



Oficina
Internacional
del Trabajo

Ginebra

Informe VI

Políticas de empleo para una recuperación y un desarrollo sostenibles

Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT
sobre la justicia social para una globalización equitativa



**Conferencia
Internacional
del Trabajo**

103.^a reunión, 2014

Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, 2014

Informe VI

Políticas de empleo para una recuperación y un desarrollo sostenibles

Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa

Sexto punto del orden del día

ISBN 978-92-2-327756-7 (impreso)
ISBN 978-92-2-327757-4 (web pdf)
ISSN 0251-3226

Primera edición 2014

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

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

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

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

Índice

	<i>Página</i>
Abreviaturas.....	v
Introducción	1
Capítulo 1. Los desafíos para el empleo	3
1.1. Una crisis económica persistente y sus efectos	3
1.1.1. Tendencias en el crecimiento económico y en la cantidad y la calidad del empleo	3
1.1.2. Respuestas de política durante y después de la crisis	21
1.2. Tendencias estructurales y motores del cambio	26
1.2.1. La globalización, la nueva geografía del crecimiento y los retos de la transformación estructural, la competitividad y la productividad	26
1.2.2. El nuevo contexto demográfico	31
1.2.3. Las consecuencias de la desigualdad de ingresos	34
1.2.4. La igualdad de género en los mercados de trabajo	39
1.2.5. La transición hacia un desarrollo ecológicamente sostenible	44
1.2.6. El desajuste entre la oferta y la demanda de competencias profesionales	46
Capítulo 2. Medidas para promover un empleo pleno, decente, productivo y libremente elegido	51
2.1. Políticas nacionales de empleo	51
2.2. Marcos de políticas macroeconómicas favorables al empleo	62
2.3. Políticas comerciales, industriales y sectoriales	66
2.4. Entorno propicio para las empresas y apoyo a las PYME	70
2.5. Inversión en infraestructura intensiva en empleo e innovaciones en los programas públicos de empleo	73
2.6. Mejora de la empleabilidad y la productividad	75
2.7. La economía informal y la transición a la economía formal	78
2.8. Seguimiento del llamado a la acción relativo a la crisis del empleo juvenil....	80
2.9. La actividad normativa sobre el objetivo estratégico del empleo	83
2.10. La promoción del empleo a nivel mundial.....	85
Capítulo 3. Resumen y posibles vías de progreso	89
Capítulo 4. Puntos propuestos para la discusión	95

Abreviaturas

ACI	esfera de importancia decisiva
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
Cedefop	Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional
CEI	Comunidad de Estados Independientes
UE	Unión Europea
G-20	grupo de las 20 principales economías del mundo
PIB	producto interior bruto
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
FMI	Fondo Monetario Internacional
OIE	Organización Internacional de Empleadores
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
MPYME	Micro, pequeñas y medianas empresas.
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
PYME	pequeñas y medianas empresas
CEPA	Comisión Económica para África de las Naciones Unidas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas
CESPAP	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
WIEGO	Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando
OMC	Organización Mundial del Comercio

Introducción

1. Seis años después del estallido de la crisis económica y financiera, los mercados de trabajo de muchos países están sumidos en el caos, el déficit mundial de empleos es superior al del inicio de la crisis en 2008, y el mundo se enfrenta a la perspectiva de que la economía se recuperará de forma débil y desigual en 2014, y probablemente también en años venideros. En esas circunstancias, la llegada al mercado de 404 millones de nuevos trabajadores a lo largo de la próxima década y la creación de oportunidades de trabajo decente y productivo para 202 millones de desempleados supone un inmenso desafío. La senda hacia una recuperación y un desarrollo sostenibles requiere que se adopten estrategias de crecimiento proactivas, inclusivas y centradas en el empleo y se establezcan marcos de políticas coherentes en el plano mundial y nacional tanto en los países industrializados como en las economías emergentes y en desarrollo.
2. Con este telón de fondo, la segunda discusión recurrente sobre el empleo que se celebrará en la 103.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 2014 ofrece una oportunidad para que los mandantes tripartitos de la OIT sometan a una revisión crítica las medidas tomadas por los Estados Miembros y por la Oficina, con objeto de evaluar la eficacia de las respuestas que se han dado hasta el momento y estudiar opciones futuras.
3. La primera discusión recurrente sobre el empleo, que tuvo lugar en la reunión de la Conferencia de 2010, inauguró el ciclo de discusión sobre los objetivos estratégicos de la OIT que se introdujo a raíz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008. La reunión se celebró un año después de la adopción, en 2009, del Pacto Mundial para el Empleo, en un momento en que la comunidad internacional estaba tomando medidas coordinadas para evitar un agravamiento de la recesión y estimular la recuperación económica y del mercado de trabajo. Cuatro años después, cuando estamos a punto de celebrar la segunda discusión recurrente sobre el empleo, la desaceleración económica mundial, las medidas de austeridad y consolidación fiscal adoptadas en muchos países y la incertidumbre que afrontan las empresas reducen el margen para invertir y adoptar medidas proactivas que permitan abordar las dimensiones estructural y cíclica de la crisis del empleo.
4. La Oficina ha preparado este informe de referencia con arreglo a las orientaciones proporcionadas en la 317.^a reunión del Consejo de Administración¹. El informe se divide en tres partes. En el capítulo 1 se analiza el impacto de la crisis mundial persistente sobre las tendencias económicas y del empleo en diversos contextos nacionales y regionales, para después presentar en la sección 1.1.2 las respuestas políticas a la crisis y los consiguientes debates sobre su eficacia. En la sección 1.2 se da un paso adelante mediante el estudio de seis tendencias mundiales y factores de cambio estructural y sus profundas repercusiones en el diseño de la próxima generación de políticas de empleo.

¹ OIT: *Informe para la discusión recurrente sobre el empleo (2014)*, documento GB.317/POL/1, Consejo de Administración, 317.^a reunión, Ginebra, 2013, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_204975.pdf.

5. En el capítulo 2 se hace un balance de las medidas adoptadas, principalmente por la Oficina, para dar curso a la Resolución relativa a la discusión recurrente sobre el empleo, de 2010, en la que se abordan las áreas de acción prioritaria identificadas por la CIT y refrendadas por el Consejo de Administración en su 309.^a reunión de noviembre de 2010². Las políticas de empleo eficaces e inclusivas fusionan, en un marco coherente y contextual, medidas en diversas áreas de políticas que afectan a la demanda y la oferta de mano de obra, así como la intermediación a través de las instituciones del mercado de trabajo. En consecuencia, el análisis que aquí se presenta se basa en la naturaleza interrelacionada y complementaria de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, según se destaca en la Declaración de 2008 sobre la Justicia Social. Este segundo examen recurrente del objetivo relativo al empleo se ha visto enriquecido por las discusiones recurrentes sobre la protección social (2011), los principios y derechos fundamentales en el trabajo (2012) y el diálogo social (2013), y sus conclusiones respectivas, que han puesto de relieve su correlación con las políticas de empleo.

6. Dada la concisión de este informe de referencia y el amplio alcance de las áreas de políticas consideradas, el informe será sucinto y selectivo y se ceñirá a unos cuantos ejemplos de países. El examen sólo abarcará el período 2010-2013. La información sobre el mandato y los marcos de políticas relacionados con el objetivo estratégico del empleo, y en particular con el Programa Global de Empleo de 2003 y el Pacto Mundial para el Empleo, se expuso con detalle en el informe relativo a la primera discusión recurrente sobre el empleo de 2010, por lo que no cabe reproducirla aquí. Además, se espera que los mandantes de la OIT profundicen el debate aportando más información que refleje adecuadamente la diversidad y la riqueza de las realidades de los países y su experiencia con las políticas de empleo respecto de la puesta en práctica de las conclusiones de la resolución de 2010.

7. El capítulo 3 concluye con las posibles opciones para el futuro, en particular en el contexto de la reforma interna puesta en marcha por el Director General y de las esferas de importancia decisiva (ACI) contenidas en el Programa y Presupuesto para 2014-2015.

² OIT: *Seguimiento de adopción de la Resolución relativa a la discusión recurrente sobre el empleo*, Consejo de Administración, documento GB.309/3/1, 309.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2010, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_146276.pdf.

Capítulo 1

Los desafíos para el empleo

1.1. Una crisis económica persistente y sus efectos

1.1.1. Tendencias en el crecimiento económico y en la cantidad y la calidad del empleo

8. En esta sección se ofrece una panorámica general de las últimas tendencias en materia de crecimiento económico resultantes de la crisis económica y financiera y de sus consecuencias y se resumen sus efectos en los mercados de trabajo, en especial en lo que atañe al empleo y el desempleo, los salarios, la pobreza de los trabajadores, la seguridad del empleo, la informalidad y las empresas.

9. En 2010, la crisis financiera y económica de 2008-2009 dio paso a una recuperación notable, con un repunte de la tasa de crecimiento mundial del 5,2 por ciento. El crecimiento en los países adelantados fue del 3,0 por ciento, mientras que en los mercados emergentes y los países en desarrollo este porcentaje se disparó al 7,5 por ciento (9,8 por ciento en Asia, 6,0 por ciento en América Latina y el Caribe y 5,6 por ciento en el África Subsahariana). Este giro en la marcha de la economía mundial se debió, en gran medida, a la rapidez con la que se había actuado para rescatar unos sistemas financieros nacionales al borde del hundimiento y a la adopción generalizada de políticas macroeconómicas expansionistas.

10. No obstante, desde 2011, el crecimiento se ha ido debilitando año tras año. A nivel mundial, el crecimiento de la producción pasó de un 3,9 por ciento en 2011 a un 3,2 por ciento en 2012 y a un 2,9 por ciento en 2013. En los países adelantados, los porcentajes respectivos fueron del 1,7 por ciento, el 1,5 por ciento y el 1,2 por ciento. En los mercados emergentes y en los países en desarrollo, el descenso fue menos pronunciado pero no por ello menos visible, y el crecimiento pasó de un 6,2 por ciento en 2011 a un 4,9 por ciento en 2012 y a un 4,5 por ciento en 2013 ¹.

11. Uno de los factores principales que explican por qué se estancó la recuperación fue el estallido de la crisis de la deuda soberana en la eurozona en 2010 y la decisión posterior de muchas economías avanzadas de optar por políticas de consolidación fiscal. Con esta medida, se confió la reactivación de la economía a una política monetaria expansionista, a través de instrumentos como la compra a gran escala de activos financieros por parte de los bancos centrales.

¹ Todas las estimaciones de crecimiento proceden de la base de datos de las Perspectivas de la economía mundial para 2013. Véase también FMI: *Perspectivas de la economía mundial: Esperanzas, realidades, riesgos*, Washington, D.C., 2013.

12. A finales de 2013, seguía siendo una incógnita cuánto tardaría en producirse una recuperación sostenida y de base amplia. Según las previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI), la producción mundial pasará del 2,9 por ciento en 2013 al 3,6 por ciento en 2014, si bien el organismo advierte que no ha desaparecido el riesgo de un nuevo deterioro de la situación.

13. El lento crecimiento continuado observado en las economías avanzadas, junto con el menor crecimiento en China como consecuencia de la apuesta del país por una estrategia de crecimiento más centrada en su propio mercado, parece señalar que nos hallamos ante un entorno económico mundial menos propicio para el crecimiento de las exportaciones y los flujos de inversiones extranjeras directas. Los exportadores de productos básicos temen una caída de los precios. También el aumento de los tipos de interés que ha traído consigo la aplicación de una política monetaria restrictiva en los países avanzados podría dificultar más el acceso a los mercados de capitales internacionales. Si las economías avanzadas no recuperan su vigor, los países de bajos ingresos podrían ver cómo se reducen la ayuda oficial al desarrollo y otros flujos en condiciones preferenciales.

14. En África, preocupa que pueda desfallecer el impulso económico que ha hecho del continente la segunda región del mundo con un crecimiento más rápido. Si un crecimiento mundial más frágil reduce los beneficios de las exportaciones de productos básicos, el volumen de las exportaciones de otros bienes y los ingresos procedentes del turismo, la ayuda oficial al desarrollo, la inversión extranjera directa y las remesas de los trabajadores, las iniciativas para acelerar la transformación estructural de las economías africanas dependerán cada vez más de que sean los propios mercados internos los que impulsen el crecimiento ².

15. En la región de Asia y el Pacífico, el crecimiento estimado en 2013 es de un 6 por ciento, una cifra significativamente inferior a la del período anterior a la crisis ³. Ello se debe en gran medida a la desaceleración en China y en la India ⁴.

16. En América Latina y el Caribe, el menor crecimiento a escala mundial podría provocar que el crecimiento durante el período 2013-2017 fuera prácticamente un punto más bajo que el registrado en 2003-2007. Se prevé un descenso en el precio real de los productos básicos, una reducción de las relaciones de intercambio, un crecimiento menor en el consumo privado y una reducción drástica en materia de inversiones. Las balanzas fiscales se han deteriorado y siguen siendo considerablemente más frágiles que antes de la crisis financiera ⁵.

² Banco Africano de Desarrollo (BAD), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Comisión Económica para África (CEPA): *African Economic Outlook 2013: Structural transformation and natural resources*, París, 2013.

³ Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP): *Economic and social survey of Asia and the Pacific 2013: Forward-looking macroeconomic policies for inclusive and sustainable development*, Bangkok, 2013.

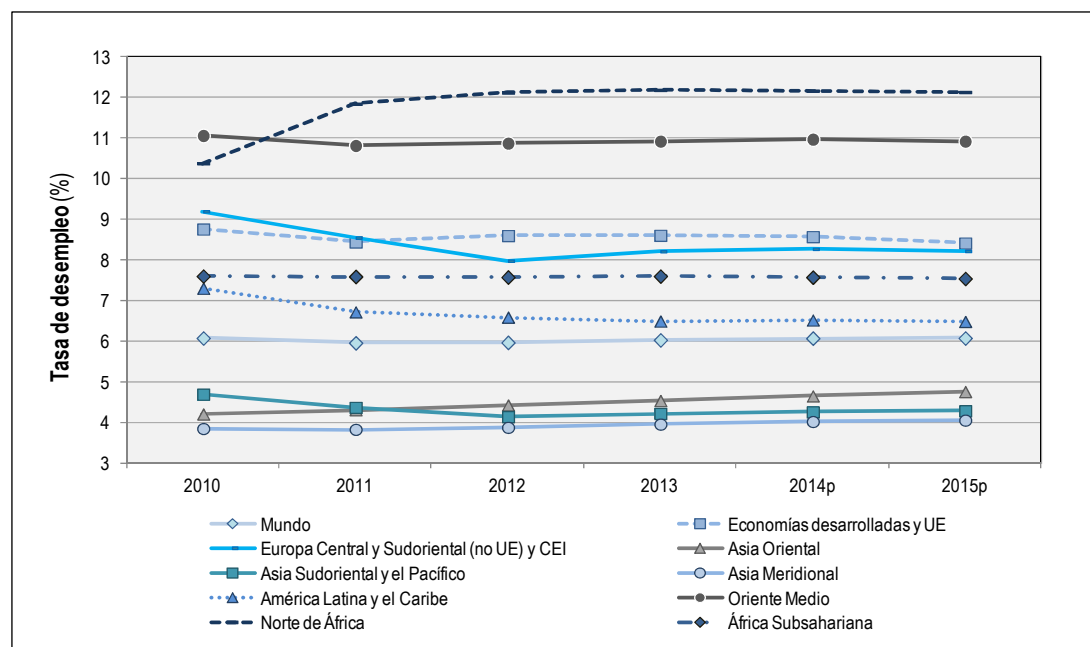
⁴ Banco Asiático de Desarrollo (BASD): *Asian Development Outlook 2013: Asia's energy challenge*, Manila, 2013, y OIT: *Asia-Pacific labour market update*, Ginebra, 2013.

⁵ Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe de 2013*, Nueva York, 2013.

17. La situación de desorganización en que se halla sumida la economía mundial desde 2010 ha tenido graves consecuencias para los mercados de trabajo en todo el mundo. Ya debilitado por una demanda agregada titubeante, el mercado de trabajo ha sufrido un nuevo revés con los programas de austeridad fiscal aprobados por muchos países. El descenso de la confianza y el aumento de la incertidumbre impiden que se incremente las inversiones y se acelere la creación de empleos. Estos factores (la incertidumbre, la debilidad de la inversión y un descenso de la productividad) siguen frenando el crecimiento de los salarios, hecho que inhibe el consumo y socava más la demanda agregada, completando de este modo el círculo vicioso ⁶.

18. Desde 2010, la tasa de desempleo en la mayoría de regiones se ha estancado, una tendencia que probablemente se mantenga durante los próximos dos años (véase el gráfico 1.1). En África Septentrional, la inestabilidad política ha contribuido a que la tasa de desempleo aumentara 1,8 puntos porcentuales.

Gráfico 1.1. Índice de desempleo desglosado por regiones, 2010-2013, y proyecciones para 2015



p = proyecciones.

Fuente: OIT, *Trends Econometric Models*, octubre de 2013.

19. A finales de 2013, en todo el mundo había 202 millones de personas sin empleo. Pese a que en 2013-2014 la producción podría experimentar un incremento moderado, se prevé que el número de desempleados en todo el mundo aumente en 4,2 millones en 2014 y en 3 millones en 2015 ⁷.

20. En las economías avanzadas, el índice de destrucción de empleo ha vuelto a aumentar recientemente tras haberse estabilizado brevemente en 2010. Pese a que este grupo de países representa menos del 16 por ciento de la mano de obra mundial, concentra la mitad del aumento total del desempleo: 31,8 millones de personas, desde el inicio de la crisis en 2008.

⁶ OIT: *Global Employment Trends 2013: Recovering from a second jobs dip*, Ginebra, 2013, pág. 38.

⁷ OIT: *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?* Ginebra, 2014.

21. El factor que, en general, más contribuyó a que se redujera la relación empleo-población a nivel mundial durante la crisis fue el descenso en la tasa de participación en la fuerza de trabajo a medida que la gente, desanimada por la falta de empleos disponibles, abandonaba el mercado de trabajo. En 2013, la relación empleo-población a nivel mundial era del 59,6 por ciento, un índice muy por debajo del nivel anterior a la crisis. El mayor descenso regional se produjo en las economías desarrolladas y en la Unión Europea, donde este porcentaje pasó del 57,0 por ciento en 2007 al 54,8 por ciento en 2013.

22. A pesar del descenso en la participación en la fuerza de trabajo, las estimaciones señalan que, en 2024, la mano de obra contará con 404 millones de personas más que en la actualidad. En consecuencia, será necesario crear más de 600 millones de empleos en todo el mundo para atender tanto a las personas que en la actualidad carecen de un empleo como a las que se incorporarán al mercado de trabajo ⁸.

Los jóvenes sufren especialmente las consecuencias

23. La crisis se ha cebado de una manera desproporcionada en los jóvenes, que son cada vez más vulnerables a unos mayores índices de desempleo, unos empleos de peor calidad en el caso de los que encuentran trabajo, unas desigualdades cada vez más pronunciadas en el mercado de trabajo, una transición de la escuela al trabajo más larga e insegura y un desfase creciente entre competencias profesionales y necesidades del mercado de trabajo. La brecha entre las aspiraciones y las capacidades de los jóvenes y las posibles oportunidades de empleo se ha ampliado.

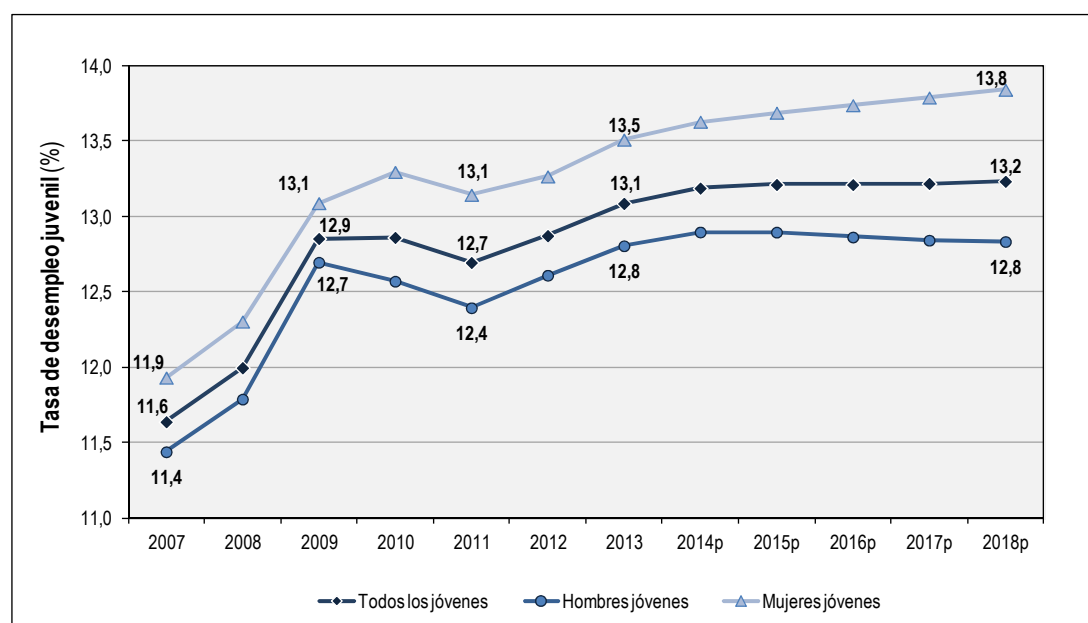
24. A escala mundial, la posibilidad de que un joven no encuentre trabajo prácticamente sigue triplicando la de un adulto (véase el cuadro 1.1). En Asia Sudoriental y el Pacífico, esta posibilidad es casi de seis a uno. Después de alcanzar su máximo en el período 2009-2010, cuando llegó al 12,9 por ciento, la tasa mundial de desempleo entre los jóvenes se redujo ligeramente, antes de volver a subir hasta el 13,1 por ciento en 2013 (véase el cuadro 1.1 y el gráfico 1.2). Esta tendencia no debería variar de manera significativa de aquí a 2018, cuando se prevé que la tasa sea del 13,2 por ciento ⁹. A nivel mundial, la tasa de desempleo entre las mujeres jóvenes es superior a la tasa entre los hombres jóvenes (en 2013, 13,5 por ciento frente a 12,8 por ciento en el caso de los segundos). Esta diferencia es especialmente visible en algunas regiones, en particular el África Septentrional y Oriente Medio.

⁸ OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013: Una generación en peligro*, Ginebra, 2013.

⁹ OIT: *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?*, *op. cit.*

Cuadro 1.1. Principales indicadores del mercado de trabajo para los jóvenes a nivel mundial y regional, 2010 y 2013

Región	Tasa de participación en la fuerza de trabajo		Relación empleo-población		Tasa de desempleo		Relación jóvenes-adultos en la tasa de desempleo	
	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013
Mundo	47,7	47,4	41,6	41,2	12,9	13,1	2,8	2,9
Economías desarrolladas y Unión Europea	47,4	47,3	38,8	38,6	18,1	18,3	2,4	2,5
Europa Central y Sudoriental (no UE) y CEI	40,9	40,5	33,1	33,2	19,0	18,0	2,5	2,7
Asia Oriental	54,2	55,1	49,3	49,6	9,1	10,1	2,8	2,8
Asia Sudoriental y el Pacífico	52,3	52,4	44,7	45,6	14,5	13,0	6,0	5,7
Asia Meridional	41,4	39,6	37,4	35,5	9,7	10,2	4,1	4,1
América Latina y el Caribe	52,6	52,5	44,7	45,3	15,0	13,6	2,8	2,8
Oriente Medio	30,9	31,1	22,8	22,7	26,2	27,2	3,5	3,6
África Septentrional	33,4	33,6	25,5	23,7	23,7	29,4	3,3	3,6
África Subsahariana	54,1	54,3	47,6	47,8	12,0	11,9	2,0	2,0

Fuente: OIT, *Trends Econometric Models*, octubre de 2013.**Gráfico 1.2. Tasas de desempleo entre los jóvenes (total, hombres y mujeres), 2007-2012, y proyecciones hasta 2018**

p = proyecciones.

Fuente: OIT, *Trends Econometric Models*, octubre de 2013.

