sigue estando poco desarrollada en su parte oriental. No obstante, la negociación colectiva es un elemento clave para dar con respuestas equilibradas a la crisis.

Logros de la OIT

- Turquía modificó su Constitución para que estuviera en mayor consonancia con el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).
- La consulta tripartita sobre la respuesta a la crisis se tradujo en la adopción de conjuntos de medidas anti-crisis en varios países dentro y fuera de la UE.
- Se estableció una Comisión tripartita de coparticipación social en Georgia.

Actividades de la OIT

- Se impartió formación a nueve mandantes en materia de protección y promoción de los derechos de libertad sindical y de asociación y la estrategia de la negociación colectiva en el Centro de Turín.
- Se publicaron un volumen (Hayter, 2011) y seis documentos de trabajo sobre la negociación colectiva (véase, por ejemplo, Glassner y Keune (2012)).

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

La libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva son un derecho humano fundamental y uno de los cuatro principios básicos de la OIT para lograr el trabajo decente y una globalización equitativa. Pese a los buenos antecedentes de la región por lo que se refiere a la ratificación de instrumentos sobre la libertad de asociación y la libertad sindical, sigue habiendo problemas con respecto a su aplicación. Las organizaciones de trabajadores todavía experimentan dificultades en **Belarús** y **Georgia**. En **Belarús** se apoyaron los seminarios tripartitos organizados por el Gobierno sobre la discriminación antisindical y la aplicación de las recomendaciones formuladas por la comisión de encuesta. En **Georgia** la OIT contribuyó a establecer y reforzar la Comisión tripartita de coparticipación social y a lograr un mayor respeto de los derechos de los trabajadores mediante la modificación de la legislación del trabajo. Se prestó apoyo a **Turquía** para que lograra un avance sustancial en el proceso de adaptación de su ley y su práctica al Convenio núm. 87 y al Convenio núm. 98, ratificados por el país. Un referéndum celebrado en 2010 ha servido para armonizar la Constitución de Turquía con dichos Convenios⁷⁹.

El pleno respeto de la libertad sindical y de asociación es especialmente importante en tiempos de crisis financiera y económica. En 2010, la Confederación General de los Trabajadores Griegos afirmó que algunas de las políticas propuestas en el contexto del paquete de rescate constituían una vulneración directa de los convenios ratificados por **Grecia**, en particular los Convenios núms. 87 y 98. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT observó a este respecto que los cambios practicados en el sistema de relaciones laborales del país tendrían probablemente un impacto considerable y potencialmente devastador, y que el fundamento mismo de la negociación colectiva en el país podría venirse abajo. La misión de alto nivel de la OIT de septiembre de 2011 llegó a la conclusión de que los cambios podían tener consecuencias negativas en la negociación colectiva en general, y por ende repercutir en la paz social y la sociedad en su conjunto.

Retos y enseñanzas extraídas

Cuando comenzó la crisis, la negociación colectiva fue un elemento importante de las medidas adoptadas a todos los niveles en muchos países de la región. La negociación de convenios colectivos creativos permitió que los trabajadores y las empresas protegieran los puestos de trabajo, al tiempo que se mantenían los ingresos y se aseguraba la sostenibilidad de la empresa. No obstante, a partir de 2010, las políticas de austeridad inherentes a los programas de ayuda financiera se han traducido en medidas de reforma de los sistemas de relaciones laborales de varios países, como la descentralización de la negociación colectiva del nivel sectorial al nivel empresarial, y la negociación colectiva mediante las «asociaciones de personas» en lugar de los sindicatos, todo lo cual socava el papel de los interlocutores sociales, la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva.

⁷⁹ En concreto, se ha concedido a los funcionarios y los jubilados el derecho de negociación colectiva, y se han levantado las restricciones al derecho de huelga de los obreros.

Resultado 15. Se elimina el trabajo forzoso

Según un cálculo mundial realizado por la OIT en 2012, Europa y Asia Central concentran el 14 por ciento de los trabajadores forzados de todo el mundo. Además, los países de Europa Central y Oriental que no pertenecen a la UE y los países de la Comunidad de Estados Independientes son los que mayor tasa de frecuencia de trabajo forzoso tienen en todo el mundo, ya que en ellos se calcula que hay 4,2 víctimas por cada 1.000 habitantes.

Logros de la OIT

- Se adoptaron planes nacionales de acción contra la trata en cuatro países.
- Se reforzó la capacidad de los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley para enjuiciar las actividades de trata de seres humanos en un país.
- Se adoptaron códigos de conducta en materia de trabajo forzoso para los empleadores en tres países.
- Se aumentó la capacidad de los sindicatos para actuar contra el trabajo forzoso en cuatro países.

Actividades de la OIT

- Se impartió formación a más de 300 inspectores del trabajo y miembros de los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley.
- Se brindaron orientaciones a los ponentes nacionales en relación con el uso de los indicadores de la OIT sobre el trabajo forzoso y la trata para la recopilación de datos.
- Se publicaron siete estudios (véase, por ejemplo, OIT (2009c)).