25. Tal y como se señala en distintos informes de la OIT, el desempleo de los jóvenes no es sino la punta del iceberg ¹⁰. En las economías de altos ingresos, cada vez son más los jóvenes que se ven obligados a aceptar empleos temporales y/o trabajos a tiempo parcial no voluntarios ¹¹. En los países menos adelantados, el desafío no es simplemente crear empleos, sino también mejorar la calidad de los empleos que se ofrecen a los jóvenes. En estos países, un porcentaje elevado de los jóvenes que desempeñan algún tipo de trabajo están subempleados o trabajan en la economía informal. Los resultados de los estudios sobre la transición entre la escuela y el trabajo que recientemente ha llevado a cabo la OIT en distintos países de ingresos bajos y medios demuestran que, en los países en desarrollo, la media de trabajadores jóvenes cuya remuneración está por debajo de la media del país es de seis de cada diez. Un porcentaje similar de jóvenes carecen de contrato de trabajo ¹². Alrededor del 80 por ciento de los trabajadores jóvenes de los países del África Subsahariana abarcados por el estudio trabajaban en la economía informal ¹³.

Aumento en el desempleo de larga duración

26. En la mayoría de países de la OCDE está aumentando el desempleo de larga duración ¹⁴, una cuestión que hasta la fecha no ha sido suficientemente estudiada ¹⁵. Si bien en muchos países de la OCDE los largos períodos de desempleo han sido la norma, antes incluso del estallido de la crisis (véase el gráfico 1.3), este fenómeno ha sido tradicionalmente ajeno a los Estados Unidos de América. Con todo, entre 2007 y el primer trimestre de 2011, el porcentaje de personas desempleadas durante más de seis meses respecto del número total de desempleados en los Estados Unidos de América pasó del 17 por ciento al 44 por ciento. Esta cifra sigue estando por debajo de los porcentajes de muchos países europeos antes incluso de la crisis: en 2007, más del 60 por ciento de las personas desempleadas en Alemania, Bélgica, Eslovaquia, España, Estonia, Grecia, Hungría, Polonia, Portugal y la República Checa llevaban más de seis meses sin trabajo. Pese a que la tasa de desempleo en los Estados Unidos de América disminuyó lentamente después de que la crisis alcanzara su momento álgido, siguió aumentando el número de meses en los que, de media, las personas desempleadas permanecían sin empleo. En 2012, la duración media del desempleo en los Estados Unidos de América era de unos nueve meses, un aumento del 140 por ciento con respecto al nivel anterior a la recesión, en 2007. En los países de la OCDE, la duración media del desempleo pasó de ocho a diez meses entre 2007 y 2012.

¹⁰ Véase, por ejemplo, OIT: *La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!*, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Informe V, Ginebra, 2012, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_176940.pdf.

¹¹ OIT: *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*, op. cit.

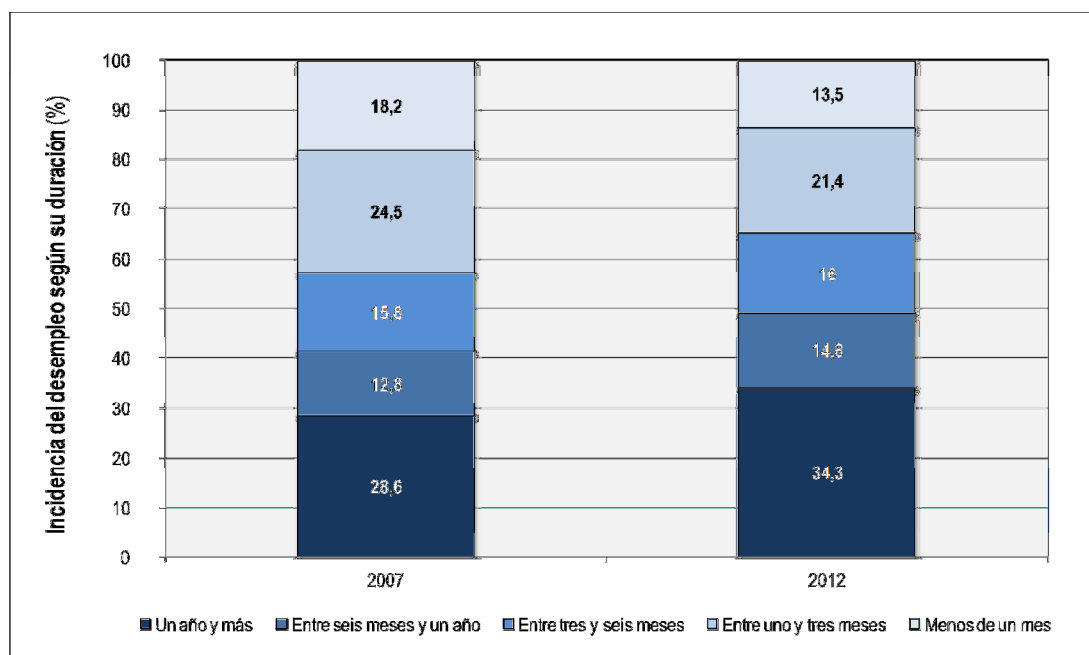
¹² Los resultados de los estudios sobre la transición entre la escuela y el trabajo pueden consultarse en: www.ilo.org/w4y.

¹³ OIT: *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*, op. cit.

¹⁴ Por «desempleo de larga duración» puede entenderse un período sin empleo superior a seis meses o de más de un año. En el texto se indica claramente a qué definición se hace referencia.

¹⁵ Entre los estudios encargados recientemente por la Oficina destacan: Ghayad, R.: *The great recession and long-term unemployment*, OIT, Ginebra (de próxima publicación); y Hengge, M.: *Long-term unemployment across OECD countries*, OIT, Ginebra (de próxima publicación).

Gráfico 1.3. Desempleo según su duración, expresado como un porcentaje del total de personas desempleadas, 2007 y 2012



Fuente: OCDE, StatExtracts.

27. Fuera de la OCDE, los datos sobre desempleo de larga duración no son objeto de un análisis sistemático. De la información disponible parece desprenderse que, en Asia, no constituye un fenómeno importante. En el África Septentrional, su porcentaje ronda el 10 por ciento. En algunos países de Europa Oriental (la ex República Yugoslava de Macedonia y Montenegro), supera el 15 por ciento, si bien en el resto de zonas de la región es muy inferior (alrededor del 5 por ciento). Al igual que el desempleo en sentido general, en todo el mundo el desempleo de larga duración afecta especialmente a las mujeres y a los jóvenes, y agrava la vulnerabilidad de los grupos que ya están desfavorecidos en el mercado de trabajo.

28. Es importante identificar la naturaleza del desempleo de larga duración. Si es estructural, por ejemplo como consecuencia de una mayor discrepancia entre las competencias profesionales y las necesidades del mercado o de la falta de correspondencia entre oferta y demanda en determinadas zonas geográficas, puede abordarse de varias maneras. Elaborar perfiles de las personas que buscan un empleo y diseñar iniciativas que faciliten la transición entre la escuela y el trabajo son medidas que pueden contribuir a prestar asistencia a las personas que más posibilidades tienen de pasar a engrosar las filas de los desempleados de larga duración. Las actividades de formación, diseñadas en colaboración con los interlocutores sociales, pueden evitar el deterioro de las competencias profesionales. Asimismo, las iniciativas encaminadas a la creación directa de empleos ayudan a las personas desempleadas a mantener sus competencias y a no perder el contacto con el mercado de trabajo y las redes sociales. Las normativas que prohíben discriminar a los desempleados de larga duración también pueden ser de utilidad para reducir los niveles de este tipo de desempleo. No obstante, muchas organizaciones internacionales, entre ellas la OIT ¹⁶, responsables de formular políticas y economistas de renombre ¹⁷ sostienen que un nivel elevado de desempleo y de

¹⁶ Por ejemplo: FMI: *Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the great recession*, Washington D.C., 2013.

¹⁷ Como Janet Yellen, Presidenta de la Junta de la Reserva Federal.

desempleo de larga duración, en particular en las economías avanzadas, tiene una naturaleza en gran medida cíclica y refleja una carencia en la demanda agregada. En estas circunstancias, podrían tener cabida políticas que estimulen la demanda agregada. A menudo, unas políticas adecuadas del mercado de trabajo que se ocupen de estas cuestiones deben acompañarse de medidas macroeconómicas eficaces, como medidas fiscales y de gasto anticíclicas.

29. Los programas de prestaciones por desempleo son un mecanismo importante para proteger a las personas que buscan empleo y a sus familias de las dificultades económicas, así como para facilitar la búsqueda de un empleo acorde a sus competencias profesionales. Los datos de que se dispone contradicen la opinión de que a más prestaciones por desempleo, mayor es el lapso de tiempo que pasa antes de que una persona encuentre trabajo ¹⁸. No obstante, varios países de la OCDE han establecido una serie de requisitos de obligación mutua que supeditan percibir las prestaciones por desempleo a que las personas que tienen derecho a ellas participen en medidas de activación, como la búsqueda de un empleo, la participación en programas de actualización de las competencias profesionales o la aceptación de ofertas de empleo. En general, habría que buscar un equilibrio entre la protección y la activación para conciliar igualdad de oportunidades y eficacia. Se necesitan más estudios orientados a políticas sobre las respuestas eficaces para combatir el aumento del desempleo de larga duración.

Trabajadores pobres

30. En muchos países en desarrollo, el salario de muchos trabajadores es insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas. Actualmente, el número de trabajadores que viven con sus familias en una situación de pobreza extrema (el ingreso diario por miembro de la familia no supera los 1,25 dólares de los Estados Unidos) ronda los 375 millones; otros 464 millones de trabajadores tienen periódicamente dificultades para atender sus necesidades básicas. La crisis económica mundial ha ralentizado el ritmo al que disminuía el número de trabajadores pobres ¹⁹.

31. En Europa Central y Europa Sudoriental, el número de trabajadores pobres se redujo ostensiblemente durante la primera década del siglo XXI, antes de marcar un mínimo histórico en 2009, al inicio de la crisis. En la actualidad, se considera que el 3,6 por ciento de todos los trabajadores de la región son extremadamente o moderadamente pobres y viven en hogares con ingresos inferiores a 2 dólares de los Estados Unidos por persona y día. Se prevé que este porcentaje caiga hasta el 2,8 por ciento en 2018.

32. En algunos países de América Latina y el Caribe, el número de trabajadores pobres disminuyó de manera considerable durante la última década. Entre 2000 y 2013, el porcentaje de trabajadores pobres que vivían con menos de 2 dólares de los Estados Unidos diarios pasó del 16 por ciento a menos del 7 por ciento. Durante ese mismo período, el porcentaje de trabajadores en situación de pobreza extrema se redujo del 8 por ciento del empleo total al 3 por ciento. Esta tendencia concuerda con el descenso de la informalidad que se aborda más adelante.

33. En el cuadro 1.2 se observa que el Asia Meridional posee una de las tasas regionales de trabajadores pobres más elevadas: más del 60 por ciento de los trabajadores viven con menos de 2 dólares de los Estados Unidos al día. La tasa de pobreza de los trabajadores suele ser mayor en el caso de los jóvenes: en la India, que concentra al 75 por ciento de la población del Asia Meridional, el 33,7 por ciento de los

¹⁸ Ghayad, R.: *The great recession and long-term unemployment*, OIT, Ginebra (de próxima publicación).

¹⁹ Naciones Unidas: *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Informe de 2013, Nueva York, 2013.

trabajadores jóvenes se hallaba, en 2010, en una situación de pobreza extrema, frente al 28,5 por ciento de los trabajadores adultos ²⁰.

Cuadro 1.2. Indicadores de pobreza de los trabajadores, a escala global y regional
(1,25 dólares de los Estados Unidos y 2 dólares de los Estados Unidos al día), 2000-2018

	Total en 2000 (millones)		Total en 2013 * (millones)		Total en 2018 * (millones)		Porcentaje del empleo total en 2000 (%)		Porcentaje del empleo total en 2013 * (%)		Porcentaje del empleo total en 2018 * (%)	
	US\$1,25	US\$2	US\$1,25	US\$2	US\$1,25	US\$2	US\$1,25	US\$2	US\$1,25	US\$2	US\$1,25	US\$2
Mundo	693	1 199	375	839	285	736	32	55,4	14	31,4	10	25,8
Europa Central y Sudoriental (no UE) y CEI	6,6	18	1,6	6	0,9	4,7	4,6	12,3	1	3,6	0,6	2,8
Asia Oriental	232	413	43	112	19	52	31,1	55,1	5,2	13,5	2,3	6,2
Asia Sudoriental y el Pacífico	83	151	34	94	25	76	34,2	62,3	11,2	30,5	7,5	23
Asia Meridional	225	399	155	388	112	360	44,2	78,5	24,6	61,5	16,2	52,2
América Latina y el Caribe	16	33	8,5	19	6,9	16	7,9	16	3	6,7	2,3	5,3
Oriente Medio	0,6	3,8	0,7	5	0,6	4,9	1,5	9,3	1,1	7,4	0,8	6,4
África Septentrional	3,1	11	1,8	8,8	1,6	8,6	6,9	23,8	3	14,2	2,4	12,6
África Subsahariana	126	170	130	207	119	214	55,8	75,4	39,2	62,8	30,8	55,6

* 2013: estimaciones preliminares; 2018: proyecciones preliminares.
Fuente: OIT, *Trends Econometric Models*, octubre de 2013.

34. En el África Septentrional, pese a que la tasa de pobreza extrema entre los trabajadores es baja, sigue siendo elevado el porcentaje de trabajadores que viven con 2 dólares de los Estados Unidos al día, y en 2013 era del 14,2 por ciento. Se prevé que este porcentaje se reduzca a una ritmo mucho menor que en el pasado.

35. Está cayendo el número de trabajadores pobres en el África Subsahariana, aunque a menor velocidad que en otras regiones (a pesar de que se registra un fuerte crecimiento). Aun así, la región posee el porcentaje más elevado de trabajadores pobres, y en 2013 la tasa de trabajadores que vivían con 1,25 dólares de los Estados Unidos al día era prácticamente del 40 por ciento.

36. El descenso del número de trabajadores pobres suele deberse a cambios estructurales y al paso de trabajadores del sector agrícola a otros sectores con una productividad más elevada. En algunos países, estos flujos han propiciado la aparición de una clase media trabajadora (que gana entre 4 y 13 dólares de los Estados Unidos al día), que ya supera el 30 por ciento de la mano de obra en los países en desarrollo. No obstante, el auge de esta clase media trabajadora podría verse lastrado por la ralentización, a causa de la crisis, del ritmo al que se reduce la pobreza.

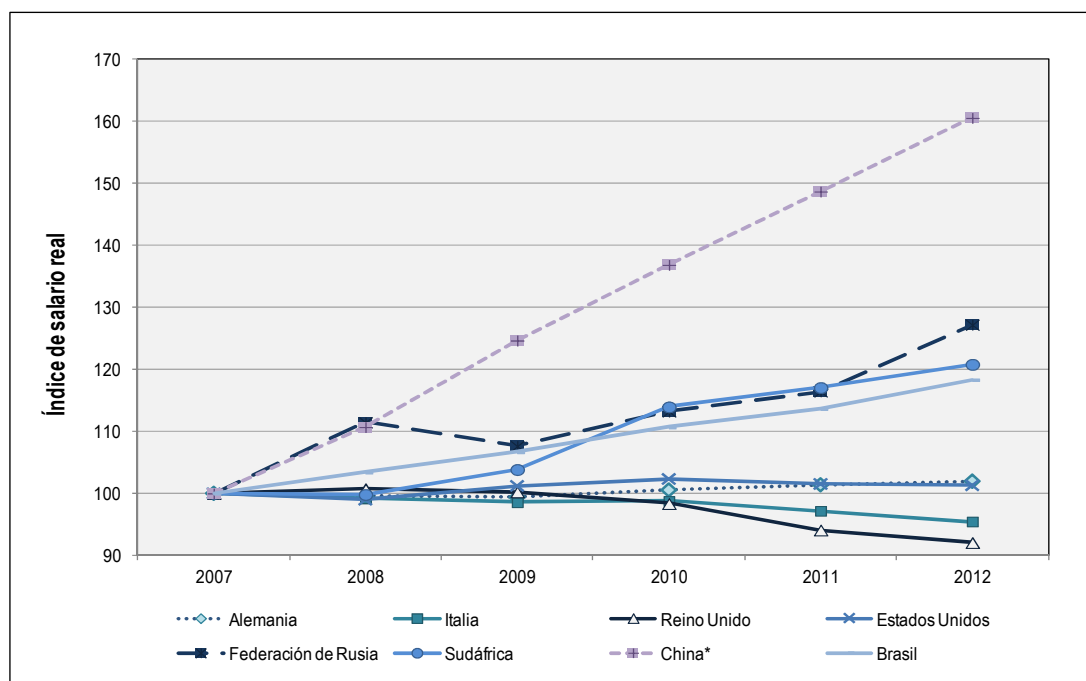
Tendencias en los salarios

37. En el grupo de las economías desarrolladas, el crecimiento medio de los salarios reales ha caído o se ha ralentizado en muchos países desde que se iniciara la crisis. En

²⁰ OIT: *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*, op. cit.

conjunto, los salarios reales promedio en este grupo de países cayeron un 0,5 por ciento en 2011 después de haber crecido un 0,6 por ciento en 2010; en 2012 su crecimiento rondó el 0 por ciento ²¹. Tal y como se muestra en el gráfico 1.4, se observan diferencias entre los países adelantados. En los países de la eurozona que aplicaron programas de austeridad y llevaron a cabo «devaluaciones internas» (es decir, que recortaron salarios y redujeron precios en lugar de devaluar la moneda), el descenso en los salarios reales fue, en ocasiones, pronunciado: en Grecia, por ejemplo, los salarios reales cayeron en total un 15 por ciento entre 2010 y 2011. En general, estas tendencias han provocado preocupación sobre los efectos de la congelación salarial en el consumo de los hogares y la demanda agregada ²². No obstante, en Alemania y los Estados Unidos los salarios reales aumentaron. En Europa Oriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la crisis provocó una caída de los salarios en 2009; desde entonces, éstos han vuelto a crecer y, por ejemplo, el aumento en la Federación de Rusia ha sido del 27 por ciento (gráfico 1.4).

Gráfico 1.4. Tendencias en los salarios reales promedio, países seleccionados 2007-2012
(índice: 2007=100)



* = estimación.

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

38. En los países emergentes y en desarrollo, el crecimiento de los salarios reales ha sido desigual: mayor en el Asia Oriental (en gran medida a causa del rápido aumento de los salarios reales en China, lo que ha provocado un descenso considerable en el índice de pobreza de los trabajadores, como se ha señalado anteriormente) y más modesto en África y en América Latina y el Caribe. En el gráfico 1.4 se muestra que, a lo largo de todo el período comprendido entre 2007 y 2012, los salarios reales promedio aumentaron en Brasil (18 por ciento), Sudáfrica (21 por ciento) y China (61 por ciento). Las tendencias en los salarios reales en las economías en desarrollo y emergentes habrían

²¹ OIT: *Informe Mundial sobre Salarios 2012-2013: Los salarios y el crecimiento equitativo*, Ginebra, 2013.

²² *Ibid.*

sido más impresionantes, si cabe, si hubieran estado en consonancia con el crecimiento de la productividad.

Empleo informal

39. La informalidad sigue planteando muchos problemas en los mercados de trabajo, en particular en los países en desarrollo. Una recopilación reciente de las estadísticas pertinentes de 47 países y territorios muestra que, de promedio, más del 40 por ciento de los empleos no agrícolas en los países en desarrollo se enmarcan en el sector informal ²³.

40. Medir el empleo informal como un porcentaje del empleo total no agrícola excluye al gran número de personas que trabajan de manera informal en el sector agrícola, especialmente en los países de bajos ingresos, donde mucha gente ve este sector como el último recurso ²⁴.

41. En los últimos años, los avances en pro de una mayor formalización han sido lentos, en parte a causa de la atonía en la creación de empleos formales durante y después de la crisis ²⁵.

42. Con todo, una combinación de distintas políticas ha permitido reducir el empleo informal en algunos países de América Latina ²⁶, como Brasil y Argentina ²⁷. A pesar de esta tendencia positiva, en muchos países de la región el empleo informal se mantiene en unos niveles elevados. En determinados países, como el Perú, Honduras, El Salvador y Estado Plurinacional de Bolivia, el empleo informal representa dos tercios del empleo total no agrícola (véanse los gráficos 1.5a y 1.5b). Una encuesta en los hogares realizada por la OIT en cinco países (Colombia, Ecuador, México, Panamá y el Perú) mostró que, durante la crisis, cayó el número de empleos en el sector formal y que la proporción de trabajos informales por cuenta propia en actividades no agrícolas aumentó casi en un 3 por ciento ²⁸.

²³ OIT y Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO): *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, OIT, Ginebra, 2013.

²⁴ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Conferencia Internacional del Trabajo, Informe V(1), 103.ª reunión, Ginebra, 2013, y OCDE/Secretaría del Club del Sahel y África Occidental (SWAC): *Informal economy and food security*, West African Futures, núm. 6, noviembre de 2011.

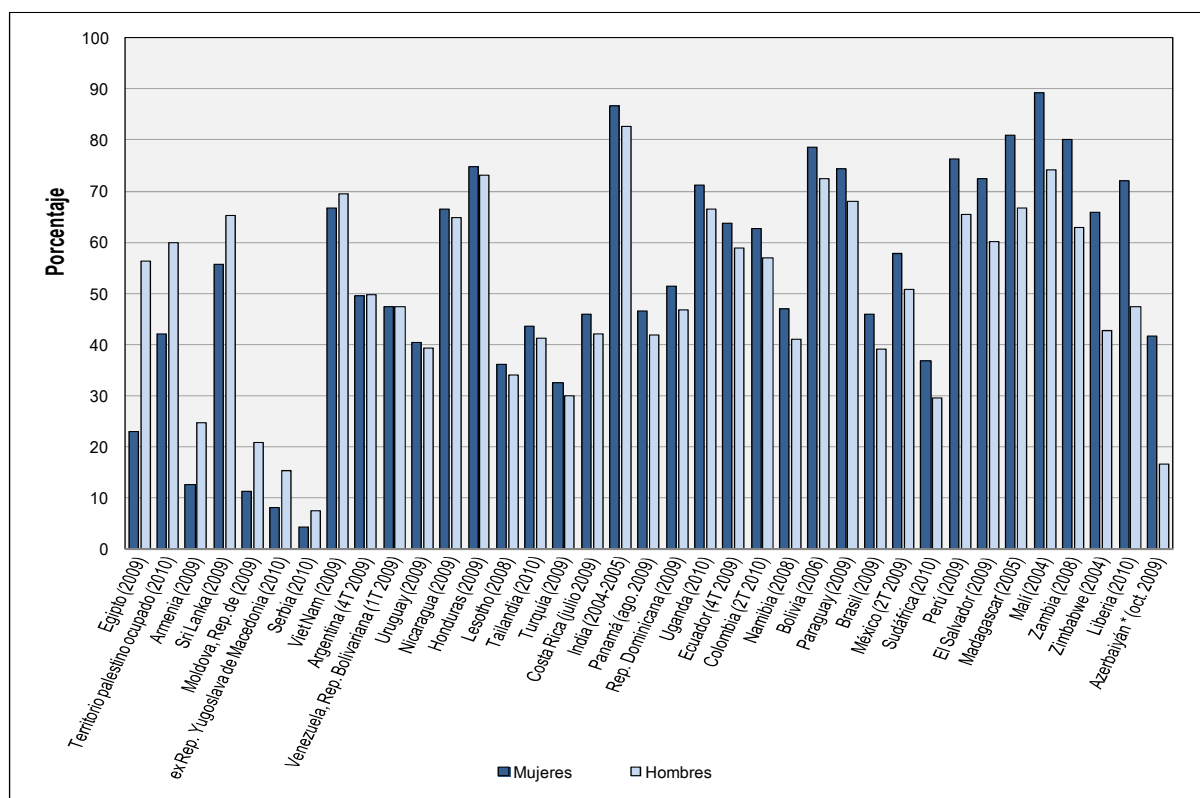
²⁵ OIT: *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*, op. cit., pág. 9.

²⁶ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, op. cit., pág. 65.

²⁷ Banco Mundial: *World Development Report 2013: Jobs*, Washington, D.C., 2013, pág. 212.

²⁸ OIT: *Panorama Laboral 2010. América Latina y el Caribe*, Lima, 2010.