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

El trabajo forzoso en Europa y Asia Central es resultado de la trata de seres humanos y la migración irregular. Además, la crisis ha expuesto a un número cada vez mayor de trabajadores al riesgo de la explotación. Las estrategias nacionales son imprescindibles para articular una respuesta coordinada. Dentro del proyecto UE-OIT «Strengthening comprehensive anti-trafficking responses» destinado a fortalecer la lucha contra la trata, se adoptaron *planes nacionales de acción* en **Armenia, Azerbaiyán y Georgia**. También se adoptó un plan de acción contra la trata en la **República de Moldova**, que contó con el respaldo de los sindicatos.

Muchos países de la Comunidad de Estados Independientes carecen de capacidad suficiente para hacer cumplir la legislación. En **Armenia** un proyecto sirvió para reforzar la capacidad de los organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley para detectar, investigar y enjuiciar las actividades de trata de seres humanos. Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y las inspecciones del trabajo recibieron formación para la prevención de la trata de seres humanos, se estableció una base de datos experimental y se realizaron 15 seminarios sobre la modificación del Código Penal. Se ha registrado un *aumento en el número de enjuiciamientos y condenas* por trata de seres humanos de resultados de este proyecto.

Es imprescindible concienciar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y lograr una mayor cooperación entre ellas para luchar contra el trabajo forzoso. Con ayuda de la OIT, se elaboraron y adoptaron *códigos de conducta para las organizaciones de empleadores* en **Armenia, Azerbaiyán y Georgia**. Gracias a una alianza OIT-CSI se ha registrado una *mayor concienciación y un aumento de la capacidad de los miembros de los sindicatos para realizar un seguimiento de las denuncias de trabajo forzoso* y una organización más fuerte de los trabajadores vulnerables, por ejemplo en **Alemania, Azerbaiyán, Georgia e Irlanda**.

Retos y enseñanzas extraídas

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha alentado a muchos países a reforzar su ordenamiento jurídico y su marco institucional para prevenir la trata, sancionar a los autores y proteger a las víctimas. Es imprescindible que se lleven a cabo programas de concienciación tanto en los países de destino (como los dos talleres de desarrollo de conocimientos celebrados durante el lanzamiento del proyecto Berlin Alliance against Human Trafficking into Labour Exploitation) como en los países de origen, y es preciso redoblar los esfuerzos encaminados a impartir formación y brindar orientaciones adaptadas a las situaciones y los idiomas locales.

Resultado 16. Se elimina el trabajo infantil, dando prioridad a la eliminación de sus peores formas

La crisis ha amenazado con estancar los progresos de la región en lo que respecta a la reducción del trabajo infantil. Es urgente adoptar medidas en varios países que están gravemente afectados por las peores formas de trabajo infantil, entre ellas la trata con fines de explotación laboral y sexual, el trabajo en la calle, las actividades ilícitas (mendicidad, hurto y tráfico de drogas) y los trabajos peligrosos en la agricultura.

Logros de la OIT

- Se elaboró nueva legislación contra el trabajo infantil o se modificó la legislación existente en 11 países.
- Se elaboraron planes de acción nacionales sobre el trabajo infantil en cuatro países.
- Se elaboraron hojas de ruta nacionales sobre el trabajo infantil en dos países.
- Se potenció la toma de conciencia, la capacidad y la base de conocimientos en el ámbito de la protección de los derechos del niño en 13 países.
- Turkmenistán y Uzbekistán ratificaron el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y Turkmenistán ratificó el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

Actividades de la OIT

- Se prestó asistencia técnica a 15 países para luchar contra el trabajo infantil.
- Se impartieron talleres y formación a alrededor de 1.586 participantes sobre la problemática del trabajo infantil.

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

La estrategia de la OIT para esta región, que se inspira en el Plan de Acción Mundial de la OIT y en la Hoja de ruta para lograr la eliminación de las peores formas de trabajo infantil para 2016, adoptada en la Conferencia Mundial sobre Trabajo Infantil de La Haya en 2010, ha combinado intervenciones preliminares en materia de políticas, dirigidas a crear un entorno propicio para la lucha contra el trabajo infantil, con actividades posteriores orientadas a la prestación de servicios a nivel de la comunidad. Los gobiernos de **Armenia, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, República de Moldova y Ucrania** han utilizado las metodologías de la OIT para evaluar la magnitud del trabajo infantil a nivel nacional y sectorial (por ejemplo, en el ámbito de la agricultura).

Guiándose por las orientaciones de la OIT, *varios países adoptaron disposiciones jurídicas* para prohibir el trabajo infantil (**Albania, Kirguistán, Tayikistán, Ucrania**) y

modificaron sus listas de ocupaciones peligrosas para los niños trabajadores (**Albania, Belarús, Kosovo, República de Moldova, Rumania, Ucrania**). La incorporación de las medidas de lucha contra el trabajo infantil en la legislación en el ámbito penal, social, laboral o de la migración ayudó a reforzar la prevención en varios países (**Albania, República Checa, Croacia, Kosovo, República de Moldova, Tayikistán, Turquía**). Se adoptaron *hojas de ruta nacionales* (**Albania, Kirguistán**) y *planes de acción nacionales* sobre el trabajo infantil (**República de Moldova, Kazajstán, Kosovo, Turquía**) y se incorporaron consideraciones relativas al trabajo infantil en las políticas de desarrollo socioeconómico (**Kazajstán, Kosovo, Kirguistán, República de Moldova, Tayikistán, Ucrania**). En **Albania, Bulgaria, Kosovo, República de Moldova, Rumania y Ucrania** se impartió formación a los mandantes sobre diversos aspectos del trabajo infantil utilizando materiales del IPEC traducidos a los idiomas locales. Se llevaron a cabo talleres subregionales sobre los sistemas de control del trabajo infantil en **Azerbaiyán, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán**, y sobre las buenas prácticas para la eliminación del trabajo infantil en **Albania, Bulgaria, Kosovo, República de Moldova, Rumania y Ucrania**.