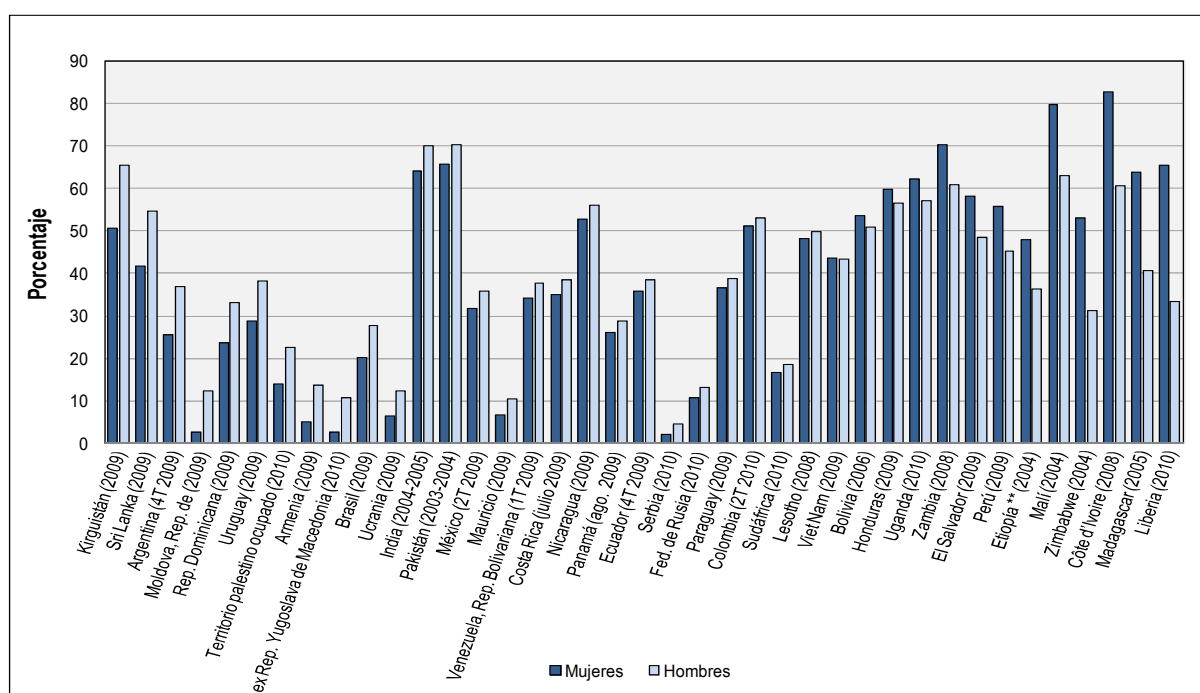
Gráfico 1.5, a). Empleo informal fuera del sector informal, como porcentaje del empleo no agrícola, para países seleccionados. Datos desglosados por género, último año disponible



* Únicamente trabajadores asalariados.

Fuente: OIT, Departamento de Estadística.

Gráfico 1.5, b). Empleo en el sector informal como porcentaje del empleo no agrícola, para países seleccionados. Datos desglosados por género, último año disponible



** Solamente zonas urbanas.

Fuente: OIT, Departamento de Estadística.

43. En el conjunto de regiones, el número de jóvenes y mujeres que trabajan en el sector informal resulta desproporcionado ²⁹. En América Latina, seis de cada diez jóvenes empleados solamente pudieron encontrar trabajo en el sector informal ³⁰, y en la Federación de Rusia, donde en general el peso del empleo informal es escaso, el 50,9 por ciento de todos los jóvenes que se incorporan por vez primera al mercado de trabajo encuentran un empleo en el sector informal. En Armenia, el 64,2 por ciento de los jóvenes poseen un empleo informal; en Egipto, este porcentaje es del 91,1 por ciento. Los empleos en el sector informal suelen ser trabajos de baja calidad, con condiciones deficientes y sin apenas perspectivas de mejora en lo que respecta a las competencias profesionales o a la creación de capacidad ³¹.
44. En más de dos tercios de los países abarcados en una encuesta reciente de la OIT, el porcentaje de mujeres que poseen un empleo informal en el sector no agrícola supera al de hombres ³².
45. Los factores que explican el aumento o la caída de la informalidad son complejos y específicos de cada país (véase la sección 2.7). Uno de los motivos por los cuales el empleo informal ha aumentado en algunos países y ha disminuido en otros guarda relación con el ritmo y la intensidad de la recuperación económica ³³. En seis de los países en los que cayó el empleo informal, aumentó la tasa de empleo; en otros, sin embargo, la informalidad aumentó a la par que el crecimiento económico y la creación de empleo ³⁴.
46. De algunos de los ejemplos anteriormente expuestos y de una gran cantidad de datos empíricos se deduce claramente que las economías informales de unas dimensiones considerables pueden coexistir con un buen crecimiento económico. Así sucede no sólo con los países en desarrollo, sino también con los países de ingresos medios, especialmente en Asia ³⁵.
47. La respuesta más eficaz al desafío que plantea la formalización es una política mixta que aborde las causas específicas de la informalidad en cada contexto nacional (véase la sección 2.7).

²⁹ OIT: *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*, op. cit.

³⁰ OIT: *Panorama Laboral 2011. América Latina y el Caribe*, Lima, 2011, pág. 65.

³¹ OIT: *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation at risk*, op. cit., pág. 43.

³² OIT: *Employment and gender differences in the informal economy*, Ginebra, 2012. http://unstats.un.org/unsd/gender/Jordan_Mar2012/Presentations/Panel%201.b/Panel%201.b_1_ILO_informal%20employment%20Jordan%202012.pdf.

³³ OIT: *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*, op. cit.

³⁴ OIT: *Statistical update on employment in the informal economy*, Ginebra, 2012.

³⁵ Lapeyre, F. y Lemaître, A.: *Politiques publiques et pratiques de l'économie informelle en Afrique sub-saharienne*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan (de próxima publicación).

Inseguridad laboral

48. La inseguridad laboral es un problema acuciante en muchos países desarrollados y en desarrollo. Pese a que sigue sin existir una definición consensuada, todo el mundo coincide en que la inseguridad laboral tiene una dimensión «objetiva» y otra «subjetiva»³⁶. Mientras que la inseguridad laboral debida a factores objetivos nace de las características específicas del trabajo y se asocia, principalmente, al trabajo temporal o a tiempo parcial no voluntario (como los contratos de corta duración o una reducción impuesta del horario de trabajo) y a las horas extraordinarias obligatorias, la inseguridad laboral debida a factores subjetivos está más relacionada con percepciones individuales, incluido el miedo a perder el empleo³⁷.

49. A la vista de la desorganización reinante en los mercados de trabajo y de las tendencias en materia de empleo anteriormente señaladas, no resulta sorprendente que la inseguridad laboral debida a factores objetivos y subjetivos se haya mantenido en un nivel elevado desde 2010. La prevalencia de la inseguridad laboral y el patrón que ésta muestra varían notablemente de un país a otro; no obstante, en todos los países afecta de una manera desproporcionada a mujeres, jóvenes y otros grupos vulnerables³⁸.

50. En los países desarrollados siguen siendo elevados los niveles de inseguridad laboral debida a factores objetivos³⁹. Desde el inicio de la crisis económica mundial, el empleo temporal no voluntario (entendido como la incapacidad de los trabajadores que poseen un empleo temporal para encontrar un empleo permanente⁴⁰) y el empleo a tiempo parcial no voluntario (entendido como la incapacidad de los trabajadores que preferirían trabajar más para encontrar un empleo a tiempo completo) han planteado un problema⁴¹. Tal y como se ve en el gráfico 1.6, el empleo a tiempo parcial no voluntario ha aumentado prácticamente en todos los países europeos. En España, el 56,2 por ciento de los hombres y el 49,8 por ciento de las mujeres que, en 2010, trabajaban a tiempo parcial lo hacían porque no habían conseguido encontrar un trabajo a tiempo completo⁴².

³⁶ De Witte, H.: «Job insecurity: Review of the international literature on definitions, prevalence, antecedents and consequences», en *SA Journal of Industrial Psychology*, 31 (4), 2005, págs. 1-6; Greenhalgh, L. y Rosenblatt, Z.: «Evolution of Research on Job Insecurity», en *International Studies of Management and Organization*, 40 (1), 2010, págs. 6-19. Véase también Lozza, E. y otros: «Temporary employment, job insecurity and their extraorganizational outcomes», en *Economic and Industrial Democracy*, 34 (1), 2013, págs. 89-105.

³⁷ Bustillo, D. y Pedraza, P.: «Determinants of job insecurity in five European countries», en *European Journal of Industrial Relations*, 16 (1), 2010, págs. 5-20.

³⁸ OIT: *Tendencias mundiales del empleo 2012: Prevenir una crisis mayor del empleo*, Ginebra, 2012, pág. 9.

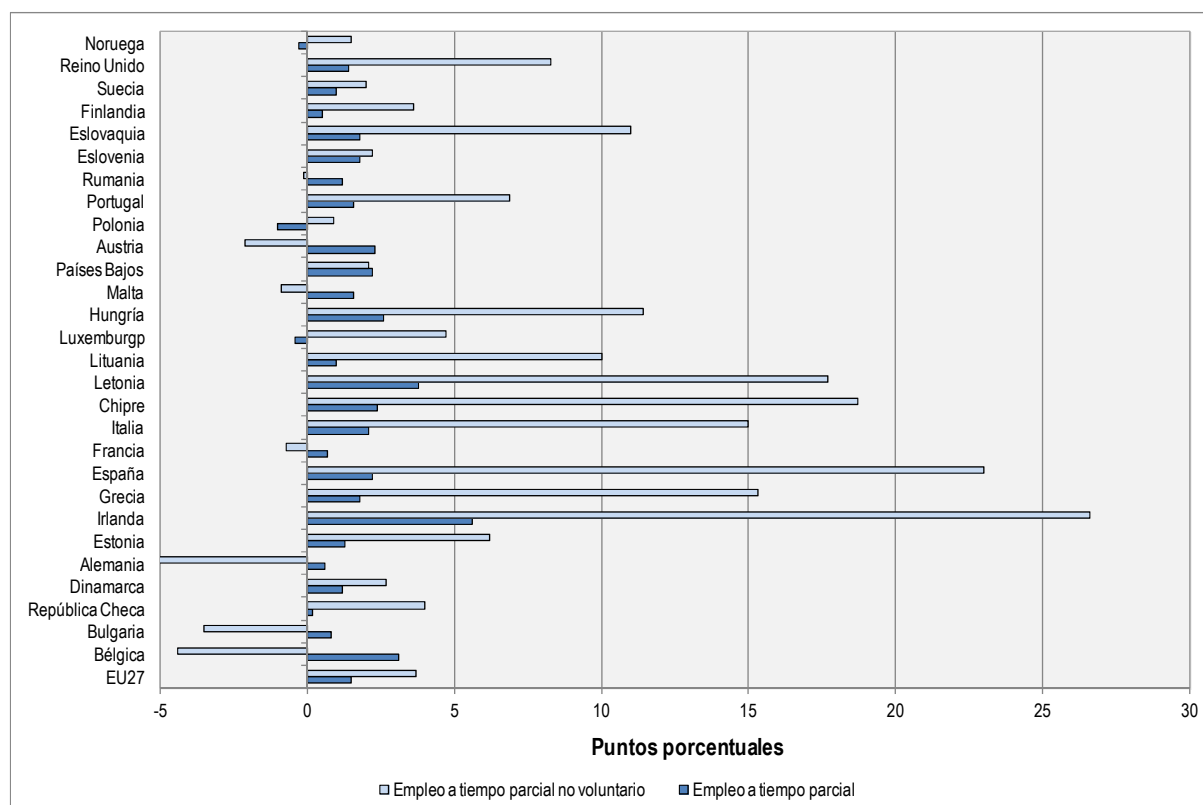
³⁹ OIT: *World of Work Report 2013: Repairing the economic and social fabric*, Ginebra, 2013, pág. 8.

⁴⁰ *Ibid.*, pág. 12.

⁴¹ Messenger, J. y Ray, J.: *The «Deconstruction» of Part-Time Work*, OIT, Ginebra, 2013, pág. 5.

⁴² Fagan, C. y otros: *In search of good quality part-time employment: an international review*, OIT, Ginebra (de próxima publicación).

Gráfico 1.6. Tendencias en el empleo a tiempo parcial y el empleo a tiempo parcial no voluntario durante la crisis (2007-2011), puntos porcentuales



Nota: La parte del empleo a tiempo parcial voluntario se calcula en términos de participación en el empleo total; la parte del empleo a tiempo parcial no voluntario se calcula en porcentaje del total del empleo a tiempo parcial (2007-2011).

Fuente: Eurostat, 2013.

51. Incluso en aquellos países desarrollados en los que se ha reanudado la creación de empleo, también ha aumentado el porcentaje de empleos temporales y a tiempo parcial no voluntarios. Así ha sucedido en un tercio (en el caso de los empleos temporales no voluntarios) y en la mitad (en el de los empleos a tiempo parcial no voluntarios) de los mercados de trabajo que han arrojado mejores resultados en términos de tasa de empleo global ⁴³. En Hungría, por ejemplo, el aumento de 0,5 puntos porcentuales en la tasa de empleo registrada entre 2010 y 2011 se acompañó de un aumento de 4,2 puntos porcentuales en la proporción de empleo a tiempo parcial no voluntario ⁴⁴.

52. En los países adelantados, la inseguridad laboral por motivos objetivos afecta sobre todo a las mujeres. En Italia, por ejemplo, si se añade el subempleo al desempleo total, el porcentaje de mujeres desempleadas aumentaría 3,2 puntos porcentuales, frente a 2,2 puntos en el caso de los hombres ⁴⁵.

53. También ha aumentado desde el estallido de la crisis el trabajo «marginal» a tiempo parcial, un fenómeno complejo que, sin embargo, puede definirse como una organización del horario de trabajo profundamente atípica que se caracteriza por un número muy reducido de horas de trabajo (a menudo, 15 horas semanales o menos), una duración de los turnos muy variable y la imposibilidad de predecir los horarios o los

⁴³ OIT: *World of Work Report 2013: Repairing the economic and social fabric*, op. cit., pág. 9.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ OIT: *Global Employment Trends for Women 2012*, Ginebra, 2012, pág. 12.

turnos de trabajo. Entre los ejemplos de este tipo de trabajo cabe citar el «trabajo en función de la demanda», que es un categoría especial de los «mini empleos» en Alemania, el «contrato de cero horas» en el Reino Unido y el empleo ocasional en Australia. Dados los elevados niveles de vulnerabilidad inherentes a estos acuerdos, debe prestarse una atención especial al empleo marginal a tiempo parcial ⁴⁶.

54. En la mayoría de países de la Unión Europea la crisis también ha acarreado un incremento de la inseguridad laboral debida a factores subjetivos ⁴⁷. Tal y como se muestra en el cuadro 1.3, entre 2007 y 2012 la mayor variación en la probabilidad percibida de perder el empleo se daba en Eslovenia, con 24,9 puntos porcentuales, seguida de Grecia y Chipre, con 22,4 puntos, e Irlanda, con 12,5 puntos.

Cuadro 1.3. Niveles y dinámicas de la inseguridad laboral percibida en Europa, 2007-2012

País	Inseguridad laboral percibida en 2007 (%)	Inseguridad laboral percibida en 2010 (%)	Inseguridad laboral percibida en 2012 (%)	Cambio en la inseguridad laboral percibida entre 2007 y 2012 (puntos porcentuales)
Eslovenia	8,8	9,5	33,7	+ 24,9
Grecia	8,2	36,5	30,6	+ 22,4
Chipre	9,3	n. d.	31,7	+ 22,4
Irlanda	5,2	20,5	17,7	+ 12,5
República Checa	9,9	21,8	21,9	+ 12,0
Portugal	11,4	15,8	22,8	+ 11,4
España	8,4	13,7	19,3	+ 10,9
Italia	7,9	n. d.	14,9	+ 7,0
Reino Unido	8,3	14,7	13,4	+ 5,1
Hungría	8,2	18,0	12,1	+ 3,9
Francia	11,1	n. d.	14,9	+ 3,7
Dinamarca	9,3	10,0	11,6	+ 2,2
Finlandia	13,4	7,7	11,6	- 1,9
Alemania	6,1	10,8	3,7	- 2,4

n. d. = no se dispone de datos.

Fuente: Encuesta Social Europea (2012); Encuesta europea sobre calidad de vida (Eurofound, 2013) (véase la nota 47).

55. La inseguridad laboral también es elevada en las economías emergentes y los países en desarrollo, donde la mayor incidencia de la informalidad y de la tasa de pobreza de los trabajadores hace que, por definición, las personas afectadas por ambos fenómenos sean más vulnerables y estén en una situación de mayor inseguridad.

56. Además, algunos países en desarrollo están experimentando un aumento del empleo a tiempo parcial y temporal no voluntario similar al vivido en los países desarrollados. Por ejemplo, el 11,5 por ciento de las personas empleadas en Indonesia en 2011 y alrededor del 20 por ciento de la fuerza de trabajo en Filipinas en 2013 señalaban

⁴⁶ Messenger, J. y Wallot, P.: *The Diversity of «Marginal» Part-Time Employment*, Proyecto de informe de investigación de la OIT, Ginebra, 2013.

⁴⁷ Los datos provienen de la Encuesta Social Europea: ESS-5 2010 *Documentation Report*, edición 2.0, Bruselas, 2012, y de Eurofound: *Encuesta europea sobre calidad de vida*, Bruselas, 2012.

que preferían trabajar más horas; ambos porcentajes son superiores a los de años anteriores. En Egipto, el 11,2 por ciento de los jóvenes de entre 15 y 29 años de edad tuvieron en 2012 un empleo por cuenta propia insatisfactorio o un empleo temporal no voluntario: de nuevo, este porcentaje es superior al de años anteriores.

57. Son muchas las implicaciones negativas de la inseguridad laboral tanto para las personas directamente afectadas como para la sociedad en sentido más amplio⁴⁸. Afecta gravemente al bienestar y la salud física y psicológica de los trabajadores⁴⁹. También tiene consecuencias negativas en el lugar de trabajo, por ejemplo un escaso compromiso con el trabajo, relaciones frágiles entre empleados y empleadores, absentismo y poca satisfacción con el trabajo⁵⁰.

58. En la sociedad en general, la inseguridad laboral incide tanto en los planes vitales a largo plazo (por ejemplo, contraer matrimonio o tener hijos)⁵¹ como en el comportamiento de los consumidores (por ejemplo, comprar una casa o invertir en la educación de los hijos). Según estudios recientes, la inseguridad laboral no es sólo un aliciente para que el trabajador ahorre una parte de sus ingresos mensuales, sino que también reduce el consumo de otros miembros del hogar⁵².

59. La inseguridad laboral añade más presión financiera a los sistemas de seguridad social, dado que los trabajadores con un empleo temporal o a tiempo parcial no voluntario a menudo dependen de subsidios salariales o de prestaciones sociales, si están disponibles⁵³.

Un entorno incierto para las empresas

60. En los últimos años, la crisis económica, la atonía de la demanda y la posterior contracción del crédito han dado lugar a un entorno muy incierto para las empresas en muchos países, lo que ha provocado que se perdieran empleos y cayera la inversión (véase el gráfico 1.7).

⁴⁸ Lozza, E. y otros: 2013, *op. cit.*, pág. 90.

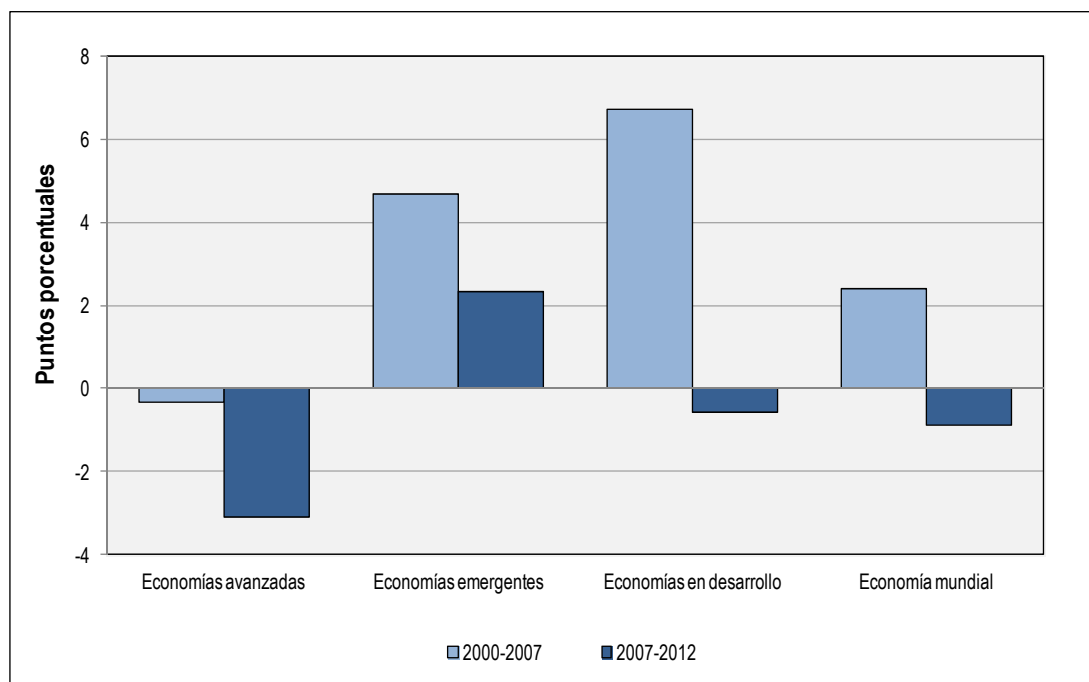
⁴⁹ De Cuyper, N. y otros: «Objective threat of unemployment and situational uncertainty during a restructuring: Associations with perceived job insecurity and strain», en *Journal of Business and Psychology*, 25 (1), 2010, págs. 75-85.

⁵⁰ Staufenbiel, T. y König, C.: «A model for the effects of job insecurity on performance, turnover intention, and absenteeism», en *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 83(1), 2010, págs. 101-117.

⁵¹ Lozza, E. y otros: 2013, *op. cit.*

⁵² Klemm, M.: *The impact of job insecurity on the saving behavior of German households*, DIW Berlin, 2010, págs. 1-26.

⁵³ OIT: *New developments in work-sharing in middle income countries*, TRAVAIL, Informe de Política núm. 2, Ginebra, 2010, pág. 4.

Gráfico 1.7. Cambios en la inversión como porcentaje del PIB (puntos porcentuales)

Nota: Por «inversión total» se entiende la formación bruta de capital fijo en los sectores público y privado. Los promedios se ponderan a partir del PIB de 2011 ajustado a la paridad del poder adquisitivo.

Fuente: *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2013*; véase la nota 39.

61. En 2012 se detuvo la recuperación de la inversión extranjera directa que se inició en 2010 y 2011, tras el estallido de la crisis; ese año, las entradas de capital cayeron un 18 por ciento con respecto al año anterior y se situaron por debajo de los niveles anteriores a la crisis. En 2013 la afluencia de inversiones se estancó en las economías desarrolladas pero aumentó moderadamente en las economías en desarrollo⁵⁴. Este estancamiento puede atribuirse a la debilidad estructural del sistema financiero mundial, a un crecimiento débil en la Unión Europea y a una notable incertidumbre en materia de políticas en esferas cruciales para la confianza de los inversores.

62. El sector privado es el principal vector de creación de empleo y prácticamente la fuente de nueve de cada diez empleos en el mundo⁵⁵, con escasas variaciones en función de la región o del nivel de desarrollo⁵⁶. La mayor parte de estos empleos los generan pequeñas y medianas empresas (PYME), que proporcionan dos terceras partes de los puestos de trabajo. Ahora bien, más importante que el porcentaje del empleo total es la creación neta de empleos de las PYME. De media, éstas generan el 68 por ciento de todos los nuevos empleos en los países del G-20. En los países en desarrollo, este porcentaje es mayor si cabe, y se sitúa en el 90 por ciento⁵⁷.

⁵⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): *Informe sobre las inversiones en el mundo 2013: Las cadenas de valor mundiales: inversión y comercio para el desarrollo*, Ginebra, 2013; Banco Mundial: *Perspectivas Económicas Mundiales*, enero de 2014; UNCTAD: *Global Investment Trends Monitor*, núm. 15, enero de 2014.

⁵⁵ Banco Mundial: *World Development Report 2013: Jobs*, op. cit.