Cada año se organizan campañas de sensibilización en alrededor de 25 países para marcar el Día Mundial contra el Trabajo Infantil y se han forjado alianzas de colaboración con el UNICEF en **Kosovo, Rumania, Tayikistán y Ucrania**, y por conducto de los MANUD en **Albania, Kosovo, Kirguistán y Ucrania**.

Retos y enseñanzas extraídas

La lucha contra el trabajo infantil en la economía informal y en la agricultura sigue representando un desafío en la región, al igual que el establecimiento de vínculos entre el trabajo infantil y el empleo de los jóvenes. Además, ante el incremento de las quejas sobre el recurso generalizado al trabajo infantil en la cosecha del algodón en **Uzbekistán**, la OIT seguirá esforzándose por acceder a ese país para poder vigilar de cerca la situación a ese respecto durante la cosecha del algodón.

Programas de la OIT/IPEC en Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán

En 2010, la OIT/IPEC puso en marcha la tercera fase del proyecto regional «Lucha contra el trabajo infantil en Asia Central: del compromiso a la acción» en **Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán**. El proyecto apoya la ejecución de los planes de acción nacionales sobre las peores formas de trabajo infantil mediante la combinación de intervenciones en materia de políticas y de actividades orientadas a los servicios a nivel de la comunidad. Sus actividades se centran en la prevención y tienen por objeto retirar del trabajo infantil a los niños que trabajan en zonas de difícil acceso en las que hay una alta incidencia de las formas más peligrosas de trabajo infantil, con el ensayo de nuevos instrumentos para combatir el trabajo infantil y el establecimiento de buenas prácticas en ese ámbito.

Resultado 17. Se elimina la discriminación en el empleo y la ocupación

La discriminación en el empleo en la región afecta especialmente a los trabajadores con discapacidad, a los trabajadores de edad, a las mujeres, a los trabajadores romaníes y a los trabajadores migrantes. En todos los países, menos mujeres que hombres tienen un empleo remunerado seguro, e incluso en los países de la UE las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres siguen siendo elevadas, como demuestra el hecho de que en 2010 las mujeres ganaran un 16,4 por ciento menos que los hombres.

Logros de la OIT

- Se establecieron o reforzaron medidas encaminadas a eliminar la discriminación en el trabajo en 12 países, en particular nuevas leyes, políticas y órganos nacionales.
- En Ucrania y Turquía se llevaron a cabo amplias campañas en favor de la igualdad de género que sirvieron para crear una mayor conciencia respecto de la lucha contra las prácticas discriminatorias en el trabajo.

Actividades de la OIT

- Se prestaron servicios de asesoramiento a 12 países en materia de igualdad de género y discriminación basada en el sexo, la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, la discriminación contra los trabajadores migrantes y los trabajadores que viven con el VIH y el sida y la discriminación por motivos de raza u opiniones políticas.
- Se impartió formación a los mandantes de seis países sobre metodologías para las auditorías participativas de género.
- Se impartió formación sobre cuestiones relativas a la discriminación a 303 participantes a través del Centro de Turín.

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

Con el fin de contrarrestar las prácticas discriminatorias en el trabajo, la OIT aportó su asistencia en la elaboración de nuevas leyes y medidas de política y contribuyó al desarrollo de conocimientos y a las actividades de concienciación en la región. Todos los países de la región han ratificado el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y siguieron reforzando las disposiciones jurídicas en ámbitos específicos. Se facilitó el cumplimiento de las normas de la OIT mediante el asesoramiento legal, la promoción del diálogo social y la introducción de políticas y programas específicos contra la discriminación. Por ejemplo, en **Ucrania**, varias empresas promovieron un proyecto nacional sobre igualdad de género que las hizo merecedoras del premio de la industria al mejor empleador en el ámbito de la igualdad de oportunidades.

La asistencia de la OIT también se centró en la generación de conocimientos correctos y una amplia concienciación sobre la complejidad polifacética de las prácticas discriminatorias. Se prestó apoyo a grandes campañas de formación en materia de igualdad de género en los servicios públicos de empleo de **Ucrania** y en la industria textil de **Turquía**. En la **ex República Yugoslava de Macedonia** se puso en marcha una cooperación a largo plazo con la Oficina Estatal de Estadística para elaborar estadísticas detalladas en cuestión de género. En la **República de Moldova** los funcionarios de los ministerios y de los servicios nacionales de empleo recibieron formación en metodologías para las auditorías participativas de género. Además, los mandantes de la región realizaron campañas de concienciación respecto de la discriminación. Por ejemplo, **Belarús** formuló una recomendación para fomentar la integración social y la contratación de las personas con discapacidad.