⁵⁶ BAI: *Supporting the Transformation of the Private Sector in Africa: Private Sector Development Strategy of the African Development Bank Group 2012–2017*, Abidján, 2012; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): *Panorama Social de América Latina 2009*, Santiago de Chile, 2010.

⁵⁷ OIT y Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ): *Is Small Still Beautiful? Literature review of recent empirical evidence on the contribution of SMEs to employment creation*, Ginebra y Eschborn, 2013.

63. Las repercusiones de la crisis varían en función del tipo de empresa y de su tamaño. Las cifras relativas a Europa muestran que, entre 2008 y 2010, el número de empleos en las PYME cayó, de promedio, un 2,4 por ciento al año, mientras que en las grandes empresas este descenso fue del 1 por ciento ⁵⁸. Aunque la crisis afectó a las microempresas y las PYME de la economía informal con la misma intensidad que a las de la economía formal, la respuesta en materia de políticas benefició menos a las primeras. Resulta interesante señalar que la incidencia de la crisis en las cooperativas parece haber sido menor ⁵⁹.

64. Las empresas emergentes (*start-ups*) son una fuente especialmente importante de nuevos empleos. En el momento álgido de la crisis, los índices de creación de empresas se desplomaron en todos los países de la OCDE sobre los que se dispone de datos. En el segundo trimestre de 2009, estos índices empezaron a recuperarse para acercarse a los niveles anteriores a la crisis; sin embargo, desde el último trimestre de 2011, este impulso parece haberse detenido, en particular en la eurozona y en los Estados Unidos, a causa, entre otros motivos, de un acceso limitado al crédito y de unas condiciones restrictivas para la obtención de préstamos ⁶⁰.

65. No resulta sencillo establecer comparaciones transnacionales de los datos sobre quiebras, por cuanto las leyes nacionales intervienen en este ámbito; sin embargo, los datos relativos a Australia y el Reino Unido están relativamente en consonancia con los índices de creación y desaparición de empresas, pese a que en estos últimos años ha aumentado ligeramente el número de empresas que quiebran. En los Estados Unidos, este índice está considerablemente por debajo de los porcentajes que se alcanzaron en el momento álgido de la crisis, y en los últimos años ha mostrado una fuerte tendencia a la baja. Recientemente, el porcentaje de empresas que han quebrado en Noruega y Francia se ha estabilizado en unos niveles cercanos a los anteriores al estallido de la crisis ⁶¹.

1.1.2. Respuestas de política durante y después de la crisis

66. Cuando los dirigentes del G-20 se reunieron en Londres, en abril de 2009, el objetivo central era coordinar las medidas de estímulo fiscal a nivel internacional a fin de evitar una grave recesión mundial ⁶². Según se desprende de un inventario de las políticas de 77 países, elaborado por la OIT y el Banco Mundial, la gran mayoría de los países, con independencia de su nivel de ingresos, aplicó paquetes de estímulo fiscal que combinaban desgravaciones fiscales y aumento del gasto público ⁶³. De forma complementaria, se adoptaron políticas monetarias y conexas con el objeto de impulsar la demanda de mano de obra. Los países de altos ingresos se centraron en facilitar el acceso al crédito, en tanto que los de ingresos bajos y medios primaron la creación de empleo directo y los incentivos al empleo.

⁵⁸ De Kok, J. y otros: *Do SMEs create more and better jobs?*, Zoetermeer, 2011.

⁵⁹ OIT: *¿Qué tienen que ver las Cooperativas con el marco de Desarrollo post-2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible?*, Ginebra, 2013.

⁶⁰ OCDE: *Entrepreneurship at a glance 2013*, París, 2013.

⁶¹ OCDE: *Timely Indicators of Entrepreneurship (ISIC4)*, OECD StatExtracts: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIMELY_BDS_ISIC4.

⁶² G-20: *London Summit Leaders' Statement*, 2 de abril de 2009, http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf.

⁶³ OIT y Banco Mundial: *Informe conjunto de síntesis OIT-Banco Mundial: Catálogo de medidas de política adoptadas para hacer frente a la crisis financiera y económica*, Ginebra y Washington, 2012. El inventario comprende una muestra de 77 países, 22 de ellos de Europa y Asia Central; para un análisis exhaustivo por país, véase: <http://www.ilo.org/dyn/crisis-inventory/f?p=17030:2:6463839110160789::NO>.

67. En lo que respecta a la oferta, los países de todos los niveles de ingresos privilegiaron medidas de capacitación y formación, pero los países de ingresos altos contaban con más recursos para apoyar a los jóvenes durante la crisis.

68. El apoyo a las empresas, especialmente a las PYME, era una de las cinco medidas más importantes que se adoptaron para impulsar la demanda de mano de obra; las restantes eran la creación directa de empleo, la mejora del acceso al crédito, el pago de subsidios a los empleadores por mantener puestos de trabajo y la reducción de los costos laborales no salariales.

69. En junio de 2010, los líderes del G-20 declararon en la Cumbre de Toronto «que las economías avanzadas se han comprometido a aplicar planes fiscales que reducirán el déficit como mínimo a la mitad de aquí a 2013 y estabilizarán o reducirán el coeficiente deuda pública/PIB para 2016». La declaración del G-20 se basaba en la premisa de que el mundo había tomado la senda de la recuperación y que era indicado establecer una estrategia de salida de los paquetes de estímulo fiscal ⁶⁴.

Recuadro 1.1 Pacto Mundial para el Empleo

El Pacto Mundial para el Empleo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2009, comprende una cartera de políticas que los países pueden adoptar, con el apoyo de instituciones regionales e internacionales, para impulsar la recuperación económica y el empleo, proteger a la población y reequilibrar las políticas en el marco de un proceso de crecimiento más sostenible e incluyente y de una globalización más justa.

Entre los principales elementos de la estrategia adoptada por la Oficina para alentar a los mandantes a utilizar el Pacto Mundial para el Empleo figuran la asistencia técnica; la investigación y el análisis; el intercambio de conocimientos y la creación de capacidad; y el diálogo internacional sobre las políticas.

Algunos países pidieron a la Oficina que facilitara una herramienta integrada para la aplicación del Pacto. A tal efecto, la Oficina desarrolló una herramienta integrada de diagnóstico de las políticas de respuesta a las crisis, los análisis por país del Pacto Mundial para el Empleo. En diciembre de 2011 se habían publicado los análisis correspondientes a Argentina, Bulgaria, El Salvador, Indonesia, Jordania, Mongolia y Sudáfrica, países en los que se habían entablado debates sobre las políticas nacionales, basados en estos análisis, con el objeto de fortalecer los paquetes de respuesta a la crisis. Se habían adoptado hojas de ruta y otras modalidades de planes de acción en cuatro países, cuyo ejemplo más destacado es el Pacto para el Empleo de Indonesia.

Un examen de estas herramientas integradas de aplicación del Pacto Mundial para el Empleo realizado a finales de 2011 revela que, a pesar de retrasos acumulados en ciertos casos, el análisis, el diálogo subsiguiente entre la OIT y sus mandantes, el diálogo social en torno a una hoja de ruta y el desarrollo de la capacidad tuvieron un influjo positivo sobre las consultas nacionales y las políticas de recuperación.

70. Lo que desencadenó el paso de una política de estímulos a otra de consolidación fiscal entre finales de 2009 y principios de 2010 fue la crisis de la deuda soberana de la zona del euro. Así pues, la cuestión de los niveles sostenibles de deuda pública y déficit fiscal llegó a ocupar un lugar central del debate político.

71. Otro factor que impulsó la política de austeridad fiscal fue el aparente éxito de la combinación de rescates financieros y estímulos fiscales para evitar la catástrofe de una

⁶⁴ G-20: *The G20 Toronto Summit declaration*, Toronto, 26-27 de junio de 2010, http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20_declaration_en.pdf.

segunda Gran Depresión. Una nota para la discusión del personal del FMI resume sintéticamente este punto de vista. Sugiere que «un fuerte estímulo fiscal» era apropiado «a principios de la crisis» y que «evitó una reducción mucho más drástica de la demanda. Una vez superado el riesgo de desastre, el aumento de la deuda ... llevó al FMI a recomendar que se remplazara la política de estímulos fiscales por una política de consolidación fiscal»⁶⁵.

72. A finales de 2013, había una clara división de opiniones sobre la eficacia de las medidas políticas adoptadas y lo que convenía hacer en adelante. Los defensores de la austeridad esgrimían la noción de «contracción fiscal expansiva», argumentando que un retorno a la prudencia fiscal infundiría confianza a los mercados comerciales y financieros, y prepararía de ese modo el retorno a la senda del crecimiento, que compensaría con creces el impacto negativo sobre la demanda agregada. Esta propuesta se basaba en un influyente estudio que decía aportar datos empíricos de casos en los que la consolidación fiscal se había traducido en mayores tasas de crecimiento⁶⁶. También se remitía a otro influyente estudio que intentaba demostrar, basándose en la experiencia histórica de las economías avanzadas, que una deuda pública superior al 90 por ciento del PIB provocaba una reducción significativa de la tasa de crecimiento⁶⁷.

73. Los críticos de la consolidación fiscal respondieron señalando las graves deficiencias técnicas de este último estudio, que defiende la teoría de la ralentización económica a partir de cierto umbral de deuda pública⁶⁸. Por otro lado, ha quedado claro que los programas de estímulo aplicados durante el período inmediatamente posterior a la crisis no provocaron un aumento de las tasas de interés ni de la inflación.

74. Los detractores de la política de austeridad subrayan el alto costo social que ésta ha supuesto para los grupos vulnerables de la sociedad: desde los recortes aplicados al empleo público, los servicios públicos, las ayudas a la vivienda y las prestaciones por hijos o por discapacidad, hasta una intensificación inapropiada de las políticas activas del mercado de trabajo.

75. Las críticas a la austeridad fiscal se vieron reforzadas por nuevos datos que indicaban que los efectos multiplicadores del gasto público eran mucho mayores en los períodos de crisis (sobre todo al principio) que en condiciones económicas normales⁶⁹. Por otra parte, los estímulos fiscales son el único instrumento de política macroeconómica disponible, ya que las políticas monetarias convencionales no son eficaces en una economía deprimida y atrapada en una trampa de liquidez keynesiana, con tasas de interés nominales cercanas a cero que ya no es posible seguir rebajando para impulsar el crecimiento. Los principales bancos centrales de las economías avanzadas

⁶⁵ FMI: *Labour Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies during the Great Recession* op. cit., pág. 14.

⁶⁶ Alesina, A.: *Fiscal adjustments: lessons from recent history*, Harvard University, Conference Report, Reunión del Ecofin en Madrid, 15 de abril de 2010.

⁶⁷ Reinhart, C. y Rogoff, K.: «Growth in a Time of Debt», en *American Economic Review*, 2010, 100(2), págs. 573-578.

⁶⁸ Herndon, T., Ash, M. Y Pollin, R.: «Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff», Political Economy Research Institute, *Working Paper No. 322*, University of Massachusetts, Amherst, 2013.

⁶⁹ Blanchard, O. y Leigh, D.: «Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers», *documento de trabajo del FMI* núm. 13/1, Washington, D.C., 2013. Véase también, Holland, D. y Portes, J.: «Self-Defeating Austerity?», en *National Institute of Economic Review*, 11(1), 2012.

han intentado eludir ese escollo adoptando medidas monetarias no convencionales, pero su eficacia sigue en entredicho ⁷⁰.

76. La expansión fiscal orientada hacia la inversión productiva en un período de crecimiento lento también ofrece un camino más directo hacia la consolidación fiscal que la austeridad. Generar una mayor tasa de crecimiento equivale a reducir el peso relativo de determinado nivel de deuda respecto al nivel más alto del nuevo PIB. También los ingresos públicos aumentarán con el PIB. Los defensores de los estímulos fiscales alegan asimismo que la consiguiente reducción del desempleo de larga duración mitiga los efectos de histéresis, es decir el riesgo de que el desempleo se mantenga en niveles superiores a los de antes de la crisis incluso después de la fase de recuperación, ya que evita la pérdida de competencias causada por una desconexión prolongada del mercado de trabajo, factor relacionado con la aparición de la histéresis.

77. Otra ventaja de los programas de estímulo son los réditos que ofrece a largo plazo, siempre y cuando estén diseñados para favorecer las muy necesarias inversiones en infraestructura productiva económica y social, que impulsan el potencial de crecimiento de la economía. En un entorno económico como el actual, marcado por el bajo nivel de los tipos de interés reales, la relación costo-beneficio de este tipo de inversión resulta muy atractiva: de hecho, se autofinanciaría a medio plazo, en cuanto se concretaran los efectos benéficos de esta inversión para el crecimiento ⁷¹.

78. Los partidarios de los estímulos fiscales reconocen la necesidad de prestar la debida atención a los riesgos que conlleva un desequilibrio insostenible de las cuentas públicas. Anunciar objetivos creíbles de consolidación fiscal de medio plazo podría tranquilizar a los mercados financieros, ya que les daría a entender que el incremento inicial de la deuda para financiar un programa de estímulos no obedece a una total indiferencia por el nivel de deuda pública. Lo primero que debe hacerse es dejar clara la seriedad de los gobiernos respecto a los objetivos de consolidación fiscal de medio plazo y disponer de un plan creíble para cumplirlos una vez se haya aplicado el programa de estímulo fiscal en los plazos previstos. Al término de la fase de estímulo, la economía debería haber tomado el camino de la recuperación y estar, por tanto, en mejor situación para reducir la deuda a medio plazo.

79. La política recientemente adoptada por el Japón ilustra las ventajas prácticas que puede tener este enfoque. En noviembre de 2012, el Japón empezó a aplicar una nueva política que combinaba la facilitación cuantitativa con los estímulos fiscales. Los primeros indicadores son positivos: la tasa de desempleo está en su nivel más bajo en cinco años y las previsiones apuntan a una aceleración del crecimiento trimestral. Por otro lado, el Gobierno ha declarado su intención de enfrentarse a su elevada deuda pública, en el marco de un programa de medio plazo, aumentando el impuesto a las ventas para generar más ingresos y contrarrestar así el déficit fiscal generado por las medidas de estímulo fiscal ⁷².

80. La política macroeconómica ha ocupado un lugar central en el debate sobre las respuestas a la crisis, pero no es en absoluto la única política relevante desde el punto de vista del empleo. Ha habido importantes diferencias entre los países en lo que respecta al énfasis puesto en las políticas activas del mercado de trabajo, las políticas salariales, los subsidios salariales, los programas de repartición del trabajo y el diálogo social.

⁷⁰ Woodford, M.: *Methods of Policy Accommodation at the Interest-Rate Lower Bound*, documento preparado para presentación en el Jackson Hole Symposium, The Changing Policy Landscape, 31 de agosto – 1.º de septiembre de 2012.

⁷¹ Por ejemplo, De Long, B. y Summers, L.: *Fiscal policy in a depressed economy*, Brookings Paper on Economic Activity, primavera de 2012, págs. 233-298. Los autores han desarrollado un modelo formal para sustentar su «tesis del autofinanciamiento».

⁷² New York Times: «Japan's central bank votes to maintain stimulus plans», 5 de septiembre de 2013. <http://www.nytimes.com/2013/09/06/business/global/central-bank-says-japans-economy-is-recovering.html>.

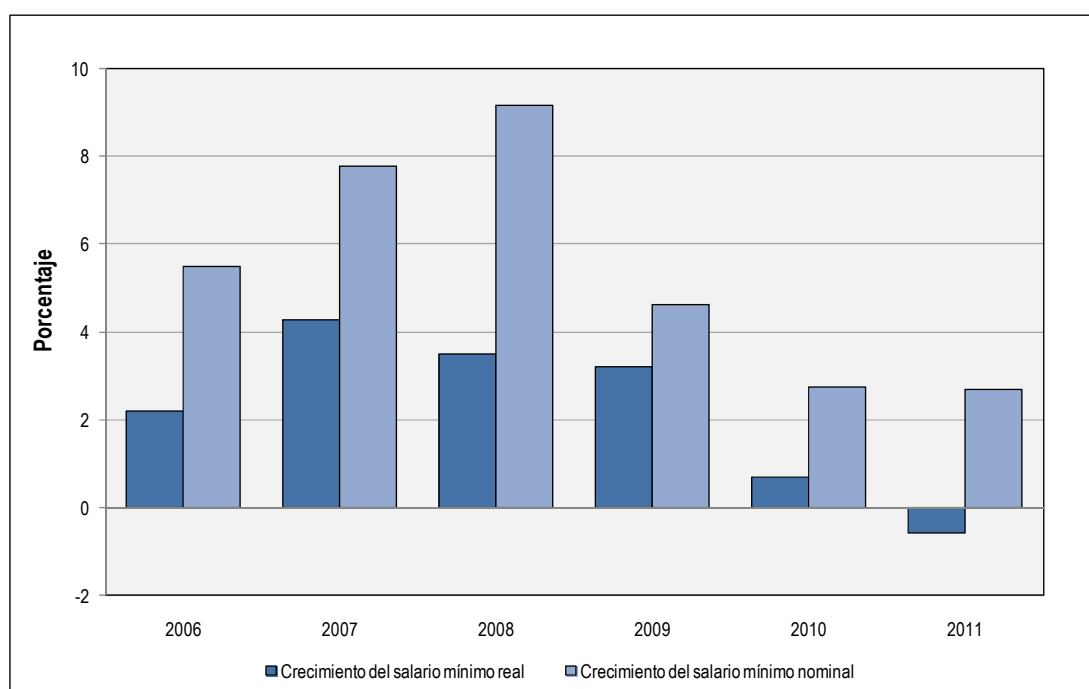
81. Algunos países aumentaron el gasto en políticas activas del mercado laboral a fin de frenar el crecimiento del desempleo juvenil y de larga duración. Como ya se ha señalado, este tipo de políticas puede también ser importante para evitar efectos de histéresis.

82. Es interesante observar que las medidas adoptadas se centraban específicamente en el empleo juvenil, incluso en países muy comprometidos con la austeridad ⁷³.

83. En el marco de los programas de estímulo, varios países establecieron subsidios salariales y programas de repartición del trabajo. Estas medidas contribuyen a incrementar el empleo, tanto de forma directa, por su efecto incentivador, como indirecta, por los efectos positivos del empleo creado sobre la demanda agregada. Esos programas resultaron especialmente eficaces en Alemania, donde las reducciones de la jornada laboral concertadas entre los interlocutores sociales ayudaron a las empresas a seguir funcionando y a los empleados a seguir vinculados al mercado laboral.

84. En los países desarrollados, los responsables políticos hicieron un uso activo del salario mínimo para mejorar la seguridad de los ingresos de los trabajadores más vulnerables desde el comienzo de la crisis hasta 2009; sin embargo, en los últimos años, el salario mínimo se ha corregido en la mayoría de los casos para compensar la inflación, generalmente con vistas a mantener las tasas de empleo (gráfico 1.8). También la gran mayoría de los países emergentes y en desarrollo recurre a los salarios mínimos, aunque en muchos casos los salarios mínimos permanecen por debajo del umbral de la pobreza o de la subsistencia familiar ⁷⁴.

Gráfico 1.8. El aumento del salario mínimo en los países desarrollados, 2008-2011



Nota: Basado un promedio simple no ponderado de las tasas de crecimiento estimadas de los salarios mínimos reales y nominales en 26 países desarrollados.

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

⁷³ El Departamento de Política de Empleo de la OIT recoge regularmente información sobre las políticas de empleo juvenil con vistas a analizar sus tendencias en todo el mundo.

⁷⁴ OIT: Estudio General de 2014 (instrumentos relativos a la fijación de salarios mínimos), 2013.

85. La recuperación de la actual fase de desaceleración se mantiene entre los objetivos prioritarios de la agenda del G-20. Los dirigentes reunidos en la Cumbre de San Petersburgo de septiembre de 2013 reafirmaron que: «potenciar el crecimiento y crear empleo son nuestras prioridades principales y estamos totalmente decididos a actuar con determinación para volver a la senda de un crecimiento sólido, sostenible, equilibrado y capaz de crear empleo». También señalaron: «Estamos decididos a trabajar en estrecha cooperación para hacer frente a los principales desafíos económicos mundiales [incluidos]... el desempleo y el subempleo, especialmente entre los jóvenes. Nos une la voluntad de lograr empleos más productivos y de mejor calidad. Para alcanzar ese objetivo es fundamental disponer de políticas públicas coordinadas e integradas (en los ámbitos macroeconómico, financiero, fiscal, educativo, de desarrollo de la capacidad, de innovación, de empleo y de protección social)»⁷⁵.

1.2. Tendencias estructurales y motores del cambio

86. Es fundamental que, más allá de las repercusiones de la crisis, los responsables de la formulación de políticas y los mandantes de la OIT comprendan claramente las tendencias estructurales a largo plazo que están cambiando profundamente el mundo del trabajo, y su incidencia en los mercados de trabajo. En esta sección del informe se examinan algunas de estas tendencias y motores del cambio, así como los principales retos que plantean, en los países desarrollados y en desarrollo, en relación con las políticas de empleo.

1.2.1. La globalización, la nueva geografía del crecimiento y los retos de la transformación estructural, la competitividad y la productividad

87. La globalización ha sido el principal motor del cambio en las pautas del crecimiento y el empleo que la economía mundial ha experimentado desde la década de 1990. Se ha caracterizado por el rápido crecimiento del comercio internacional, de las inversiones y de los flujos financieros, que se han visto favorecidos por un movimiento de liberalización económica en los países desarrollados y en desarrollo. La aparición de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ha facilitado sobremedida y hecho más rentable la coordinación de los complejos sistemas de producción multinacionales.

88. Estos acontecimientos han multiplicado las oportunidades al alcance de los países en desarrollo que tratan de integrarse en la economía mundial, ya sea exportando productos primarios y/o productos manufacturados acabados, o tratando de encontrar nichos de mercado en los sistemas mundiales de producción y de participar en la expansión del comercio de servicios. La visión tradicional de las actividades del sector de los servicios como actividades no comerciales ha cambiado radicalmente y provocado la rápida expansión del comercio de servicios, lo que también ha entrañado la deslocalización de los empleos del sector a algunos países en desarrollo. El proceso de deslocalización, que empezó con operaciones simples y repetitivas como la introducción y el procesamiento de datos, se ha ido extendiendo a ocupaciones intermedias que requieren un mayor nivel de competencias, como el trabajo en centros de atención telefónica, hasta abarcar una amplia gama de tareas profesionales complejas.

⁷⁵ G-20: *G20 Leaders' Declaration*, Cumbre de San Petersburgo, 5-6 de septiembre de 2013, pág. 3, http://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf.

89. Desde 1990 se viene perfilando una nueva geografía del crecimiento, ya que la tasa media de crecimiento económico del conjunto de países en desarrollo es sistemáticamente más elevada que la de los países de altos ingresos. Entre 1990 y 2000, la tasa media de crecimiento anual de los países en desarrollo fue del 4,2 por ciento, es decir, un poco más del doble del 2,0 por ciento alcanzado por los países de altos ingresos. Entre 2000 y 2012, esta brecha se amplió considerablemente: los países en desarrollo crecieron un 6,3 por ciento al año y los países de altos ingresos tan sólo un 1,7 por ciento ⁷⁶.

90. Este nivel espectacular de crecimiento se registró en todas las regiones en desarrollo, a diferencia del experimentado en décadas anteriores, impulsado principalmente por el crecimiento en la región de Asia, sobre todo en los países asiáticos de reciente industrialización, China y la India. Entre 2000 y 2012, la tasa de crecimiento anual ascendió al 5,0 por ciento en África, siendo superada solamente por la tasa para la región de Asia y el Pacífico, del 9,3 por ciento. Las cifras correspondientes a América Latina y el Caribe y a Oriente Medio y África del Norte fueron del 3,5 y el 4,5 por ciento respectivamente ⁷⁷.

91. A raíz de esta evolución de las tasas de crecimiento, la parte del PIB mundial correspondiente a los países en desarrollo creció del 17 por ciento en 1990 al 36 por ciento en 2012, y la contribución de estos países al crecimiento de la economía mundial aumentó del 28 por ciento en 1990 a aproximadamente el 40 por ciento en el período 2003-2007, y hasta casi el 75 por ciento a partir de 2008 ⁷⁸. Dado que las economías avanzadas están teniendo muchas dificultades para hacer repuntar el crecimiento — aunque sólo sea hasta los niveles anteriores a la crisis —, es poco probable que a corto plazo esta geografía del crecimiento se modifique.