Retos y enseñanzas extraídas

Es imprescindible seguir desarrollando los conocimientos sobre conceptos como la diversidad, la no discriminación y la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor a fin de abordar las complejas manifestaciones de la discriminación y poner en marcha estrategias adecuadas contra dicho fenómeno.

Resultado 18. Se ratifican y aplican las normas internacionales del trabajo

Las normas internacionales del trabajo son tanto un resultado en sí mismo como la principal herramienta de la OIT para cumplir con su mandato. Definen las condiciones previas para combinar el progreso económico con la justicia social, la prosperidad y la paz para todos. El reto principal es alentar a los mandantes a que prioricen la ratificación y aplicación de las normas, sobre todo en el contexto de la actual crisis económica y de empleo.

Logros de la OIT

- Dos ratificaciones de convenios fundamentales y diez ratificaciones de convenios de gobernanza.
- 79 ratificaciones de convenios técnicos, incluidas 14 ratificaciones del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, y 11 ratificaciones del Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).
- 61 casos en los que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones manifestó su satisfacción por las medidas tomadas para mejorar el cumplimiento de los convenios ratificados.

Actividades de la OIT

- 789 mandantes recibieron formación sobre las normas internacionales del trabajo a través del Centro de Turín.

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

Con las últimas ratificaciones del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), por **Turkmenistán** y **Uzbekistán**, 50 de los 51 países de la región han ratificado los ocho convenios fundamentales, dado que **Uzbekistán** aún no ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

Las actividades de promoción propiciaron otras diez ratificaciones de los cuatro denominados convenios de «gobernanza», ratificados ahora por 29 de los 51 países de la región. Como resultado de la campaña para promover la ratificación de los convenios relativos a la inspección del trabajo, tres países ratificaron el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) (**República Checa, Eslovaquia, Islandia**), mientras que **Tayikistán** únicamente ratificó el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81). Por su parte, **Eslovenia** e **Israel** ratificaron el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), mientras que **Albania** ratificó el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).

Con respecto a los *convenios técnicos*, el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, recibió 14 ratificaciones⁸⁰, con lo que la región ha desempeñado un papel destacado

⁸⁰ Véase el resultado 13.

en su entrada en vigor. La asistencia técnica facilitada en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo contribuyó a 11 ratificaciones del Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), como importante instrumento de política. Las ocho ratificaciones del Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), que en gran parte reemplazaba al anterior Convenio núm. 103, ponen de manifiesto la importancia asignada a actualizar la protección de la maternidad. Teniendo en cuenta que los países de Europa Occidental ya tenían una alta tasa de ratificación, la mayor parte de las nuevas ratificaciones correspondieron a países de Europa Central y Oriental y Asia Central.

En sus tres reuniones celebradas durante el período examinado, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones destacó importantes progresos en la *aplicación de los convenios ratificados*, y señaló con satisfacción 61 casos de avances realizados a este respecto por 28 países. Entre dichos casos figuran los progresos realizados en el ámbito de la libertad sindical y de asociación (**ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Rumania, Turquía**), de la eliminación del trabajo infantil (**Albania, Azerbaiyán, Chipre, Croacia, ex República Yugoslava de Macedonia, Rumania**), del trabajo forzoso (**República de Moldova, Turquía**) y de la discriminación (**Rumania**), así como en el de otras normas, como las relativas a las vacaciones pagadas (**República Checa**). En muchos casos, contribuyeron a tales progresos la asistencia prestada en cuanto a las obligaciones en materia de presentación de memorias relacionadas con las normas y el asesoramiento jurídico para introducir enmiendas legislativas.

Retos y enseñanzas extraídas

La ratificación prácticamente universal de los convenios fundamentales en la región todavía no se ha extendido a otros convenios prioritarios, y en particular al Convenio núm. 144, que es imprescindible para la aplicación de las normas de la OIT a nivel nacional. Los progresos realizados en la aplicación de los convenios ratificados confirman la eficacia de los procedimientos de presentación de memorias. Esto debería alentar a los gobiernos a presentar dichas memorias de forma exhaustiva y periódica, y animar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a hacer pleno uso de su derecho a aportar observaciones sobre el curso dado a los convenios en sus respectivos países.

Por consiguiente, el apoyo técnico de la OIT seguirá orientándose en proporcionar asesoramiento y formación a los mandantes respecto de los procedimientos de presentación de memorias. Dos países, la **República de Moldova** y **Tayikistán**, se benefician de un programa especial de duración determinada de fortalecimiento de la capacidad concebido para mejorar el cumplimiento de las obligaciones de presentación de memorias y reducir las deficiencias en materia de aplicación de convenios específicos ratificados.

Resultado 19. Los Estados Miembros sitúan un enfoque integrado del trabajo decente en el centro de sus políticas económicas y sociales, con el apoyo de organismos clave de las Naciones Unidas y de otros organismos multilaterales

Si no se cambia el rumbo de las políticas de manera concertada, la crisis económica y del empleo en la que está sumida la región conducirá a un aumento del desempleo y de la inactividad, al deterioro de la calidad del empleo y a un incremento de la pobreza y de las desigualdades de ingresos.

Logros de la OIT

- Conferencia regional sobre las repercusiones sociales de la crisis, organizada por las Naciones Unidas y la OIT en Almaty en 2009.
- Reunión sobre trabajo decente en el quinto Foro Económico de Astana, celebrado en 2012.
- Conferencia conjunta OIT-FMI organizada en Oslo en septiembre de 2010 y reuniones de seguimiento celebradas en Sofía en 2012.
- Aplicación de los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) en nueve países y cooperación basada en programas de trabajo decente en dos países.
- Incorporación del trabajo decente en los MANUD en nueve países.

Actividades de la OIT

- Mantenimiento de un activo diálogo en materia de políticas con la UE, el FMI y otros organismos internacionales.
- Elaboración de indicadores de trabajo decente y de perfiles por país para cinco países.
- Formación y talleres tripartitos organizados a escala nacional para elaborar indicadores de trabajo decente y perfiles por país y cursos de formación sobre la coherencia de las políticas impartidos a 218 participantes a través del Centro de Turín.

Asistencia prestada por la OIT y resultados obtenidos

En respuesta a la crisis, la OIT ha promovido estrategias de crecimiento generadoras de empleo y centradas en el trabajo decente en el marco de las políticas nacionales y de la cooperación regional. El Pacto Mundial para el Empleo ofrece un conjunto de políticas que pueden seguir utilizándose como base.

Se pusieron en marcha *PTDP nuevos o mejorados* en **Kazajstán, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Tayikistán y Ucrania**, y *las prioridades de trabajo decente se han incorporado en los PTDP* de **Albania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Kazajstán, Kirguistán, Serbia, Tayikistán y Ucrania**. Se realizó un examen de la situación nacional respecto del Pacto Mundial para el Empleo en **Bulgaria** y se elaboraron indicadores de trabajo decente y perfiles por país para **Armenia, Austria, Azerbaiyán, República de Moldova y Ucrania**. En 2009 se organizó un taller subregional sobre los PTDP en Bakú con participantes de **Azerbaiyán, Kazajstán, Kirguistán, Federación de Rusia y Tayikistán** para poner en común las experiencias de sus países.

La OIT también ha promovido un crecimiento generador de empleo y el trabajo decente en sus relaciones con la UE, el Consejo de Europa y el FMI. En 2011, el trabajo decente se incorporó en los principios rectores de la política exterior y de desarrollo de la UE. La Conferencia conjunta OIT-FMI organizada en Oslo impulsó la celebración de reuniones de seguimiento de alto nivel en **Bulgaria**. En el marco de la cooperación multilateral, también se han emprendido varias iniciativas conjuntas de cooperación técnica con otros organismos de las Naciones Unidas y la Unión Europea.

Retos y enseñanzas extraídas

Una de las enseñanzas extraídas de la crisis es que la consolidación fiscal no debería realizarse en detrimento de un crecimiento con un alto coeficiente de empleo ni de la creación de empleos de calidad. Por lo tanto, los esfuerzos desplegados por la OIT para promover el trabajo decente se acompañan cada vez más de demandas para fortalecer la capacidad de los mandantes, y no sólo en Asia Central y Europa Oriental, sino también en Europa Occidental.

Bibliografía

- Alimbekova, G.T.; Shabdenazi, A.A. 2009. *Employment of migrant workers in the informal economy in Kazakhstan: A study of southern Kazakhstan* (Moscú, OIT).
- Auer, P.; Fortuny, M. 2000. *Ageing of the labour force in OECD countries: Economic and social consequences*, Employment Paper 2000/2 (Ginebra, OIT).
- Ayyagari, M.; Demirguc-Kunt, A.; Maksimovic, V. 2011. *Small vs. young firms across the world: Contribution to employment, job creation and growth*, Policy Research Working Paper No. 5631 (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Banco Mundial. 2012. *Informe sobre el desarrollo mundial 2013: Empleos* (Washington, D.C.).
- BCE (Banco Central Europeo). 2012. *Survey on the access to finance of small and medium-sized enterprises in the Euro area: October 2011 to March 2012* (Frankfurt am Main).
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung). 2012. *CO₂-Gebäudesanierung Energieeffizient Bauen und Sanieren: Die Fakten* (Berlín).
- CE (Comisión Europea). 2007. *Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado*, 628 final (Bruselas).
- . 2010a. *EU synthesis report: 27 national seminars on anticipating and managing restructuring, Anticipating restructuring in enterprises: National seminars – ARENAS* (Bruselas).
- . 2010b. *Employment in Europe* (Bruselas).
- . 2011a. *Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas* (Bruselas).
- . 2011b. *Industrial relations in Europe 2010* (Luxemburgo).
- . 2011c. *Employment and social developments in Europe* (Bruselas).
- . 2011d. *Early school leaving in Europe – Questions and answers*, MEMO/11/52, enero (Bruselas).
- . 2012a. *Exploiting the employment potential of green growth* (Bruselas).
- . 2012b. *Industrial relations in Europe 2012* (Bruselas).
- . 2012c. *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Comunicación de la Comisión, COM(2010) 2020 final, 3 de marzo (Bruselas).
- . 2012d. *Apprenticeship supply in the Member States of the European Union: Final report* (Luxemburgo).
- . 2012e. *Implementing the youth opportunities initiative: First steps taken*, Commission Staff Working Document SWD (2012) 98 final (Estrasburgo).
- . 2012f. *The 2012 ageing report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–60)*, European Economy Series 2/2012, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (Bruselas).
- . 2012g. *Small and medium-sized enterprises (SMEs): Social economy*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy> [15 de noviembre de 2012].