92. Los investigadores optimistas sostienen que la nueva economía mundial será una poderosa fuerza impulsora del crecimiento y de la creación de empleo y que una economía mundial en expansión hará posible que un mayor número de países en desarrollo accedan al «club de convergencia» formado por los países cuyos ingresos per cápita crecen a un ritmo más rápido que los ingresos de los países avanzados.

93. No obstante, otros investigadores insisten en que hasta ahora son pocos los países en desarrollo que han logrado industrializarse rápidamente gracias a las exportaciones o que han incrementado su participación en el empleo del sector de servicios una vez deslocalizado. Del mismo modo, la inversión extranjera directa y otros flujos financieros se han concentrado en un pequeño número de países exitosos. Por ejemplo, en 2012, a pesar de que nueve de las 20 principales economías receptoras de inversión extranjera directa eran economías en desarrollo, la mayor parte de esos flujos de inversión fueron destinados a China y al Brasil, y ni uno solo de esos 20 países era un país africano ⁷⁹.

94. En general, ha sido muy difícil mantener un alto nivel de crecimiento durante varias décadas. La lista de países con un crecimiento per cápita superior al 4,5 por ciento anual durante tres o más décadas desde 1950 es muy corta, y la integran países de Europa Meridional, en particular los que han experimentado el auge de los minerales, y los «tigres» de Asia Oriental y Sudoriental. Varios países de ingresos medios de Asia,

⁷⁶ Banco Mundial: Base de datos de los indicadores del desarrollo mundial, 2013.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ UNCTAD: *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, Nueva York y Ginebra, 2013.

⁷⁹ UNCTAD: *Informe sobre las inversiones en el mundo 2013, Las cadenas de valor mundiales: inversión y comercio para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, 2013.

incluida China, se enfrentan a la llamada «trampa de los ingresos medios», que les impide escalar al grupo de altos ingresos.

95. Del mismo modo, el repunte del crecimiento en África es admirable por muchas razones: no sólo se asistió a una aceleración del crecimiento en la década de 2000; en 2012 también aumentaron los flujos de inversión extranjera directa al continente, en un momento en que, a nivel mundial, esos flujos estaban disminuyendo⁸⁰. Sin embargo, con una perspectiva a largo plazo, la reactivación del crecimiento en África sólo está compensando el largo período de disminución de las tasas medianas de crecimiento que se registró entre 1980 y mediados de la década de 1990 — el llamado fenómeno de las «décadas perdidas», que afectó no sólo a África sino a todo el mundo en desarrollo⁸¹.

96. Hasta la fecha, son relativamente pocos los países en desarrollo que han logrado iniciar un proceso de transformación estructural productiva orientada al sector manufacturero y basada en los cambios tecnológicos. La República de Corea, Taiwán (China) y Hong Kong (China) se citan a menudo como ejemplos de países que han logrado esto con creces. Estos países han sabido evolucionar desde el montaje sencillo de insumos importados a las etapas más elaboradas de desarrollo industrial, y sus fabricantes de productos de marca originales son actores de la industria mundial por derecho propio. También han creado una cadena de suministro de alcance regional que ha brindado a los países asiáticos de bajos ingresos un punto de entrada al sector manufacturero. Por otra parte, la introducción de nuevas tecnologías ayudó a mejorar el crecimiento y la competitividad a nivel tanto empresarial como sectorial (mediante el aumento de las cuotas de mercado y la reducción de los costos de producción), lo que estimuló la inversión y en definitiva la creación de empleo.

97. Es importante mencionar un factor que ha contribuido al éxito de estos países, a saber, la distribución de las ganancias derivadas de la productividad a los trabajadores, en términos de ingresos y de tiempo de trabajo a lo largo de la vida laboral, lo que ha permitido compensar los efectos de los cambios tecnológicos que desplazan a la mano de obra. Estos factores positivos son ahora menos visibles, ya que el componente salarial de la renta nacional se está reduciendo en muchos países, y a ello se suman el debilitamiento de las instituciones del mercado de trabajo y el aumento de las formas de trabajo no tradicionales.

98. Sin embargo, la transferencia de tecnología de los países ricos a los países más pobres que se realiza de forma rápida no siempre resulta beneficiosa y suele agravar el problema del crecimiento sin empleo, dado que los métodos de producción de los países más ricos son por lo general más intensivos en capital. Otro factor que puede socavar su impacto potencialmente positivo es una fuerza laboral que no esté preparada para hacer frente a las demandas de la tecnología.

99. Todos estos factores ayudan a explicar las dificultades que han tenido los países en desarrollo de otras regiones para repetir el éxito de los países de Asia Oriental. Mientras que un número creciente de ellos han creado industrias intensivas en mano de obra, especialmente en el sector de la confección y el calzado, son muy pocos los que han subido posiciones en la cadena de valor añadido⁸². Al mismo tiempo, el hecho de pasar directamente de la agricultura a los servicios ha perpetuado el predominio del empleo

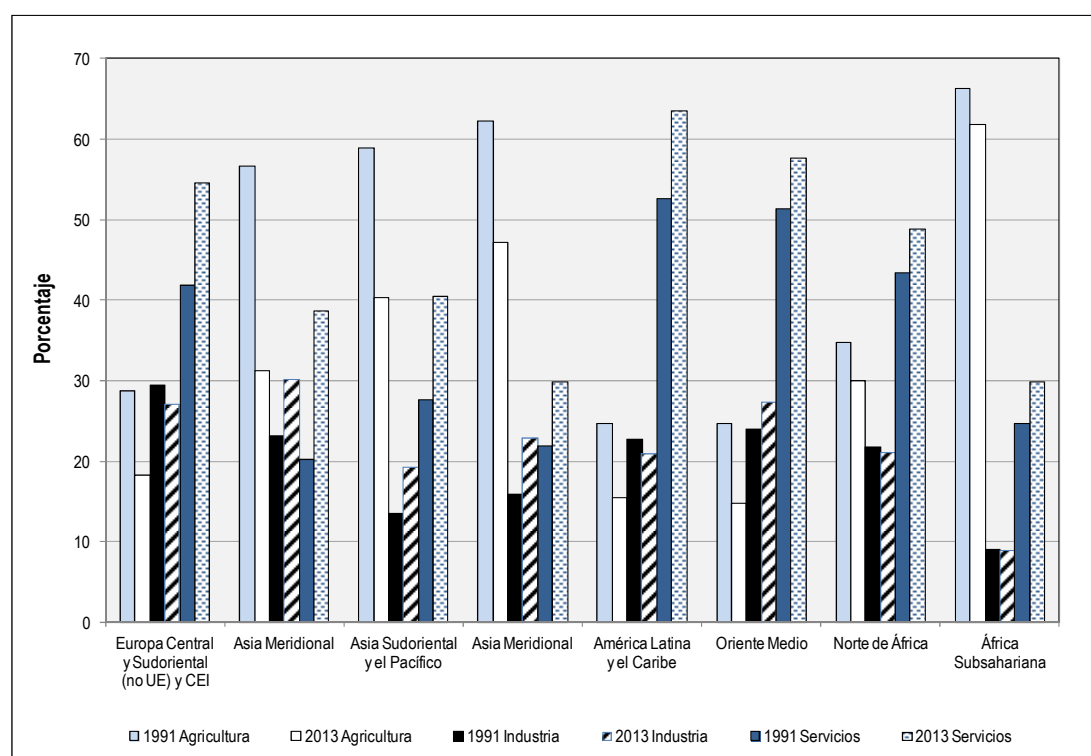
⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Easterly, W.: «The lost decades: Developing countries' stagnation in spite of policy reform 1980–1998», en *Journal of Economic Growth*, 6(2), 2001, págs. 135-157.

⁸² Wade, R.: «After the crisis: Industrial policy and the developmental state in low-income countries», en *Global Policy*, 1(2), 2010, pág. 152.

informal y alentado el desarrollo del segmento de baja productividad del sector de los servicios. De hecho, como muestra el gráfico 1.9, durante las dos últimas décadas la participación de la industria en el empleo ha aumentado menos que la del sector de servicios en todas las regiones, incluso en Asia Oriental.

Gráfico 1.9. Participación en el empleo, por sector, 1991 y 2013



Fuente: OIT, *Trends Econometric Models*, octubre de 2013.

100. Algunos han expresado su preocupación por la «desindustrialización prematura» en el mundo en desarrollo. La tesis básica es que la transición del sector de las manufacturas al sector de servicios en los países en desarrollo tiene lugar con unos niveles de ingresos mucho más bajos que los registrados históricamente en los países industrializados. Como consecuencia de ello, los países en desarrollo no pueden aprovechar los beneficios resultantes del aumento de la productividad asociado a la transformación estructural impulsada por la industria manufacturera y, por lo tanto, tampoco se puede reducir la brecha existente en materia de productividad entre países ricos y pobres⁸³.

101. Al mismo tiempo, está ganando terreno un nuevo planteamiento sobre las políticas activas para promover la transformación estructural productiva. La inversión en la producción industrial contribuye de manera importante a estimular el crecimiento de la productividad gracias al aumento de la capacidad y a la introducción de cambios tecnológicos, y un sector industrial en rápida expansión impulsa la demanda agregada y estimula aún más la inversión y el cambio tecnológico⁸⁴.

⁸³ Rodrik, D.: «The perils of premature deindustrialization», en *Project Syndicate*, 11 de octubre de 2013.

⁸⁴ UNCTAD: *Informe sobre las inversiones en el mundo 2013 – Las cadenas de valor mundiales: inversión y comercio para el desarrollo*.

102. Un informe reciente del McKinsey Global Institute sobre el empleo en África aboga por «estrategias específicas aplicadas por los dirigentes gubernamentales y empresariales para impulsar el crecimiento en los sectores con mayor potencial de creación de empleo»⁸⁵. Esto requerirá «un enfoque de extremo a extremo que permita eliminar los múltiples obstáculos al crecimiento que existen en las cadenas de valor de industrias específicas y establecer la infraestructura, la financiación, el entorno empresarial y las competencias laborales que se necesitan para que las industrias en cuestión puedan prosperar»⁸⁶. Estas políticas activas pueden aplicarse no sólo al sector manufacturero sino también a ciertos ámbitos de la agricultura de alta productividad⁸⁷ y a los servicios modernos, a condición de que esas industrias tengan potencial para crear empleo productivo. Además, la diversificación de la agricultura seguirá siendo un elemento fundamental de las estrategias de crecimiento y promoción del empleo en varios países africanos en los próximos cinco a diez años»⁸⁸.

103. Un tema importante en el debate sobre la transformación estructural es la relación entre el empleo y la productividad. En un estudio reciente de la OIT sobre los vínculos entre el empleo y la productividad se destaca, en primer lugar, que el crecimiento de la productividad es impulsado por la asignación de recursos a nivel tanto intrasectorial como intersectorial y, en segundo lugar, que en toda la muestra de países y todas las submuestras por niveles de ingresos se puede observar una relación negativa entre el crecimiento del empleo y el crecimiento de la productividad laboral⁸⁹.

104. Sin embargo, algunos confían con optimismo en que la convergencia observada en las dos últimas décadas entre los países en desarrollo y los países avanzados podrá mantenerse, ya que los factores que la hicieron posible perdurarán. Las tasas de inversión en los países en desarrollo han sido más altas que en los países avanzados, y esto puede mantenerse fácilmente⁹⁰. Al mismo tiempo, el «dividendo demográfico» (véase la sección 1.2.2) de que disfrutaban muchos países en desarrollo continuará varias décadas más.

105. Con todo, aunque la globalización ha ampliado enormemente las oportunidades al alcance de los países en desarrollo para acelerar el crecimiento y la creación de empleo, siguen existiendo obstáculos de gran calibre.

106. El proceso de globalización y desarrollo es inherentemente desigual. La inversión tiende a concentrarse en los países que pueden proporcionar una masa crítica mínima y óptima de infraestructura, competencias y servicios de apoyo que las empresas multinacionales requieren. El problema clave es que las pequeñas diferencias en las condiciones iniciales suelen ser acumulativas, potenciando los obstáculos para los recién llegados y frenando así la convergencia generalizada entre los países.

107. Algunos de estos obstáculos sólo pueden superarse mediante la colaboración a nivel mundial, pero también se plantean retos difíciles en relación con la política

⁸⁵ McKinsey: *Africa at work: Job creation and inclusive growth*, 2012, pág. 2.

⁸⁶ *Ibid.*, pág. 3.

⁸⁷ Este importante aspecto se examinará en el marco de la ACI relativa al trabajo decente en la economía rural.

⁸⁸ Hidalgo, C.: «Discovering Southern and East Africa's industrial opportunities», *Economic Policy Paper Series*, The German Marshall Fund of the United States, Washington, D.C., 2011.

⁸⁹ Islam, I. y Kucera, D.: *Beyond Macroeconomic Stability: Structural Transformation and Inclusive Development*, OIT y Palgrave Macmillan, Ginebra, 2014, capítulo 5, y Junankar, P. N.: *Is there a trade-off between employment and productivity?*, IZA Discussion Paper No. 7717, noviembre de 2013.

⁹⁰ Dervis, K.: Convergence, Interdependence and Divergence, en *Finance and Development*, 49(3), septiembre de 2012.

nacional, en particular la política de empleo, para gestionar la integración exitosa en la economía mundial.

108. Por tanto, en la discusión sobre la nueva geografía del crecimiento se han de examinar las posibilidades de convergencia y de transformación estructural desde el punto de vista del empleo y el desarrollo. El principal desafío de las políticas reside en cómo convertir los buenos resultados que ha conseguido el mundo en desarrollo en los últimos años en términos de crecimiento en beneficios tangibles y ampliamente compartidos en materia de empleo y bienestar social.

109. Las políticas que favorecen la estabilidad macroeconómica, la liberalización del mercado y la buena gobernanza económica son necesarias pero no suficientes para garantizar buenos resultados. La promoción activa de la transformación estructural en actividades de alta productividad también resulta crucial ⁹¹. Un marco macroeconómico favorable al empleo (como se explica en la sección 2.2) proporcionará las bases para un crecimiento sostenible que fomente la creación de empleos de buena calidad.

110. Las políticas que fomentan la inversión y la producción industrial deberían desempeñar un papel preponderante en las estrategias nacionales de empleo. Deberían combinarse con políticas de distribución de los ingresos y políticas salariales que tengan como objetivo distribuir equitativamente las ganancias derivadas de la productividad. Este enfoque de doble vía es probablemente el más apropiado para abordar la cuestión de los vínculos entre la productividad y el empleo.

1.2.2. El nuevo contexto demográfico

111. En la reunión de 2013 de la Conferencia Internacional del Trabajo se examinaron las amplias repercusiones del contexto demográfico actual y futuro en el empleo y la protección social ⁹².

112. La población mundial seguirá creciendo y pasará de 6 900 millones de personas en 2010 a 9 300 millones en 2050, pese al descenso de las tasas de fecundidad. Este aumento de la población se concentrará en las regiones menos desarrolladas, mientras que las poblaciones de las regiones más desarrolladas se mantendrán estables. Se prevé que, en el futuro, el crecimiento de la población se producirá casi exclusivamente en las zonas urbanas.

113. Casi todos los países desarrollados tienen tasas de fecundidad inferiores a la tasa necesaria para mantener el tamaño de la población en su nivel actual, que es de 2,1 hijos por mujer. En el período 2040-2045, África será la única región con una tasa de fecundidad considerablemente superior al umbral de sustitución.

114. Se prevé que la esperanza de vida al nacer, otro factor determinante de la evolución de la población, crecerá en todas las regiones del mundo. No obstante, en algunos países, sobre todo en el África Subsahariana, el VIH y el sida están teniendo un profundo impacto negativo en la esperanza de vida.

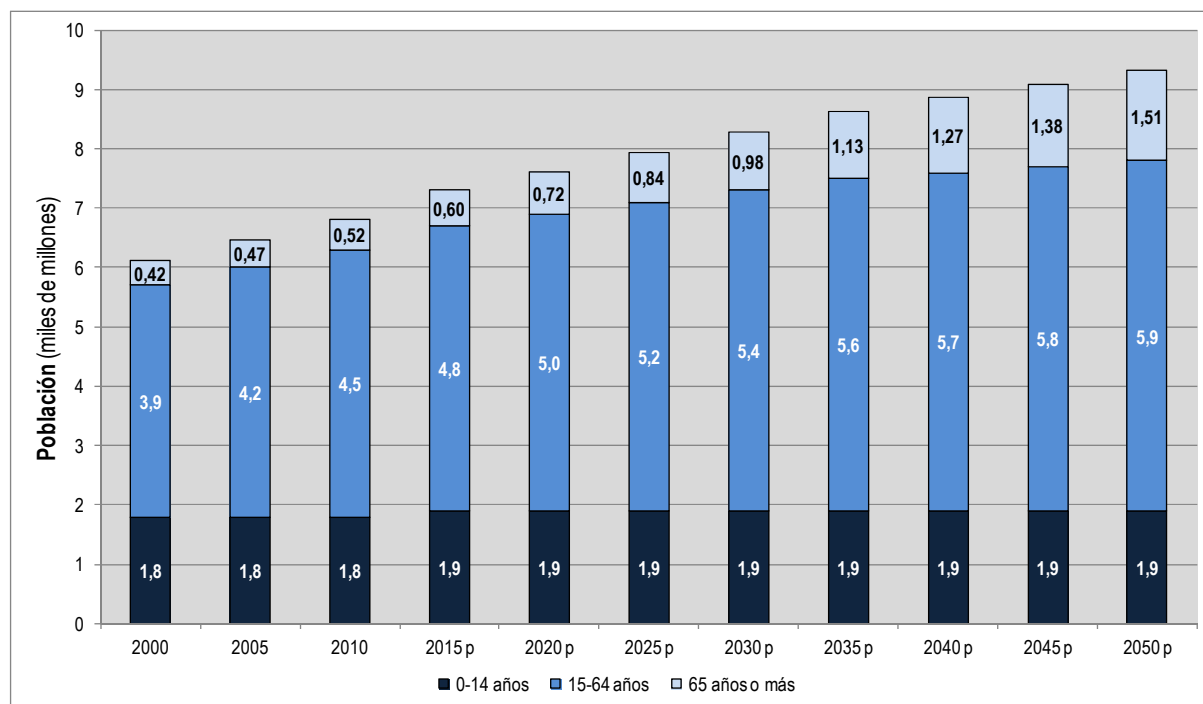
115. Debido a estos y a otros factores, la distribución por edad de la población mundial está experimentando una profunda transformación. Según las proyecciones, en 2050 la población mayor de 65 años de edad se habrá triplicado con respecto al nivel de 2010, mientras que la población menor de 15 años de edad se mantendrá estable (véase el

⁹¹ Rodrik, D.: *The Future of Convergence*, HKS Faculty Research Working Paper Series RWP11-033, Harvard University, Boston, 2011.

⁹² OIT: *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, Ginebra, 2013.

gráfico 1.10). Tres cuartas partes de la población mundial de edad avanzada, que estará constituida mayoritariamente por mujeres, vivirán en países en desarrollo (especialmente de Asia).

Gráfico 1.10. Población mundial desglosada por grupos de edad, 2000-2050



p = proyecciones.

Fuente: Naciones Unidas, *World Population Prospects*, 2010.

116. Las tendencias relativas al envejecimiento de la población afectan a todos los países, aunque a ritmos distintos y en momentos diferentes.

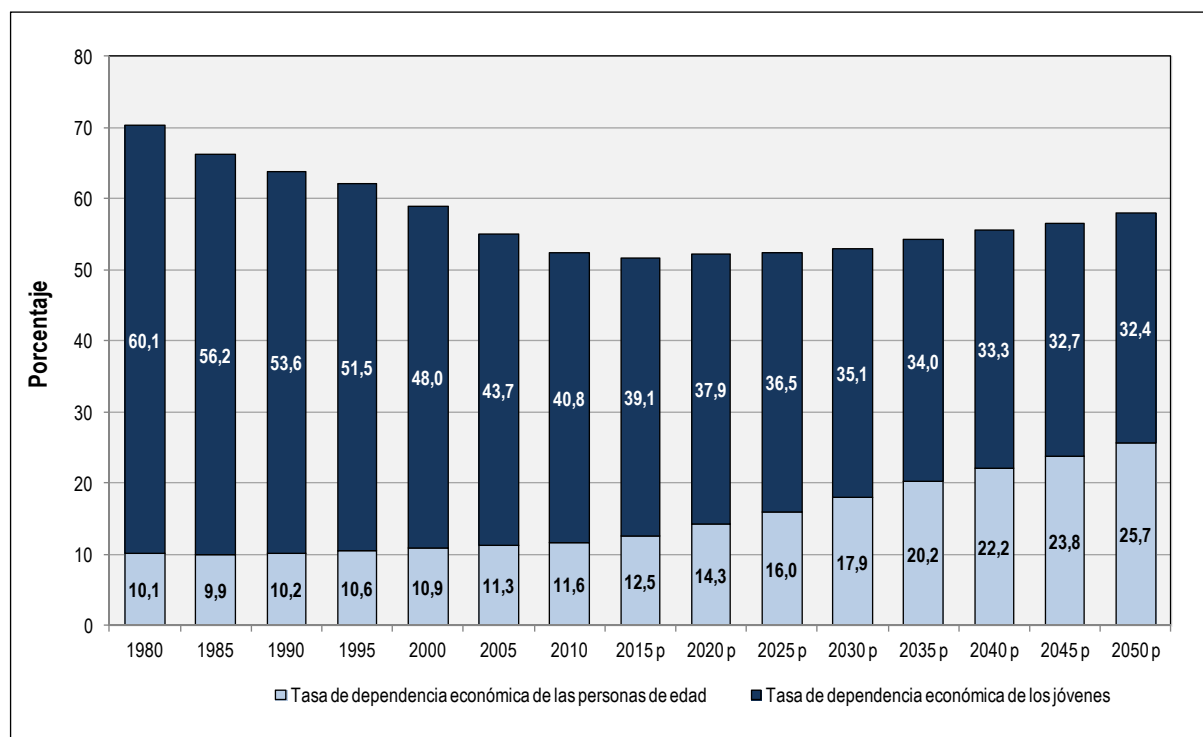
117. Como consecuencia del crecimiento demográfico y de las tendencias relativas al envejecimiento de la población, dentro de una década habrán entrado al mercado 404 millones de nuevos trabajadores. Según las previsiones, el crecimiento de la fuerza de trabajo será particularmente intenso en los países en desarrollo, mientras que el crecimiento de la población en edad de trabajar se estancará o incluso disminuirá en muchos países desarrollados.

118. El nuevo contexto demográfico y su interacción con los mercados de trabajo tienen profundas repercusiones en la dinámica de la migración. Se estima que hoy en día hay 105 millones de migrantes económicamente activos. La migración por motivos de empleo se tiene cada vez más en cuenta en las políticas de empleo de los países de origen y de destino. Es probable que el envejecimiento de la población y el riesgo potencial de escasez de mano de obra y de competencias laborales hagan aumentar la demanda de mano de obra migrante en sectores económicos clave como el de la salud y la prestación de cuidados.

119. En general, el índice de la relación entre las personas que no están en edad de trabajar y las que sí lo están (también llamado tasa de dependencia económica) crecerá a partir de 2015 (véase el gráfico 1.11). En 2050, por cada cuatro personas en edad de trabajar habrá otras seis que dependerán de los ingresos de esas cuatro. Cuando se frena la desaceleración del crecimiento de la población, se crea el potencial de «dividendo

demográfico», que puede ser aprovechado por los países en desarrollo mediante la adopción de las políticas adecuadas.

Gráfico 1.11. Tasa de dependencia total mundial, desglosada por edad, 1980-2050



p = proyecciones.

Fuente: Naciones Unidas: *World Population Prospects*, 2010.

120. Las ventajas del dividendo demográfico no se obtienen automáticamente; más bien dependen de las instituciones y las políticas. Un requisito básico es poner mucho empeño en maximizar la creación de empleo productivo. El alto nivel de desempleo juvenil, la baja calidad del empleo y las bajas tasas de participación en la fuerza laboral, problemas que actualmente prevalecen en muchos países africanos y asiáticos, reducen los beneficios que aportaría una mano de obra proporcionalmente más amplia.