- CEACR (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones). 2012. *Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo: Dar un rostro humano a la globalización* (Ginebra, OIT).
- Cumbre del G-20, 2012. *Plan de Acción de Crecimiento y Empleo de Los Cabos* (México).
- Deganis, I.; Künzel, S. 2012. *Young people as agents of change: Report on national and regional events on youth employment in Europe and Central Asia* (Ginebra, OIT).
- Dorman, P. De próxima publicación. *Estimating the economic costs of occupational injuries and illnesses: A methodological framework* (Ginebra, OIT).
- ECORYS. 2012. *EU SMEs in 2012: At the crossroads: Annual report on small and medium-sized enterprises in the EU, 2011–12*, Rotterdam, disponible en: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/> [15 de noviembre de 2012].
- ETUI (Instituto Sindical Europeo). 2012. *Benchmarking working Europe 2012* (Bruselas).
- Eurofound (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo). 2012. *NEETs: Young people not in employment, education and training: Characteristics, costs and policy responses in Europe* (Luxemburgo).
- Fakhfakh, F.; Perotin, V.; Robinson, A. 2011. «Workplace change and productivity: Does employee voice make a difference?», en S. Hayter (directora), págs. 107-135.
- FEEM (Fondazione Eni Enrico Mattei); GHK (Ecologic Institute); IEEP (Institute for European Environmental Policy). 2011. *The social dimension of biodiversity policy: Final report 2011* (Venecia y Bruselas).
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2012. *Perspectivas de la economía mundial: Hacer frente a los altos niveles de deuda y al lento crecimiento*, octubre de 2012 (Washington, D.C.).
- Foxley, A.; Sossdorf, F. 2011. *Making the transition: From middle-income to advanced economies*, The Carnegie Papers, International Economics, septiembre (Washington, D.C.).
- Friends of the Earth. 2010. *More jobs, less waste: Potential for job creation through higher rates of recycling in the UK and EU* (Londres).
- Glassner, V.; Keune, M. 2010. *Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn*, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo de la OIT (DIALOGUE), documento de trabajo núm. 10 (Ginebra).
- Gravel, E.; Kohiyama, T.; Tsotroudi, K. 2011. «The role of international labour standards in rebalancing globalization: A legal perspective», en *The global crisis: Causes, responses and challenges* (Ginebra, OIT).
- Gregg, P.; Tominey, E. 2005. «The wage scar from male youth unemployment», en *Labour Economics*, vol. 12, núm. 4, agosto (Amsterdam, Elsevier), págs. 487-509.
- GVG (Gesellschaft fuer Versicherungswissenschaft und –gestaltung). 2010. *Study on social dialogue in the Western Balkan countries*, Informe definitivo (Colonia).
- Hamm, R. 2012. «Verbund von Industrie und Dienstleistungen wird enger», en *Wirtschaftsdienst*, vol. 92, núm. 9 (Berlin, Springer-Verlag GmbH), págs. 632-639.
- Hayter, S. (directora). 2011. *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Cheltenham/Ginebra, Edward Elgar/OIT).
- ; Fashoyin, T.; Kochan, T.A. 2011. «Collective bargaining for the 21st century», en *Journal of Industrial Relations*, vol. 53, núm. 2, abril (Sage Publications), págs. 225-247.
- ; Stoevska, V. 2011. *Social dialogue indicators*, nota técnica, noviembre (Ginebra, OIT).
- ; Weinberg, B. 2011. «Mind the gap: Collective bargaining and wage inequality», en S. Hayter (directora), págs. 136-186.
- Hazans, M. 2011. *Informal workers across Europe: Evidence from 30 countries*, IZA documento de trabajo núm. 5871 (Bonn).

- Heyes, J.; Rainbird, H. 2011. «Bargaining for training: Converging or diverging interest?», en S. Hayter (directora), págs. 76-106.
- Hibbs, D.A., Jr. 1990. «Wage compression under solidarity bargaining in Sweden», en *Economic Research Report* No. 30 (Stockholm, Trade Union Institute for Economic Research).
- Hirose, K. (director). 2011. *Pension reform in Central and Eastern Europe: In times of crisis, austerity and beyond*, Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente y Oficina de País de la OIT para Europa Central y Oriental, Budapest.
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung). 2012. IAB–Betriebspanel (Nuremberg).
- Kumhof, M.; Rancière, R. 2010. «Inequality, leverage and crises», documento de trabajo del FMI núm. 10/268 (Washington, D.C.).
- Lee, S.; McCann, D. 2011. «Negotiating working time in fragmented labour markets», en S. Hayter (directora), págs. 47-75.
- Lehndorff, S.; Haipeter, T. 2011. «Negotiating employment security: Innovations and derogations», en S. Hayter (directora), págs. 20-46.
- Leucuta, C. 2009. *Sectoral coverage of the global financial and economic crisis: Implications of the global financial and economic crisis on the Romanian textile and clothing sector* (Ginebra, OIT).
- Lipinska, P.; Schmid, E.; Tessaring, M. 2007. *Zooming in on 2010: Reassessing vocational education and training* (Luxemburgo, Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP)).
- Matsumoto, M.; Elder, S. 2010. *Characterizing the school-to-work transitions of young men and women: Evidence from the ILO school-to-work transition surveys*, documento de trabajo núm. 51, Departamento de Política de Empleo de la OIT (Ginebra).
- Mojsoska Blazevski, N.; Kostadinov, A.; Gregg, C.; Von Uexkull, E. 2012. *Skills policies for economic diversification in The former Yugoslav Republic of Macedonia: Enhancing local skills policies for the food and tourism sectors*, Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente y Oficina de País de la OIT para Europa Central y Oriental, Budapest.
- Naciones Unidas. 2011. *World Population Prospects: The 2010 revision* (Nueva York).
- . 2012a. *United Nations Global Compact: Local network report 2011* (Nueva York).
- . 2012b. *From transition to transformation: Sustainable and inclusive development in Europe and Central Asia* (Nueva York y Ginebra).
- Narula, R.; Guimón, J. 2010. «The investment development path in a globalised world: Implications for Eastern Europe», *Eastern Journal of European Studies*, vol. 1, núm. 2, diciembre (Iasi, Alexandru Ioan Cuza University Centre for European Studies).
- Nesporova, A.; Koulaeva, O. De próxima publicación. *Vocational rehabilitation and employment of persons with disabilities in Eastern Europe and Central Asia* (Moscú, OIT).
- Neumark, D.; Wascher, W. 2004. «Minimum wages, labor market institutions and youth employment: A cross-national analysis», *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 57, núm. 2, enero (Nueva York).
- Nübler, I. 2003. «Die Wirkungen der Globalisierung auf die Entwicklungsländer», en U. Mummert y F.L. Sell (directores): *Globalisierung und nationale Entwicklungspolitik: Schriften zur internationalen Wirtschaftspolitik* (Münster, Lit-Verlag).
- . De próxima publicación. *Capabilities, productive transformation and development: A new perspective on industrial policies* (Ginebra, OIT).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 1996. *Trade, employment and labour standards* (París).
- . 1999. *The environmental goods and services industry: Manual for data collection and analysis* (París).

- . 2000. *Comercio internacional y estándares laborales básicos* (París).
- . 2011. *Employment impacts of climate change mitigation policies in OECD: A general-equilibrium perspective*, Environment Working Paper No. 32 (París).
- . 2012a. *Policy brief on youth entrepreneurship: Entrepreneurial activities in Europe* (París).
- . 2012b. *Older workers: Recent policy initiatives and labour market developments* (París).
- OEE (Observatorio Europeo del Empleo). 2011. *EEO Review: Youth employment measures, 2010* (Luxemburgo).
- . 2012. *EEO Review: Employment policies to promote active ageing* (Luxemburgo).
- OIT. 2003. *La seguridad en cifras: Sugerencias para una cultura general en materia de seguridad en el trabajo* (Ginebra).
- . 2007. *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, Informe de la Comisión de las Empresas Sostenibles, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.^a reunión (Ginebra).
- . 2009a. *Salud y vida en el trabajo: Un derecho humano fundamental* (Ginebra).
- . 2009b. *Essential macroeconomic concepts for negotiators* (Turín, Centro Internacional de Formación de la OIT).
- . 2009c. *Preventing forced labour exploitation and promoting good labour practices in the Russian construction industry* (Ginebra, OIT).
- . 2009d. *Micro, small and medium-sized enterprises and the global economic crisis: Impacts and policy responses*, Programa de Empresas Sostenibles (Ginebra).
- . 2010a. *Negociación colectiva: la negociación por la justicia social. Nota de introducción*, Reunión tripartita de alto nivel sobre la negociación colectiva, Ginebra, 19-20 de noviembre de 2009.
- . 2010b. *Labour market policies: Some tentative lessons from the crisis for employer organizations*, Oficina de la OIT de Actividades para los Empleadores, documento de trabajo núm. 5 (Ginebra).
- . 2010c. *Global Employment Trends* (Ginebra).
- . 2010d. *Informe Mundial sobre Salarios 2010-2011* (Ginebra).
- . 2010e. *Una fuerza de trabajo capacitada para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado: estrategia de formación del G-20* (Ginebra).
- . 2010f. *Migrant remittances to Tajikistan: The potential for savings, economic investment and existing financial products to attract remittances*, Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente de la OIT y Oficina de País para Europa Oriental y Asia Central, Moscú.
- . 2011a. *Promover trabajo decente en una economía verde, Nota introductoria de la OIT al informe del PNUMA: Towards a green economy: Pathways to sustainable development and poverty eradication*, Nairobi. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2011/465839.pdf> [15 de noviembre de 2012].
- . 2011b. «Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el Trabajo Decente», *The Reader 2011* (Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín).
- . 2011c. *El empleo juvenil en Europa Oriental: una crisis dentro la crisis*. Documento de antecedentes para la reunión informal de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales que se celebrará durante la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 15 de junio de 2011 (Ginebra).
- . 2011d. *Report on the high-level mission to Greece*, Atenas, 19-23 de septiembre.
- . 2011e. *La igualdad en el trabajo: un objetivo que sigue pendiente de cumplirse*, Informe I (B), Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión (Ginebra).