121. Por el contrario, en la mayoría de países desarrollados, el envejecimiento de la población plantea el principal reto demográfico, aunque este reto ya está afectando a algunos países en desarrollo. A medida que aumentan las tasas de dependencia de las personas mayores se va complicando la financiación de la protección social, especialmente de la atención sanitaria y las pensiones. También hay un riesgo de que la escasez de mano de obra y de competencias laborales impida el crecimiento.

122. La resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2013 hace hincapié en que, para hacer frente al reto demográfico, los mandantes tripartitos deberían formular una combinación de políticas amplia e innovadora, que reconozca la interdependencia entre los cambios demográficos, el empleo, la migración laboral, la protección social y el desarrollo económico. Esta combinación debería incluir políticas para promover el empleo juvenil, prevenir y combatir la discriminación por motivos de edad, promover la igualdad de género, integrar a los trabajadores con discapacidad, eliminar el trabajo infantil y garantizar una buena gestión de la migración laboral. Es

necesario que todas las políticas tengan una visión a largo plazo que abarque el ciclo vital ⁹³.

123. El aumento de la participación de los grupos subrepresentados en la fuerza laboral es un elemento esencial de las respuestas que se han de formular. Para lograr ese aumento será fundamental proveer empleos de calidad y políticas de apoyo a las familias y de conciliación de la vida familiar y laboral, con inclusión de los servicios de cuidados de los niños y de las personas mayores, la protección de la maternidad y el trabajo en régimen de tiempo parcial mutuamente acordado y libremente elegido. A tal fin es esencial aplicar enfoques integrados y coherentes en materia de formación teniendo en cuenta las necesidades del mercado de trabajo y brindando oportunidades de aprendizaje permanente.

124. Se deberían establecer y mantener sistemas integrales de seguridad social adecuados y sostenibles, que tengan en cuenta el nuevo contexto demográfico. Los pisos de protección social son necesarios para garantizar, como mínimo, que todas las personas tengan acceso a una atención de salud esencial y una seguridad básica del ingreso a lo largo del ciclo vital ⁹⁴.

125. El diálogo social es fundamental para hacer frente a los retos que plantea el nuevo contexto demográfico y para encontrar respuestas eficaces, equitativas y sostenibles a los retos demográficos.

126. En el plan de seguimiento adoptado por el Consejo de Administración en noviembre de 2013 se señalaron las medidas que podría adoptar la Oficina para apoyar la acción de los mandantes de la OIT desde una perspectiva integrada del empleo y la protección social ⁹⁵.

1.2.3. Las consecuencias de la desigualdad de ingresos

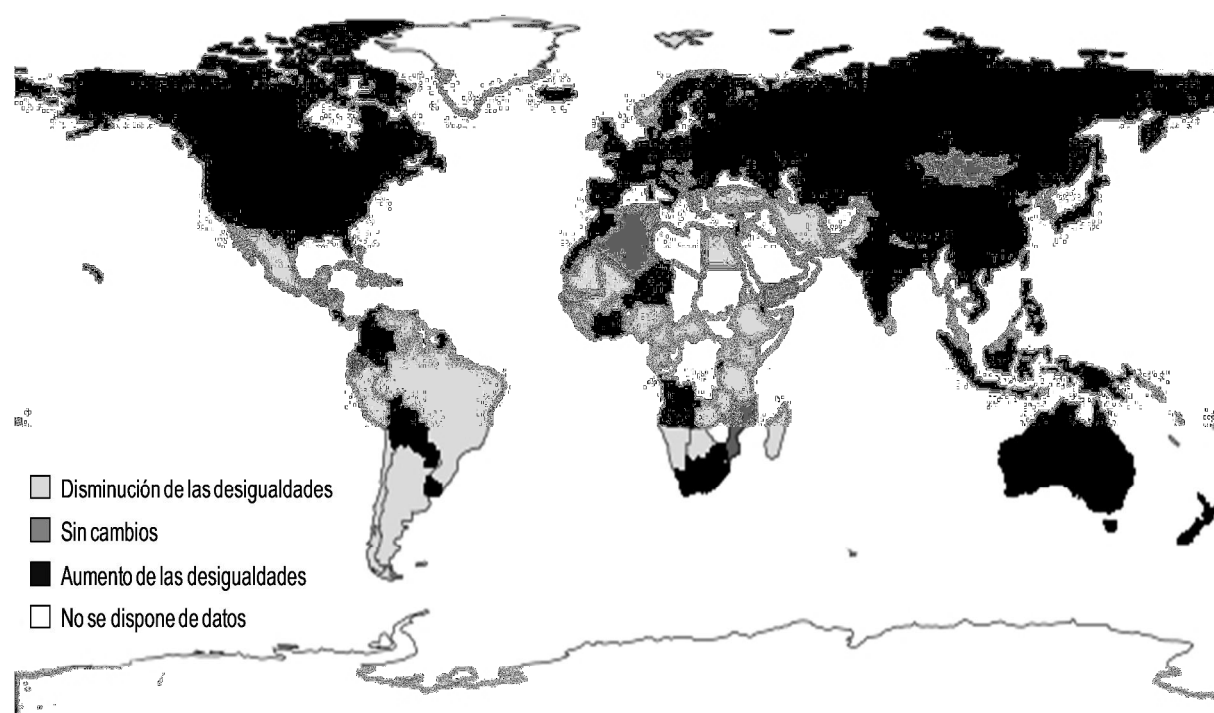
127. Se observa una tendencia mundial caracterizada por el aumento de la desigualdad de ingresos (véase el gráfico 1.12) ⁹⁶, tanto en la distribución de los ingresos personales entre los individuos o los hogares como en la distribución de la renta nacional entre beneficios y salarios.

⁹³ OIT: Resolución relativa al empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, Ginebra, 2013.

⁹⁴ OIT: Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012.

⁹⁵ OIT: *Cuestiones derivadas de las labores de la 102.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo: Seguimiento de la Resolución relativa al empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico*, Consejo de Administración, documento GB.319/INS/3/3, 319.ª reunión, Ginebra, octubre de 2013.

⁹⁶ Berg, J.: *Labour market institutions and inequality: Building social justice in the 21st century*, Cheltenham y Ginebra (de próxima publicación).

Gráfico 1.12. Variación de la desigualdad en todo el mundo

Nota: El método de medición utilizado es la comparación entre el coeficiente de Gini del primer año del período 1990-1995 para el que se dispone de datos y el último año del período 2005-2010 para el que se dispone de datos; debido a la escasez de datos disponibles para los países africanos, en ese caso se aplicó una definición menos estricta, utilizando los datos de los siguientes países y años: Burkina Faso: 1994 y 2003; Camerún: 1990 y 2002; República Centroafricana: 1992 y 2003; Côte d'Ivoire: 1990 y 2002; Gambia: 1992 y 2003; Mauritania: 1990 y 2000; Mozambique: 1996 y 2005; Nigeria: 1990 y 2004; República Unida de Tanzania: 1990 y 2001.

Fuente: F. Solt: «Standardizing the World Income Inequality Database», en *Social Science Quarterly*, 90(2), págs. 231-242. Standardized World Income Inequality Database, versión 3.1, diciembre de 2011.

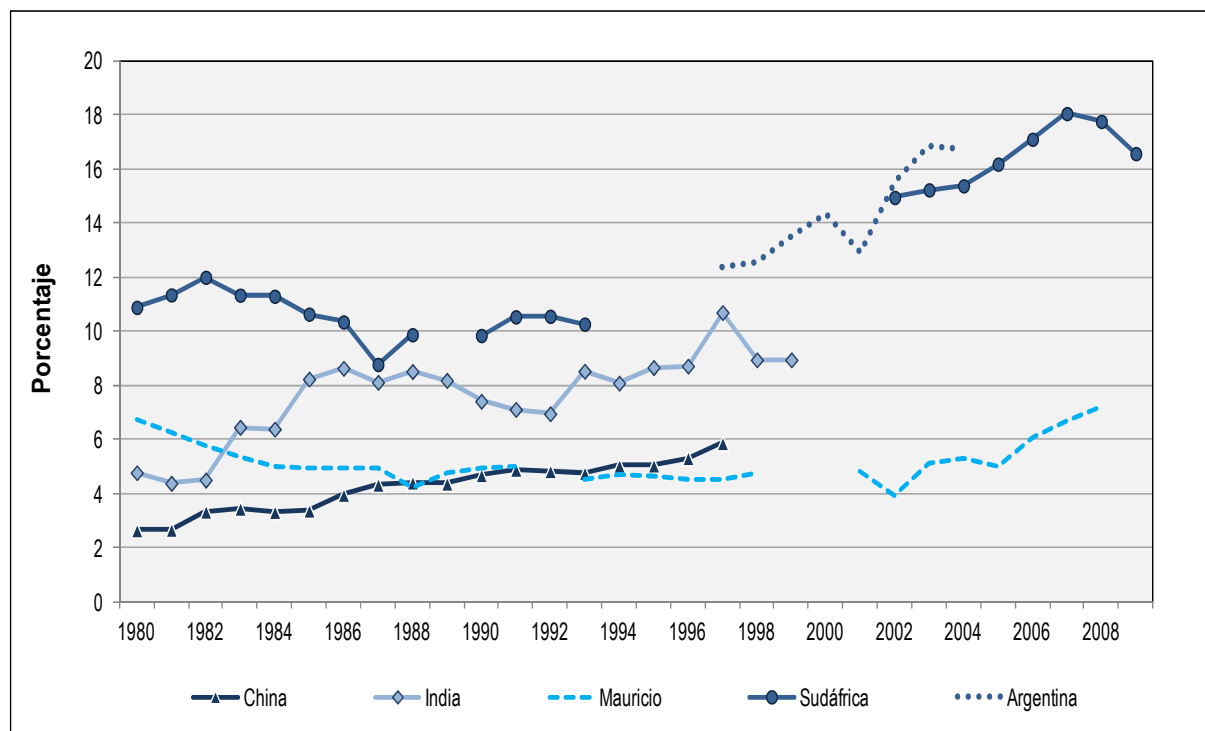
128. Globalmente, la desigualdad de ingresos (medida según el coeficiente de Gini) en los países de altos ingresos se ha acentuado en los tres últimos decenios, con un incremento del valor medio, que pasó de 28,7 a 30,1 entre 1980 y 2005. En cambio, en los países de bajos y medianos ingresos, la desigualdad se redujo, con una disminución del valor medio, que pasó de 43,0 a 39,8 entre 1980 y 2005. Ahora bien, estas cifras también indican que, globalmente, los niveles de desigualdad en los países en desarrollo son notablemente superiores a los de los países desarrollados.

129. La variación de la desigualdad de ingresos difiere según las regiones. Entre 1980 y 2005 se observa una ligera tendencia a la baja para Asia Oriental y el Pacífico, Oriente Medio, África Septentrional y África Subsahariana. En cambio, la desigualdad de ingresos se acentuó en Europa, Asia Central, y América Latina y el Caribe ⁹⁷.

130. Cabe señalar que los datos relativos a la participación en la renta indican una tendencia al alza en la participación en la renta nacional del 1 por ciento de los perceptores de rentas más altas en un grupo seleccionado de países de bajos y medianos ingresos (véase el gráfico 1.13).

⁹⁷ Variación de los valores medios del coeficiente de Gini entre 1980 y 2005 en las diferentes regiones: Asia Oriental y el Pacífico (-2,2), Europa y Asia Central (+7,1), América Latina y el Caribe (+2,6), Oriente Medio y África Septentrional (-2,3), Asia Meridional (-2,1) y África Subsahariana (-2,5).

Gráfico 1.13. Participación en la renta nacional del 1 por ciento de los perceptores de rentas más altas en una selección de países de bajos y medianos ingresos, 1980-2009



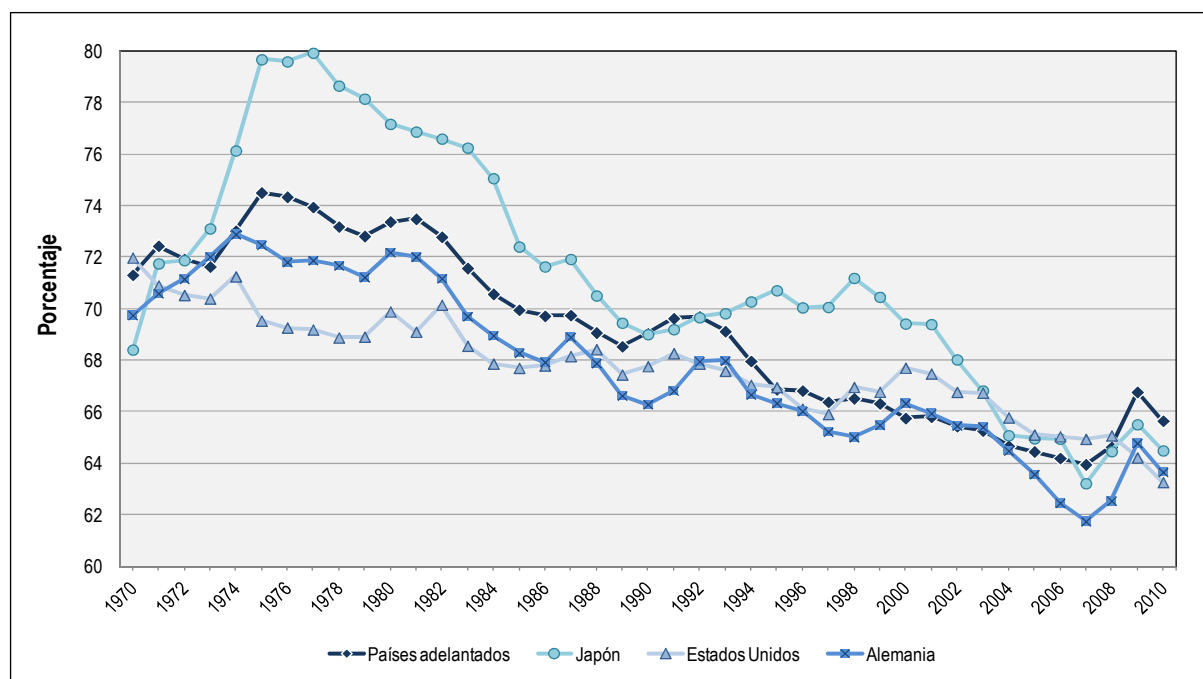
Fuente: Alvaredo, F.; Atkinson, A. B.; Piketty, T.; Saez, E.: The World Top Incomes Database 2012, <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes>.

131. Incluso antes de la reciente crisis, la distribución de la renta nacional entre trabajo y capital era un motivo de creciente preocupación. En el *Informe Mundial sobre Salarios 2012/2013* de la OIT se describía una disminución de la participación del factor trabajo en la renta nacional en un grupo de 26 economías desarrolladas, que pasó de ser de más del 75 por ciento por término medio a finales de 1970 a situarse en torno al 65 por ciento en los años que precedieron a la crisis (véase el gráfico 1.14a). En un grupo de 16 economías en desarrollo y emergentes, la participación del trabajo en la renta nacional, que era del 62 por ciento a principios del decenio de 1990, disminuyó hasta el 58 por ciento justo antes del estallido de la crisis (véase el gráfico 1.14b)⁹⁸. Estas tendencias confirman las conclusiones de estudios anteriores⁹⁹.

⁹⁸ OIT: *Informe Mundial sobre Salarios 2012/2013: Los salarios y el crecimiento equitativo*.

⁹⁹ OCDE: *World Employment Report 2012*, París, 2012.

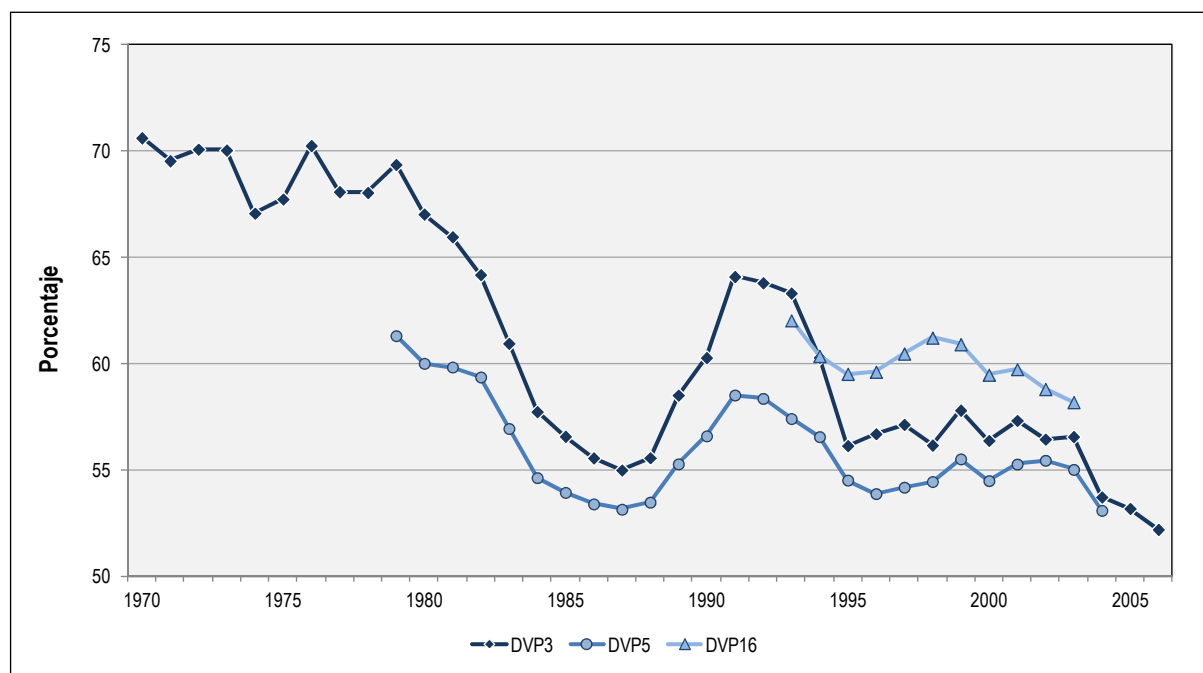
Gráfico 1.14, a). Participación ajustada del trabajo en la renta nacional en países adelantados, 1970-2010



Nota: Promedio no ponderado de 16 países de la OCDE de altos ingresos.

Fuente: Stockhammer, E.: *Why have wage shares fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution*, Conditions of Work and Employment Series, núm. 35, OIT, Ginebra, 2012; Comisión Europea: base de datos AMECO.

Gráfico 1.14, b). Participación ajustada del trabajo en la renta nacional en economías en desarrollo y emergentes, 1970-2007

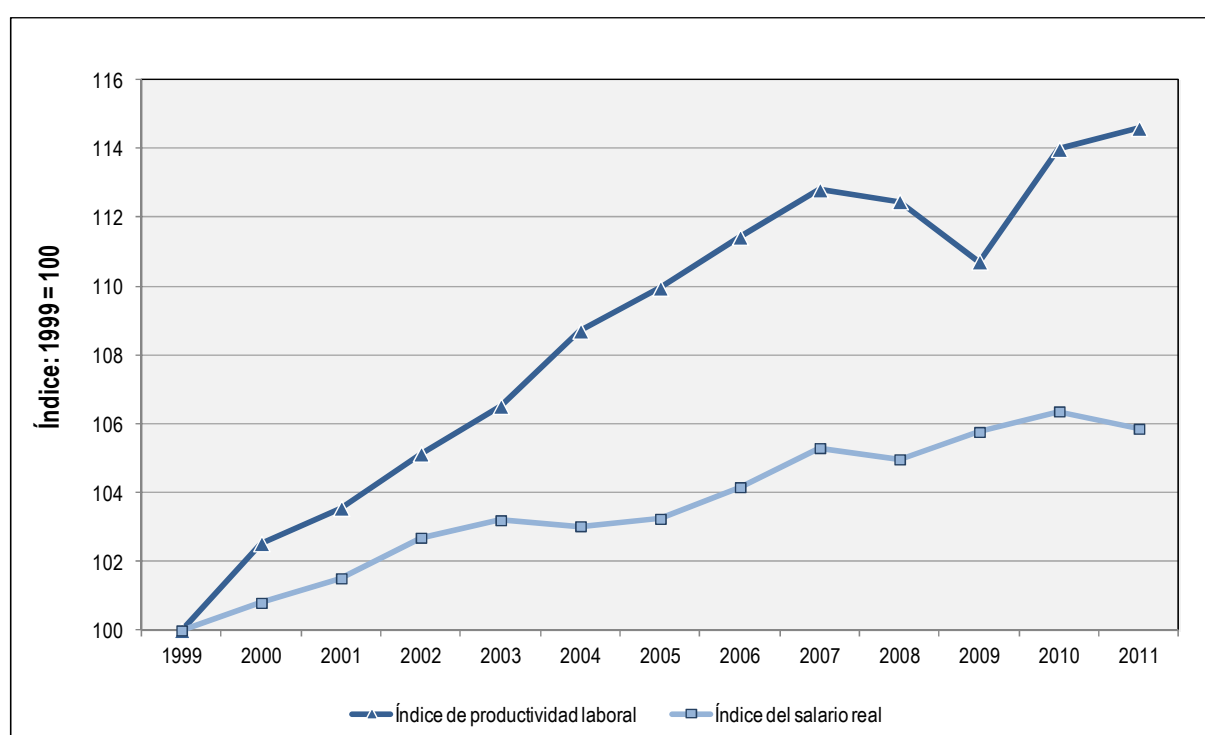


DVP3: México, Corea del Sur y Turquía; DVP5: China, Kenya, México, Corea del Sur y Turquía; DVP 16: Argentina, Brasil, Chile, China, Costa Rica, Kenya, México, Namibia, Omán, Panamá, Perú, Federación de Rusia, Sudáfrica, Corea del Sur, Tailandia y Turquía (promedios no ponderados).

Fuente: Véase la fuente del gráfico 1.14, a).

132. La disminución de la participación del trabajo en la renta nacional va asociada a la creciente divergencia entre las tasas de crecimiento de los salarios medios y de la productividad laboral (véase el gráfico 1.15). En las economías desarrolladas, el crecimiento de la productividad laboral ha sido más de dos veces superior al crecimiento de los salarios medios desde 1999¹⁰⁰. Ahora bien, este hallazgo refleja sobre todo las tendencias registradas en los países más grandes, como los Estados Unidos, Alemania o Japón, y no se aplica necesariamente a otros países. Los estudios basados en datos empíricos atribuyen la caída de la participación del trabajo en la renta nacional a varios factores, entre los que cabe mencionar el progreso tecnológico, la globalización, la influencia cada vez mayor de los mercados financieros en la economía real y la reducción de la afiliación sindical.

Gráfico 1.15. Variación de los salarios reales y de la productividad en economías desarrolladas, 1999-2011



Fuente: Base de datos de la OIT sobre las tendencias mundiales de los salarios, marzo de 2012.

133. La disminución de la participación del trabajo en la renta nacional a nivel mundial también se ha relacionado con un aumento de la desigualdad salarial. Así, según el *Informe Mundial sobre Salarios 2012/2013* de la OIT, la distancia entre el 10 por ciento superior y el 10 por ciento inferior de los asalariados aumentó en 23 de 31 países, y la proporción de ocupados con salarios bajos (definido como menos de dos tercios de la mediana salarial) también aumentó en 25 de 37 países. Al mismo tiempo, los sueldos y salarios del 1 por ciento de los asalariados mejor remunerados también han aumentado. Este fenómeno se observa especialmente en los Estados Unidos, aunque también, en mayor o menor medida, en Japón, Países Bajos, Canadá, Italia, España y Reino Unido, pero no así en Suecia, Finlandia o Australia¹⁰¹.

¹⁰⁰ OIT: *Informe Mundial sobre Salarios 2012/2013: Los salarios y el crecimiento equitativo*, op. cit.

¹⁰¹ Alvaredo, F. y otros: *The World Top Incomes Database*, 2012, <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes>.

134. En investigaciones recientes del FMI y otras instituciones se ha llegado a la conclusión de que, en general, la consolidación fiscal en los países de la OCDE ha tenido importantes efectos en la distribución de la renta, ha generado más desigualdades y desempleo, y ha provocado una caída de la participación de los salarios en la renta nacional. Los datos también apuntan a que los ajustes basados en el gasto han tenido, en promedio, mayores efectos distributivos que los ajustes fiscales ¹⁰².

135. Más allá de consideraciones como el costo de la creciente desigualdad en términos de justicia social y cohesión, hay múltiples vínculos entre ésta y el empleo, que requieren más investigaciones de política. Una gran desigualdad reduce la demanda agregada y el consumo de los hogares, además de restringir las oportunidades de creación de empleo. Habida cuenta de que la propensión al consumo es mayor cuando las rentas proceden de los salarios que cuando proceden de los beneficios, una disminución de la participación de los salarios en la renta nacional genera una tendencia hacia niveles más reducidos de demanda efectiva. Aunque en teoría esta tendencia se puede contrarrestar con un aumento del gasto en inversión a partir de los beneficios, o un aumento de las exportaciones gracias a la reducción de los costos laborales, en la práctica esto no ha ocurrido de manera generalizada, como se indicó anteriormente ¹⁰³.

136. La desigualdad también está relacionada con las pautas de crecimiento. Un crecimiento intensivo en mano de obra en los sectores más dinámicos de la economía es un medio eficaz para acelerar el crecimiento y reducir la pobreza sin el costo que supone la creciente desigualdad de ingresos.

137. Entre las medidas de política que pueden contribuir a reducir las desigualdades de ingresos y en el mercado de trabajo cabe mencionar la creación de empleo de calidad y la reducción del empleo informal, además de otras iniciativas, como un gasto público eficiente y orientado a los grupos vulnerables, políticas salariales — principalmente, unos salarios mínimos adecuadamente concebidos para proteger a los asalariados de una remuneración excesivamente baja — y pisos de protección social nacionales y efectivos como elementos fundamentales de los sistemas nacionales de seguridad social.

1.2.4. La igualdad de género en los mercados de trabajo

138. Aunque en los últimos decenios se han logrado avances, sigue habiendo importantes desigualdades de género en los mercados de trabajo a nivel mundial. En todas las regiones y en casi todos los países, las tasas de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo son muy inferiores a las de los hombres. Una gran parte del empleo femenino sigue estando peor remunerado, es menos seguro y está peor considerado que el realizado por los hombres.

139. A nivel mundial, en 2013 el 49,1 por ciento de las mujeres y el 46,9 por ciento de los hombres empleados se encontraban en una situación laboral vulnerable. Esta diferencia relativamente pequeña a nivel mundial entre los hombres y las mujeres con empleos precarios enmascara diferencias más pronunciadas en África Septentrional

¹⁰² Agnello, L. y Sousa, R.: *How do banking crises impact on income inequality?*, documentos de trabajo, NIPE WP 30/2011 (Núcleo de Investigación en Políticas Económicas, Universidad del Miño) 2011; Ball, L. y otros: *The Distributional Effects of Fiscal Consolidation*, documento de trabajo del FMI, WP/13/151, Washington D.C., 2013 y Woo, J. y otros: *Distributional consequences of fiscal consolidation and the role of fiscal policy: What do the data say?*, documento de trabajo del FMI, WP/13/195, 2013.

¹⁰³ OIT: *The global crisis: Causes, responses and challenges*, Ginebra, 2011.

(24,5 puntos porcentuales), Oriente Medio (9,5 puntos) y África Subsahariana (15 puntos) ¹⁰⁴.

140. La segregación de género en el trabajo persiste en todo el mundo, aunque se ha reducido en muchas economías, sobre todo porque la importancia relativa de las diferencias de género en el capital humano, especialmente en la educación, es cada vez menor ¹⁰⁵.

141. También hay importantes diferencias de género en la composición sectorial del empleo. A nivel mundial, el 49,4 por ciento de las mujeres trabajadoras estaban empleadas en el sector de los servicios en 2013, mientras que en el caso de los hombres este porcentaje era del 42,3 por ciento. El mismo año, el 26,7 por ciento de los hombres empleados trabajaban en el sector industrial, en comparación con el 17,4 por ciento de mujeres ocupadas, y un 31 por ciento de los hombres estaban empleados en el sector agrícola, mientras que este porcentaje era del 33,2 por ciento en el caso de las mujeres. Sin embargo, la parte correspondiente al trabajo agrícola en el empleo femenino total era mucho más elevada en Asia Meridional, Oriente Medio y África Septentrional, regiones en las que la tasa general de empleo de las mujeres es considerablemente inferior a la de los hombres (en estas regiones, la brecha de género era de 23,9, 13,1 y 12,4 puntos porcentuales, respectivamente) ¹⁰⁶. En Asia Meridional, el peso de la agricultura en el empleo femenino disminuyó del 76,4 por ciento al 64,8 por ciento entre 1992 y 2013, mientras que en el caso de los hombres éste se redujo de manera mucho más pronunciada, al pasar del 56,4 por ciento al 40,9 por ciento, durante el mismo período. Suele marginarse a las mujeres en este sector, lo que implica una pobreza femenina persistente.

142. La creciente globalización ha permitido que las mujeres de los países en desarrollo se incorporen al empleo remunerado por varios medios, y muchas de ellas trabajan actualmente en las zonas francas industriales, la agricultura orientada a la exportación y, cada vez más, como trabajadoras migrantes independientes. Ahora bien, estos empleos no siempre son de buena calidad o seguros. En muchos países en desarrollo, la reciente crisis ha tenido como resultado el despido de un gran número de trabajadoras que percibían una baja remuneración en la industria manufacturera orientada a la exportación. Al no tener muchas otras oportunidades de empleo, suelen convertirse en trabajadoras informales y, por lo tanto, se empobrecen todavía más e incluso están peor protegidas ¹⁰⁷.

143. Tal como se señaló anteriormente, en casi todos los países el sector informal emplea a más mujeres que hombres, sobre todo en los sectores no agrícolas ¹⁰⁸. Ello explica en parte por qué más mujeres trabajadoras viven en condiciones de pobreza y están en una situación más vulnerable en comparación con los hombres, en particular en

¹⁰⁴ OIT: *Global Employment Trends for Women 2012*, op. cit.

¹⁰⁵ Sparreboom, T.: *Gender equality, part-time work and segregation*, documento presentado en el 73.º Foro sobre Trabajo Decente, OIT, Ginebra, 2013 (no publicado).

¹⁰⁶ OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo 2014 – ¿Hacia una recuperación sin creación de empleos?*, op.cit.

¹⁰⁷ Otobe, N.: *Global economic crisis, gender and employment: The impact and policy response*, documento de trabajo sobre el empleo núm. 74, OIT, Ginebra, 2011; OIT y Banco Asiático de Desarrollo (BASD): *Women and labour markets in Asia: Rebalancing for gender equality*, 2011.

¹⁰⁸ OIT: *Statistical update on employment in the informal economy*, Ginebra, 2012 y OIT: *El trabajo decente y la economía informal*. Informe VI, 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002; Carr, M., Chen, M. A., y Tate, J.: «Globalization and home-based workers», en *Feminist Economics*, 6(3), págs. 123 a 142, 2000; Chen, M., Sebstad, J., y O'Connell, L.: «Counting the invisible workforce: The case of home-based workers», en *World Development* 27(3), págs. 603 a 610, 1999.

contextos de crisis, conflictos civiles y desastre naturales ¹⁰⁹. En todo el mundo, más hombres que mujeres están cubiertos por sistemas de seguridad social.

144. En los países en desarrollo más pobres, principalmente en el África Subsahariana, la pandemia del VIH y el sida afecta a las mujeres de manera desproporcionada.

145. La pobreza persistente y las escasas oportunidades de empleo que tienen ante sí están obligando cada vez más a las mujeres a emigrar de las zonas rurales a las zonas urbanas y a otros países. La mayoría de las mujeres que emigran a otros países para trabajar suelen encontrar empleos de categoría inferior como el trabajo doméstico. Se observa una tendencia alarmante a la explotación, el abuso y la violencia contra las trabajadoras y los niños migrantes, en particular la trata relacionada con el trabajo doméstico y la industria del sexo ¹¹⁰. Así, en 2010, el 83 por ciento de los trabajadores domésticos a nivel mundial, cuyo número se estimaba en 53,6 millones, eran mujeres, muchas de ellas migrantes ¹¹¹. Más de la mitad de todos los trabajadores domésticos no están sujetos a ninguna legislación que limite su horario de trabajo semanal, más de las dos quintas partes no tienen derecho a percibir un salario mínimo, y más de un tercio de las trabajadoras domésticas no tienen derecho a la licencia de maternidad ¹¹².

146. La transición demográfica examinada en la sección 1.2.2 tiene repercusiones concretas para las mujeres. Así, por ejemplo, está aumentando el número de mujeres que corren el riesgo de verse abocadas a la pobreza en la vejez, sobre todo en los países que no ofrecen una pensión básica. Las mujeres también son las principales dispensadoras de cuidados, remunerados o no ¹¹³ y, en muchos países en desarrollo, la carga que supone para las mujeres el trabajo en el hogar o el trabajo no remunerado de prestación de cuidados limita enormemente su capacidad para desempeñar un trabajo remunerado. Los datos sobre la utilización del tiempo indican que en África y Asia, las mujeres contabilizan el 80 por ciento del tiempo total dedicado al trabajo no remunerado en el hogar.

147. Un elemento positivo es que una mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo puede ser una importante medida de política para afrontar la transición demográfica, ya que puede contrarrestar el descenso de la población en edad de trabajar provocado por el envejecimiento y evitar un aumento significativo de la tasa de dependencia de las personas de más edad. En Egipto, la India y Sudáfrica, por ejemplo, la tasa de dependencia económica podría reducirse casi a la mitad aumentando la participación de la mujer en la fuerza de trabajo hasta el 90 por ciento de la participación masculina.

¹⁰⁹ Hemmings-Gapihan, G.: «Climate change, Subsistence Farming, Food Security and Poverty: The consequences of agricultural policies on women and men farmers in Burkina Faso and Côte d'Ivoire», en *African Policy Journal*, IV, Boston, Universidad de Harvard, Boston, 2008.

¹¹⁰ OIT: *Preventing discrimination, exploitation and abuse of women migrant workers: An information guide*, Ginebra, 2003; Laczko, F. y Gozdzia, E.: «Data and research on human trafficking: A global survey», en *International Migration*, 43(1/2), Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra, 2005.

¹¹¹ Por ejemplo, en Sri Lanka la migración laboral femenina ha aumentado el último decenio, y representa casi la mitad del número total de trabajadores que emigran. En 2010, el 86,36 por ciento del total de mujeres trabajadoras migrantes eran trabajadoras domésticas (Otope, N.: *Globalization, employment and gender in the open economy of Sri Lanka*, Documento de trabajo sobre el empleo núm. 138, OIT, Ginebra, 2013).

¹¹² OIT: *Los trabajadores domésticos en el mundo: Estadísticas mundiales y regionales, y alcance de la protección jurídica*, Ginebra, 2013.

¹¹³ OIT: *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*, op. cit.

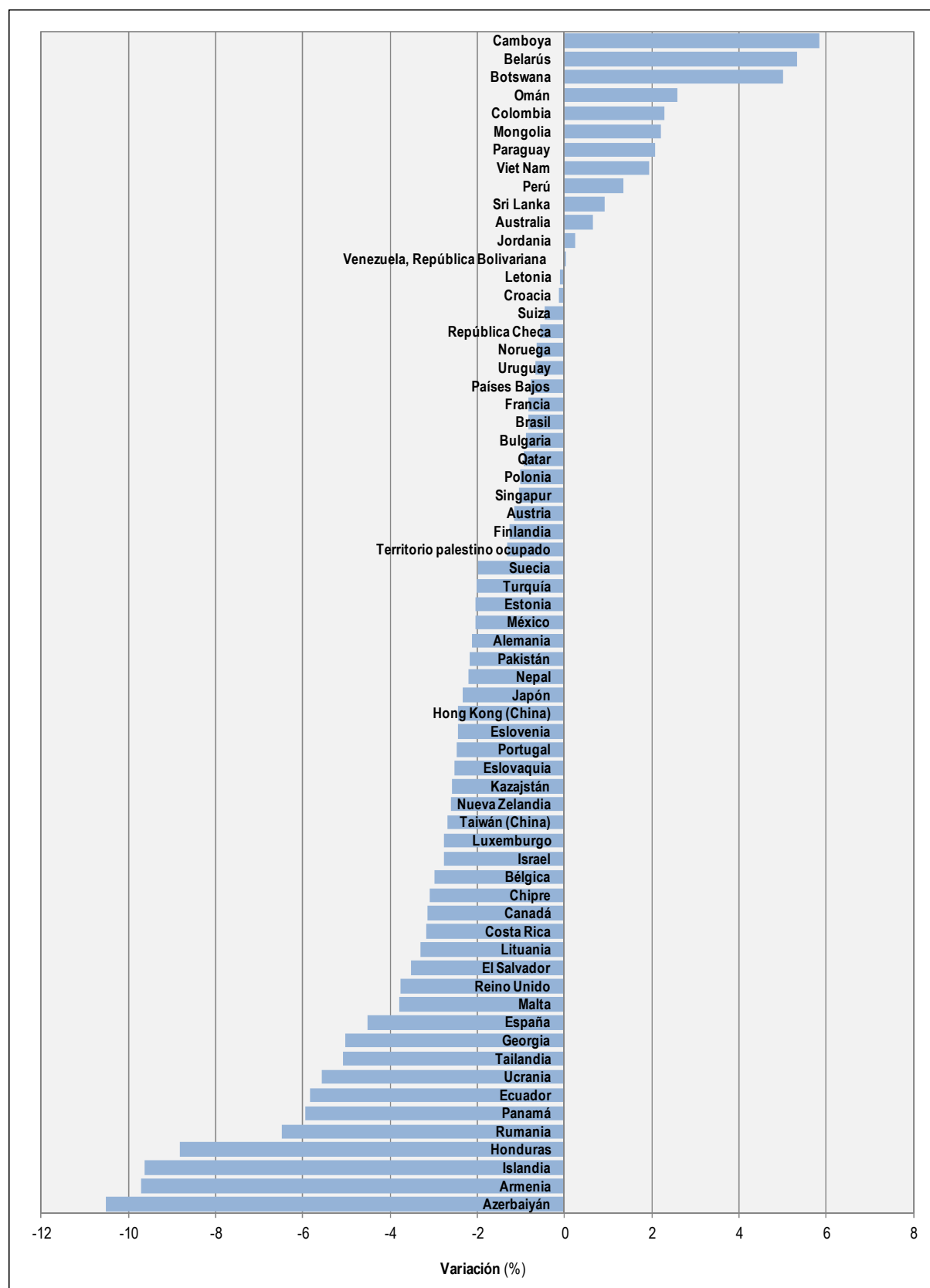
148. Una causa fundamental de la baja participación de la mujer en el empleo remunerado sigue siendo la carga que suponen las responsabilidades familiares, incluso en los países desarrollados. El costo de la subcontratación del trabajo en el hogar, por ejemplo la contratación de personal doméstico, el pago de servicios de guardería y la compra de alimentos preparados, absorbe una parte importante de los ingresos salariales que podrían percibirse.

149. La prestación de servicios de guardería asequibles es un requisito importante para elevar la tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo y lograr la igualdad en términos de remuneración y perspectivas de carrera.

150. Las diferencias salariales por razones de género siguen siendo problemáticas. En el gráfico 1.16 se indica la variación de la diferencia salarial media entre hombres y mujeres entre 1999-2007 y 2008-2011, y se muestra su evolución durante la crisis en todos los países para los que se dispone de datos. Los datos revelan que, en la mayoría de los países, esta diferencia se redujo durante los años de la crisis. Sin embargo, ello no implica necesariamente una mejora de la situación de la mujer. La reducción de la diferencia salarial entre hombres y mujeres puede deberse al deterioro de la situación del hombre en el mercado de trabajo en comparación con la mujer. En 2009, por ejemplo, la diferencia salarial fue menor debido a una reducción de los salarios percibidos por los hombres como resultado de una disminución del número de horas trabajadas ¹¹⁴.

¹¹⁴ Anspal, S., Kraut, L. y Rõõm, T.: *Sooline palgalõhe Eestis: empiiriline analuus*. (Gender pay gap in Estonia: empirical analysis). Centro de Investigaciones Aplicadas de Estonia, Centro de Estudios de Políticas, Ministerio de Asuntos Sociales, 2010.

Gráfico 1.16. Variación de la diferencia salarial entre hombres y mujeres entre 1999-2007 y 2008-2011



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

151. Una condición previa esencial es la incorporación en el marco jurídico nacional de una legislación sólida en materia de igualdad. Las normas del trabajo de la OIT proporcionan importantes orientaciones a este respecto.

152. La negociación colectiva es una herramienta importante para promover la igualdad de género. Hay datos concluyentes de que ésta puede contribuir a reducir el nivel de desigualdad salarial en general, y las diferencias salariales entre hombres y mujeres en particular. Ahora bien, los efectos positivos de la negociación colectiva en la igualdad de género serán mayores cuando la tasa de afiliación sindical de las mujeres es elevada y éstas pueden hacer oír su voz con fuerza en los sindicatos.

153. La fijación y aplicación de un salario mínimo es un mecanismo particularmente eficaz para reducir las diferencias salariales entre hombres y mujeres.

154. Las modalidades de trabajo a tiempo parcial y flexibles pueden ayudar a las mujeres a conciliar las responsabilidades laborales y familiares, siempre y cuando estén sujetas a una reglamentación y protección adecuadas. De lo contrario, las propias mujeres pagan el precio en términos de una menor seguridad en el empleo y menos derechos a prestaciones, tal como se ha indicado anteriormente. Además, la organización flexible del tiempo de trabajo tanto para los hombres como para las mujeres permitiría un reparto más equitativo de las responsabilidades familiares entre ambos. Por otro lado, habida cuenta de que una gran parte del empleo femenino es precario, es esencial promover la igualdad de acceso de la mujer a los recursos productivos, los servicios empresariales, el crédito, la tecnología y los mercados, facilitando y apoyando el desarrollo de la iniciativa empresarial de la mujer y su empoderamiento socioeconómico.

155. La persistencia de las desigualdades de género reduce el potencial de crecimiento de las economías. Las políticas económicas y sociales y, en particular, las políticas de empleo, tendrán que integrar cada vez más el objetivo de promover activamente la igualdad de género. Las instituciones y políticas del mercado de trabajo deben facilitar la incorporación de la mujer al empleo y, al mismo tiempo, reducir las desigualdades salariales y ofrecerles las mismas prestaciones sociales y condiciones de empleo. Estas políticas deben integrarse en un conjunto más amplio de políticas que aborden las causas fundamentales de la desigualdad de género en el trabajo y, en particular, garanticen la igualdad de acceso a la educación, erradiquen la discriminación de género y promuevan una mayor igualdad entre hombres y mujeres en la división del trabajo en el hogar. Todos estos elementos constituyen el núcleo de la iniciativa relativa a las mujeres en el trabajo, una de las iniciativas del centenario de la OIT propuestas por el Director General¹¹⁵.

1.2.5. La transición hacia un desarrollo ecológicamente sostenible

156. Muchas tendencias a largo plazo vinculan directamente el medio ambiente y el mundo del trabajo, tema que se debatió en la reunión de 2013 de la CIT. Se estima que, en 2050, la población mundial alcanzará la cifra de 9 000 millones de seres humanos, y que el tamaño de la economía mundial se duplicará o triplicará, por lo que la escasez de recursos tendrá una incidencia cada vez mayor en las pautas de producción y empleo. Los efectos del cambio climático, los desastres naturales, la contaminación, la degradación del medio ambiente y el agotamiento de los recursos tienen graves consecuencias negativas para el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo social.

¹¹⁵ OIT: *Ante el centenario de la OIT: realidades, renovación y compromiso tripartito*, Memoria del Director General, Informe I(A), Conferencia Internacional del Trabajo, 102.^a reunión, 2013.

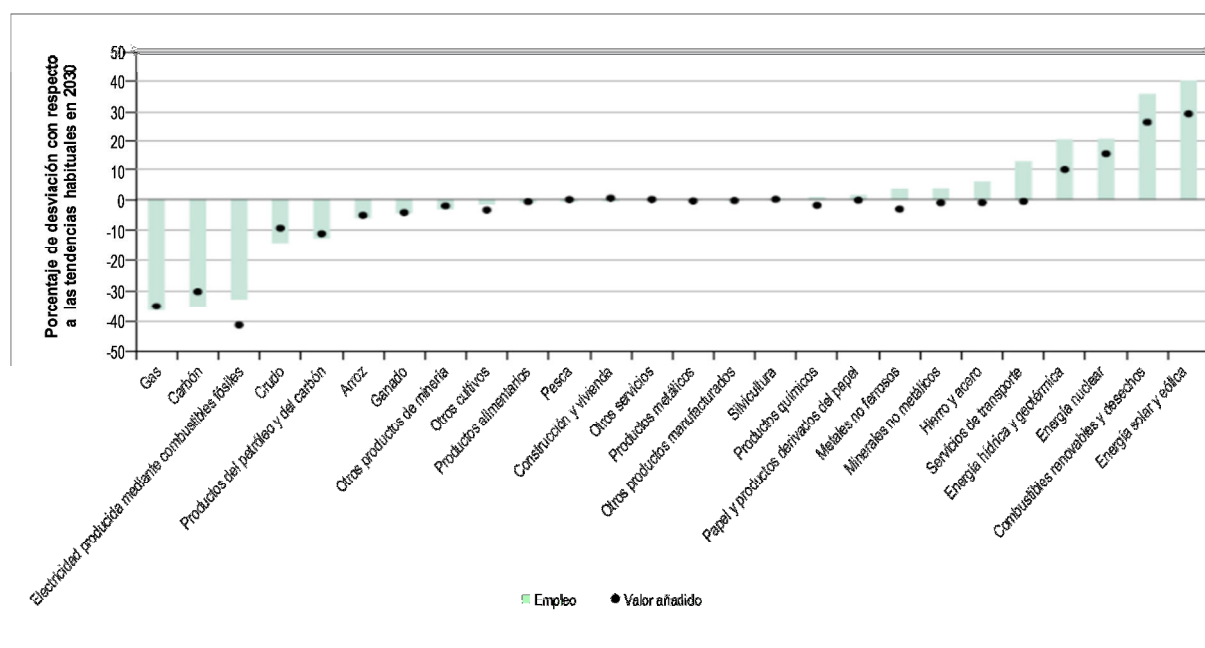
157. El agotamiento de los recursos naturales, la degradación del medio ambiente y el cambio climático tienen enormes repercusiones físicas, como los daños causados a la agricultura y las infraestructuras, la mayor escasez de los recursos de agua dulce y los riesgos para la salud humana. Si no se las protege activamente mediante políticas específicas, las personas pobres (especialmente en las zonas rurales) sufrirán de manera desproporcionada, en particular debido al encarecimiento de la tierra, el agua y los alimentos y al deterioro de las condiciones de vida.

158. Los factores medioambientales, en particular el cambio climático, ya pueden considerarse como factores determinantes de las migraciones internas y transfronterizas. Según estimaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en 2002 las inundaciones, hambrunas y otros factores medioambientales habían provocado el desplazamiento de 24 millones de personas como refugiados en todo el mundo, cifra que superaba la de todos los demás refugiados, incluidos los refugiados que huyen de los conflictos armados. Se prevé que, antes de mediados de siglo, la subida del nivel del mar, inundaciones más severas y sequías más intensas puedan causar el desplazamiento permanente de entre 150 y 200 millones de personas. Los más pobres serán forzosamente el grupo más vulnerable a los efectos del cambio climático, cuyo impacto cada vez mayor podría anular muchos de los avances en materia de reducción de la pobreza que se han realizado en el último decenio.

159. A nivel mundial, cada vez más personas, incluso en el sector privado, consideran que es urgente y necesario aplicar estrategias que permitan una transición centrada en el empleo hacia un desarrollo ecológicamente sostenible con el fin de aprovechar el potencial de unos resultados que sean beneficiosos para todas las partes desde el punto de vista de la sostenibilidad económica, social y medioambiental. La «ecologización» de las economías conlleva cambios estructurales profundos, que varían según el nivel de desarrollo de los países.

160. En todo el mundo, cada vez más países, entre ellos los Estados Unidos, China y los Estados miembros de la Unión Europea, adoptan políticas climáticas y estrategias de crecimiento ecológico que aceleran las inversiones en tecnologías con baja emisión de carbono y desplazan la demanda hacia bienes y servicios respetuosos del medio ambiente. La revolución originada por las TIC y la globalización de los mercados en los países europeos condujo a una redistribución total entre los distintos sectores del 20 por ciento de los empleos entre 1995 y 2005; se estima asimismo que una estrategia de desarrollo con bajas emisiones de carbono encaminada a reducir en un 30 por ciento las emisiones de dióxido de carbono afectará a menos del 1 por ciento de los empleos totales en 2030 (véase el gráfico 1.17) ¹¹⁶.