-
- . 2011f. «Making markets work for jobs», en *World of Work Report 2011* (Ginebra, IIEL).
 - . 2011g. *Estudios sobre el crecimiento con equidad: Alemania: Un enfoque centrado en el empleo* (Ginebra, IIEL).
 - . 2011h. *ILO Global Jobs Pact country scan: Bulgaria* (Ginebra).
 - . 2011i. *Programa y Presupuesto para el bienio 2012-2013* (Ginebra).
 - . 2011j. *Anuario de Estadísticas del Trabajo* (Ginebra).
 - . 2012a. *Tendencias mundiales del empleo 2012: Prevenir una crisis mayor del empleo* (Ginebra).
 - . 2012b. *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy* (Ginebra, IIEL).
 - . 2012c. *Crisis del empleo en la eurozona: Tendencias y políticas para afrontarla* (Ginebra, IIEL).
 - . 2012d. *Hacia el desarrollo sostenible: Oportunidades de trabajo decente e inclusión social en una economía verde* (Ginebra).
 - . 2012e. *Key indicators of the labour market (KILM)*, séptima edición (Ginebra).
 - . 2012f. «La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción», resolución y conclusiones de la 101.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra).
 - . 2012g. *La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.^a reunión (Ginebra).
 - . 2012h. *Cuestiones planteadas en la 101.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo: Seguimiento de la adopción por la Conferencia de la resolución – La crisis del empleo de los jóvenes: un llamado a la acción*, Consejo de Administración, 316.^a reunión, Ginebra, documento GB.316/INS/5/2.
 - . 2012i. *La acción del IPEC contra el trabajo infantil 2010-2011: Avances y prioridades futuras* (Ginebra).
 - . 2012j. *Boosting jobs and living standards in G20 countries: A joint report by the ILO, OECD, IMF and World Bank*, junio (Ginebra, París y Washington, D.C.).
 - . 2012k. «Decisión sobre el sexto punto del orden del día: El trabajo decente en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015», *Repertorio de Decisiones*, Consejo de Administración, 316.^a reunión, noviembre (Ginebra).
 - . 2012l. *Decent work indicators: Concepts and definitions*, ILO manual, first version (Ginebra).
 - . 2012m. *Statistical update on employment in the informal economy*, anexo II. Disponible en: http://laborsta.ilo.org/informal_economy_E.html [15 de noviembre de 2012].
 - . De próxima publicación. *Protecting workplace safety and health in difficult economic times: The effect of the financial and economic recession on occupational safety and health* (Ginebra).
 - ; BERF (Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento). 2009. *Preventing forced labour exploitation and promoting good labour practices in the Russian construction industry* (Ginebra).
 - ; Banco Mundial. 2012. *Inventory of policy responses to the financial and economic crises: Joint synthesis report* (Ginebra y Washington, D.C.).
 - Reinert, E.S. 2009. «Emulation versus comparative advantage: Competing and complementary principles in the history of economic policy», en M. Cimoli, G. Dosi, y J.E. Stiglitz (directores): *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation* (Oxford, Oxford University Press).
 - Roelants, B.; Dovgan, D.; Eum, H. ; Terrasi, E. 2012. *The resilience of the cooperative model* (Bruselas, European Confederation of Workers' Cooperatives, Social Cooperatives and Social and Participative Enterprises).
-

- Sarfati, H.; Ghellab, Y. 2012. *The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue?*, DIALOGUE, documento de trabajo núm. 37 (Ginebra, OIT).
- Sattar, S. 2012. *Opportunities for men and women: Emerging Europe and Central Asia* (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Schulten, T. 2005. «Changes in national collective bargaining systems since 1990», en *European Industrial Relations Observatory*. Disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/03/study/TN0503102S.htm> [1.º de octubre de 2012].
- Steinhilber, S. 2011. *Maternity protection in the context of work-life reconciliation for men and women: Comparative analysis of three European countries' maternity protection systems* (Bratislava y Moscú, OIT).
- Strietska-Ilina, O.; Hofmann, C.; Durán Haro, M.; Jeon, S. 2011. *Skills for green jobs: A global view* (Ginebra, OIT).
- Suwala, W. 2010. *Lessons learned from the restructuring of Poland's coal mining industry* (Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible).
- Torres, R. 2010. «Las respuestas incompletas a la crisis, su factura socioeconómica y sus consecuencias programáticas», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 129 (2010), núm. 2, págs. 251-263.
- Traxler, F.; Brandl, B. 2011. «The economic impact of collective bargaining coverage», en S. Hayter (directora), págs. 227-253.
- UNCTAD (Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2012. *Informe sobre las inversiones en el mundo 2012: Hacia una nueva generación de políticas de inversión* (Ginebra).
- Ürge-Vorsatz, D.; Arena, D.; Tirado Herrero, S.; Butcher, A. 2010. *Employment impacts of a large-scale deep building energy retrofit programme in Hungary* (Budapest).
- Van Riet, A. (director). 2010. *Euro area fiscal policies and the crisis*, European Central Bank Occasional Paper Series, Paper No. 109, abril (Frankfurt).
- Vaughan-Whitehead, D. (director). 2009. *The minimum wage revisited in the enlarged EU* (Edward Elgar, en cooperación con la OIT).
- . 2012. *Public sector adjustments in Europe: Scope, effects and policy issues* (Ginebra).