¹¹⁶ Chateau, J., Saint-Martin, A. y Manfredi, T.: «Employment impacts of climate change mitigation policies in OECD: A general-equilibrium perspective», *Documentos de trabajo sobre medio ambiente de la OCDE*, núm. 32, París, 2011.

Gráfico 1.17. Variación en la composición sectorial del empleo asociada a una política ambiciosa de mitigación del cambio climático, países de la OCDE

Fuente: Chateau y otros, 2011 (véase la nota a pie de la página 116).

161. Ahora bien, los costos de la transición recaerán en determinadas industrias, que suelen estar ubicadas en zonas geográficas bien definidas (como el sector de la minería del carbón). Además, aunque el empleo en las industrias con un mayor nivel de emisiones de carbono sólo representa un pequeño porcentaje, éstas emplean a un número relativamente importante de trabajadores poco cualificados.

162. La combinación adecuada de políticas, que fue objeto de extensos debates en la reunión de 2013 de la CIT, podría facilitar el cambio estructural hacia economías más sostenibles al reducir la pérdida de empleos, y podría contribuir incluso a la creación de nuevos empleos y a una transición equitativa¹¹⁷.

163. El Director General de la OIT ha propuesto una iniciativa verde «para llevar a la práctica la dimensión del trabajo decente en la transición hacia un desarrollo con bajas emisiones de carbono y sostenible, y facilitar la contribución tripartita a ese objetivo»¹¹⁸.

1.2.6. El desajuste entre la oferta y la demanda de competencias profesionales

164. Pese a los considerables avances en materia de desarrollo educativo, tanto en los países en desarrollo como industrializados, la inadecuación de las competencias profesionales sigue siendo un motivo de preocupación. La oferta excesiva o el déficit de determinadas competencias provoca un aumento del desempleo lo que, a su vez, contribuye a la desprofesionalización y a un mayor desajuste. Los déficits de mano de obra calificada también pueden retrasar la transformación estructural de una economía hacia sectores más productivos, reducir la productividad de las empresas al verse obligadas a contratar a trabajadores que no poseen las competencias profesionales que

¹¹⁷ OIT: Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202); OIT: Resolución sobre el desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes, CIT, 102.^a reunión, Ginebra, 2013.

¹¹⁸ OIT: *Ante el centenario de la OIT: realidades, renovación y compromiso tripartito*, op. cit., pág. 32.

requiere el puesto o a recurrir a tecnologías o modalidades de organización del trabajo que tampoco son óptimas, y provocar una mayor desigualdad salarial, ya que las competencias profesionales se cotizan más.

165. En los países desarrollados y en algunos países menos desarrollados, el problema del desajuste entre la oferta y la demanda de competencias profesionales suele deberse a la «sobreeducación» o «sobrecualificación», es decir, los años invertidos en la educación o el nivel de cualificación adquirido superan con creces las necesidades en el mercado de trabajo. En esos países, los niveles educativos han mejorado de forma constante en los últimos decenios. El porcentaje de personas con cualificaciones superiores (enseñanza postsecundaria) en la UE aumentará hasta el 37 por ciento en 2020 ¹¹⁹. Probablemente, la crisis económica acentuará esta tendencia a la sobrecualificación ya que, ante la falta de empleos, muchos jóvenes han optado por prolongar sus estudios.

166. Los mayores niveles educativos a nivel mundial tienen numerosas repercusiones. En efecto, los jóvenes con bajas cualificaciones o no cualificados tienen cada vez más dificultades para ser competitivos en el mercado de trabajo, y la competencia entre los jóvenes altamente cualificados para los puestos de trabajo ofertados es cada vez más dura; además, se prevé que la oferta de cualificaciones superiores aumentará más rápidamente que la demanda de trabajadores altamente cualificados. Así pues, las personas estarán más dispuestas a aceptar empleos para los que están sobrecualificadas ¹²⁰.

167. Aunque el exceso de cualificaciones puede ser beneficioso para definir y mejorar los puestos de trabajo y aumentar la productividad de las empresas, este desajuste conlleva un menor rendimiento de las inversiones en educación y formación tanto a nivel individual como de la economía en general. Se ha demostrado que la sobrecualificación suele perdurar tras los períodos de crisis, y que muchas veces provoca un descenso de la productividad, ya que las personas pueden desanimarse y frustrarse en sus puestos de trabajo y las competencias no utilizadas se vuelven obsoletas ¹²¹. Además, las sociedades están perdiendo competencias valiosas y renunciando al mayor crecimiento de la productividad que se podría haber logrado si se hubiera empleado a esos jóvenes para desempeñar un trabajo acorde con su nivel de cualificaciones ¹²².

168. La sobrecualificación también puede conducir a un déficit de competencias en determinados sectores en los que se precisan competencias profesionales bajas o intermedias ¹²³. Esta tendencia no sólo se da en los países adelantados, sino que recientemente también se ha observado en países en desarrollo. Si ésta continúa, se prevé que, en 2020, habrá un déficit de 45 millones de trabajadores cualificados para trabajar en industrias manufactureras y servicios que requieren un uso intensivo de la mano de obra sólo en los países en desarrollo ¹²⁴. Además, aunque la oferta de personas muy

¹¹⁹ Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop): *Future skills supply and demand in Europe: Forecast 2012*, documento de investigación núm. 26, Luxemburgo, 2012.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Cedefop: *The skill matching challenge. Analysing skill mismatch and policy implications*, Luxemburgo, 2010.

¹²² OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013: Una generación en peligro*, Ginebra, 2013. El 50 por ciento de los jóvenes no están seguros de que el hecho de haber recibido una educación post-secundaria vaya a mejorar sus posibilidades de encontrar un empleo. McKinsey: *Education to employment: Designing a system that works*, 2012.

¹²³ ManpowerGroup: *Talent shortage survey: Research results*, Milwaukee, 2013; Cedefop: *Future skills supply and demand in Europe: Forecast 2012*, op. cit.

¹²⁴ McKinsey: *The world at work: Jobs, pay and skills for 3.5 billion people*, 2012.

instruidas pueda ser excesiva, la demanda de competencias específicas en los sectores económicos basados en los conocimientos y la innovación sigue sin poder atenderse, y hay un déficit generalizado de ingenieros, científicos y médicos a nivel mundial.

169. En los países en desarrollo se da más bien el problema contrario, es decir, el bajo nivel de estudios o de cualificaciones. Así, por ejemplo, el 82 por ciento de los jóvenes en Malawi, el 56 por ciento en Camboya y el 55 por ciento en Togo desempeñan trabajos que requieren un nivel de estudios superior al que poseen. El nivel educativo insuficiente en los países de bajos ingresos se traduce en un bajo crecimiento de la productividad y escasas posibilidades de diversificación económica. La falta de cualificaciones también provoca un mayor descontento de los jóvenes en el empleo en comparación con los que están sobrecualificados ¹²⁵.

170. El proceso de cambio tecnológico que favorece a los trabajadores más cualificados mencionado anteriormente y las transferencias de tecnología a los países en desarrollo aumentan la demanda de empleos que requieren menos competencias manuales en la producción y, cada vez más, capacidades cognitivas no rutinarias y polivalentes incluso en las ocupaciones tradicionales.

171. En los países en desarrollo, la tasa de desempleo entre las personas con niveles superiores de educación es cada vez mayor, lo que disminuye el rendimiento de la inversión en educación y no permite aprovechar un capital humano que podría utilizarse en el empleo productivo. En el Norte de África, las tasas de desempleo entre las personas con estudios universitarios figuran entre las más elevadas del mundo; en 2010, la tasa de desempleo en Argelia era del 21,4 por ciento, en Egipto del 18,9 por ciento y en Marruecos del 17,4 por ciento. En Argelia y Egipto, estas tasas son superiores a las tasas de desempleo entre las personas con estudios primarios o secundarios ¹²⁶. Ello se debe, entre otras cosas, a la reducida creación de empleos formales y de calidad en el sector privado, al gran tamaño de la economía informal, y a la preferencia de los titulados por empleos de gran calidad y una mayor seguridad en el empleo (normalmente, en el sector público).

172. La paradójica coexistencia del desempleo y la escasez de mano de obra se ha convertido en un fenómeno persistente. Hay una gran demanda no sólo en ocupaciones que requieren estudios superiores, sino también de técnicos, operarios y jornaleros, es decir, de trabajadores con formación o estudios técnicos o profesionales ¹²⁷. Según varias encuestas mundiales llevadas a cabo recientemente, entre el 35 y el 40 por ciento de los empleadores entrevistados tenían dificultades para cubrir los puestos debido a la escasez de personal cualificado. Ello representa la mayor proporción de empleadores preocupados por el déficit de mano de obra calificada desde 2007 ¹²⁸.

173. Estos desequilibrios se producen por distintas causas. Algunos se deben a disfuncionamientos de los mercados relacionados con la asimetría de la información relativa a la oferta y la demanda de mano de obra. Cabe mencionar otros factores como la inflexibilidad de los salarios, la escasa movilidad geográfica, el costo de la formación o los gastos de mudanza, o decisiones subjetivas basadas en opciones de carrera o en los salarios. Las políticas públicas también influyen: las políticas industriales o de inversión

¹²⁵ OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013: Una generación en peligro*, op. cit.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Banco Mundial: *World Development Report 2013: Jobs*, op. cit.

¹²⁸ ManpowerGroup: *Talent Shortage Survey: Research Results*, op. cit.; McKinsey: *Education to Employment: Designing a System that Works*, op. cit.

pueden generar una demanda repentina de ciertos tipos de cualificaciones difíciles de encontrar en el mercado. La calidad de la educación y la formación también es fundamental, y se precisan con urgencia mecanismos de garantía de la calidad de la formación profesional y la enseñanza general.

174. Ahora bien, no todas las dificultades en materia de contratación se explican por la falta de profesionales cualificados. Muchas se deben a otros factores: condiciones de trabajo difíciles, salarios bajos, trabajos «sucios», horarios de trabajo poco atractivos, lugares de trabajo distantes o empleos de poco prestigio. Aunque estos factores no implican necesariamente una inadecuación de las competencias profesionales, suelen provocar la pérdida de trabajadores cualificados, que son contratados en otras zonas geográficas, industrias o países. Así, por ejemplo, más del 70 por ciento de los ciudadanos con estudios superiores de Haití, Jamaica y Trinidad y Tabago viven en el extranjero ¹²⁹. Por lo tanto, es esencial atraer a candidatos gracias a la mejora de las condiciones de trabajo y mediante puestos de trabajo más atractivos, u adoptando medidas eficaces para el reciclaje y el desarrollo profesional.

175. Lo que se ha denominado «equilibrio de bajos salarios, bajas cualificaciones y baja productividad» es un ejemplo de un «ajuste» que no genera crecimiento ni desarrollo y que tampoco conduce a la creación de un mayor número de empleos decentes. Las estrategias empresariales de segunda clase, basadas en el bajo costo de producción, constituye un desincentivo para la adquisición de competencias profesionales o, en el caso del sector privado, para proporcionarlas. Se precisan estrategias sectoriales o políticas públicas que ofrezcan incentivos para que las empresas recurran a mano de obra calificada que les permita mejorar la productividad y avanzar en las cadenas de valor.

176. Algunas medidas que permiten corregir el desajuste entre la oferta y la demanda de competencias profesionales son la mejora de la información relativa a la oferta y la demanda en el mercado de trabajo; la mayor flexibilidad de los sistemas de formación y su mejor adecuación a las necesidades del mercado de trabajo; una mayor eficacia de los servicios públicos de empleo en materia de colocación, y la facilitación del reciclaje profesional.

177. Entre las medidas que pueden contribuir a prevenir este desajuste cabe mencionar la anticipación de las futuras necesidades en materia de competencias profesionales a fin de tenerlas en cuenta en las decisiones de política educativa y en las decisiones individuales a través de los servicios de asesoramiento y orientación profesional. Las decisiones actuales sobre las opciones educativas deben basarse en la demanda futura de competencias. A este respecto, un motivo de preocupación es el tiempo que requiere la educación: la preparación de programas de formación lleva tiempo, y puede tardarse en constituir una oferta, sobre todo cuando las necesidades en materia de cualificaciones son nuevas o evolucionan ¹³⁰. Por lo tanto, es fundamental contar con información oportuna sobre la demanda actual y futura de competencias profesionales, así como con medidas de política y de planificación coordinadas para atenderla. Los servicios públicos de empleo son esenciales para contribuir a mejorar la información sobre el mercado de trabajo y prevenir la asimetría de la información.

178. Las políticas deberían tener como prioridad identificar con precisión las causas de los desajustes entre la oferta y la demanda de competencias profesionales en determinados contextos y las posibles medidas para corregirlos. Las políticas nacionales

¹²⁹ Banco Mundial: *World Development Report 2013: Jobs*, op. cit.

¹³⁰ OIT: *Skills mismatch: Why does it occur and how to avoid it?*, Skills for Employment Policy Brief, Ginebra (de próxima publicación).

de empleo y las políticas sectoriales, comerciales y de inversión, así como las estrategias encaminadas a la adopción de nuevas tecnologías, deberían incluir estrategias apropiadas para el desarrollo de las competencias. Las alianzas público-privadas y los mecanismos de diálogo social deberían formar parte del sistema educativo y de formación a fin de que éste tenga la flexibilidad suficiente para adaptarse a las nuevas necesidades del mercado de trabajo.

Capítulo 2

Medidas para promover un empleo pleno, decente, productivo y libremente elegido

179. En este capítulo se analizan de manera sucinta las medidas tomadas en particular por la Oficina para dar curso a las recomendaciones formuladas en la discusión recurrente sobre el empleo de 2010¹ y en la Resolución relativa a la crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción, de 2012². Debido a la concisión de este informe y a la diversidad de políticas y programas que afectan a los resultados relativos al empleo, en este capítulo sólo se abordan medidas y ejemplos seleccionados.

2.1. Políticas nacionales de empleo

180. En el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), uno de los cuatro convenios sobre gobernanza de conformidad con la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008, se impone a los Estados Miembros ratificantes la obligación de formular una declaración oficial explícita sobre su política de empleo. El Convenio exige que la política nacional del empleo sea un objetivo macroeconómico fundamental del programa nacional de políticas³, y prevé que se lleven a cabo consultas tripartitas. Las conclusiones de la reunión de 2010 de la Conferencia Internacional del Trabajo reiteran la importancia que reviste el apoyo de la OIT para la elaboración y adopción de políticas nacionales de empleo⁴.

181. Después de la crisis, muchos países empezaron a elaborar políticas nacionales de empleo y/o a ampliar la dimensión del empleo en los planes nacionales de desarrollo, a menudo con el apoyo de la OIT. Desde 2010, la OIT ha prestado asistencia a cerca de 60 países en lo relativo al examen y a la elaboración de políticas de empleo.

182. En 2011 el Departamento de Política de Empleo estableció una base de datos denominada «EmPol Gateway» para dar respuesta a la necesidad de los mandantes de disponer de información comparativa actualizada sobre políticas de empleo. El análisis

¹ OIT: Resolución y conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010.

² OIT: *Seguimiento de la adopción por la Conferencia de la resolución – La crisis del empleo de los jóvenes: un llamado a la acción*, resolución y conclusiones de la 101.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_191353.pdf.

³ OIT: Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312267,es:NO.

⁴ OIT: *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_140656.pdf

de la información de 63 países contenida en la base de datos pone de manifiesto similitudes entre países que han adoptado políticas nacionales de empleo y muestra diferencias interesantes que reflejan los contextos regionales y nacionales específicos.

183. En el África Subsahariana, un gran número de países han establecido políticas nacionales de empleo integrales. La segunda generación de Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP)⁵ ha puesto cada vez más de relieve la importancia de la creación de empleo productivo como factor crítico del crecimiento y de la reducción sostenible de la pobreza.

184. En el Norte de África, Marruecos y Túnez están elaborando políticas nacionales de empleo desde 2010, y han dejado de lado las políticas activas del mercado de trabajo de carácter limitado y centradas en los jóvenes diplomados para adoptar políticas más globales que abordan los desafíos multidimensionales en materia de empleo que afronta la región.

185. En Europa Central y Sudoriental (países no pertenecientes a la UE) y en la CEI, varios países han adoptado políticas nacionales de empleo. Estas políticas tienen por objeto promover programas activos de mercado de trabajo (en particular para los jóvenes) y mejorar la capacidad de los servicios de empleo; mejorar la gobernanza y el funcionamiento del mercado de trabajo; fortalecer la protección social de los desempleados; promover el desarrollo del capital humano; y alentar un envejecimiento activo. Para los países candidatos a la adhesión, una de las condiciones para ser miembro de la UE es la elaboración de una política de empleo que sea conforme al modelo social europea y a la Estrategia Europea de Empleo.

186. En muchos países de Asia, los objetivos relativos al empleo se han incluido hasta la fecha en los planes nacionales de desarrollo, en lugar de consignarse en documentos específicos sobre política de empleo. Ahora bien, esta tendencia está cambiando y varios países han puesto en marcha procesos para la formulación de políticas de empleo (Camboya, Mongolia) o han adoptado documentos sobre políticas de empleo (Fiji, Papua Nueva Guinea, República de Corea, Samoa, Sri Lanka y Viet Nam).

187. En América Latina, los retos que plantea el desempleo de los jóvenes suelen abordarse a través de planes de acción específicos. Algunos países de la región (como la Argentina y el Brasil) también están adoptando enfoques globales que incluyen la economía informal y la transición hacia la formalidad.

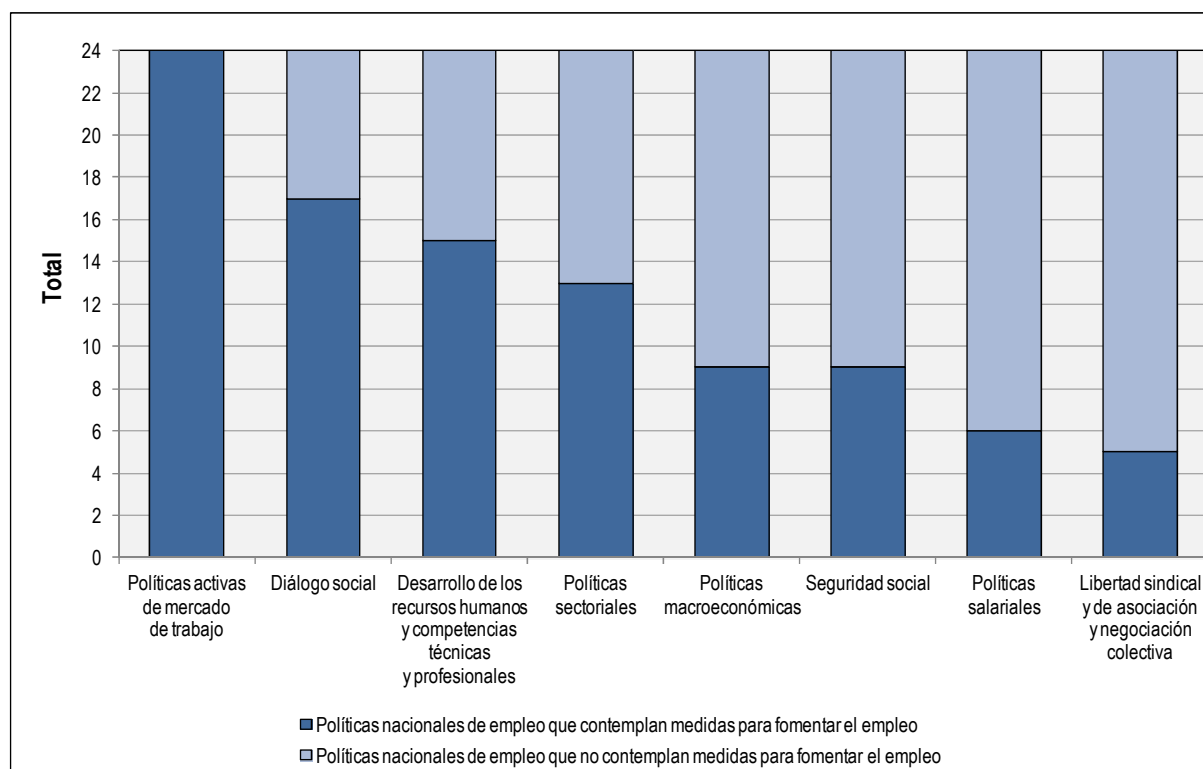
188. Las conclusiones de la reunión de 2010 de la Conferencia Internacional del Trabajo también pusieron de manifiesto la importancia de establecer metas específicas respecto de la cantidad y calidad del empleo. Si bien la mitad de las políticas nacionales de empleo reunidas en la base de datos contienen objetivos relativos al empleo, en la mayoría de los casos sólo se refieren a medidas cuantitativas, como el número de empleos creados y/o la tasa de desempleo, incluido el desempleo de los jóvenes. En algunos casos, sin embargo, también se fijan metas relativas a la mejora de la calidad del empleo (utilizando indicadores como el subempleo o la pobreza de los trabajadores).

189. En la mayor parte de las políticas nacionales de empleo destacan las políticas activas de mercado de trabajo, el desarrollo de las competencias profesionales y las medidas específicas para el empleo de los jóvenes.

⁵ Las estrategias de reducción de la pobreza surgieron en 1999 a iniciativa del FMI y el Banco Mundial como requisito previo para el alivio de la deuda multilateral en el marco de la Iniciativa Ampliada en Favor de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Estas estrategias se convirtieron en la base para recibir préstamos de las instituciones financieras internacionales en muchos países de ingresos bajos, y hacen las veces de marco de planificación principal para orientar las políticas de desarrollo en esos países. Actualmente, cerca de 70 países han adoptado ERP en el marco de proyectos de desarrollo quinquenales.

190. El potencial para la creación de empleo de los sectores productivos es mayor que en el pasado. El vínculo entre el empleo y las políticas macroeconómicas está ganando terreno, y figura en aproximadamente un tercio de las políticas nacionales de empleo analizadas. En más de la mitad, se hace referencia explícita al diálogo social (gráfico 2.1).

Gráfico 2.1. Áreas de políticas cubiertas en una muestra de 24 políticas nacionales de empleo, 2005-2012



Nota: Países comprendidos en la muestra: Benin, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Camerún, China, Côte d'Ivoire, Ghana, Honduras, Iraq, Jordania, República de Corea, Liberia, Madagascar, República de Moldova, Mozambique, Nepal, Federación de Rusia, Senegal, Serbia, Seychelles, España, Sri Lanka, República Unida de Tanzania, Uganda. La selección de países se ha llevado a cabo en función de la calidad de la información disponible.

Fuente: ILO, EmPol Gateway, 2013.

191. En pocas políticas nacionales de empleo se hace referencia a las condiciones de trabajo y a la administración del trabajo. Menos de la mitad contemplan la política salarial, la libertad de asociación y libertad sindical, la negociación colectiva o la protección social.

192. En algunas políticas nacionales de empleo se tiene en cuenta el vínculo entre empleo y protección social (por ejemplo, en Liberia⁶ y en Sri Lanka⁷). El proyecto OIT-UE «Mejorar la protección social y promover el empleo» ha dado lugar a diversos productos de gran calidad sobre el diseño de marcos de políticas integrados en materia de empleo y protección social, cuya prueba piloto se llevó a cabo en tres países de bajos ingresos: Burkina Faso, Camboya y Honduras⁸.

⁶ Liberia: *Política Nacional de Empleo – Plan de Acción (2013-2017)*, Ministerio de Trabajo, 2013.

⁷ Sri Lanka: *Política nacional sobre recursos humanos y empleo para Sri Lanka*, Secretaría de Ministerios de Alto Nivel, Colombo, 2012, <http://www.nhrep.gov.lk>.

⁸ Para consultar más detalles, véase la web del proyecto: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProjectSpePage.do?pid=1175>.

193. Los datos apuntan a que los objetivos y estrategias de empleo ocupan un lugar más destacado en las políticas nacionales de desarrollo formuladas en años recientes, en muchos casos a raíz del asesoramiento de la OIT en la materia. De las 24 políticas nacionales de desarrollo examinadas, 16 incluyen el empleo como elemento principal en sus objetivos estratégicos y/o globales, 13 cuentan con un capítulo dedicado al empleo y algunos países reconocen formalmente el nuevo enfoque sobre el empleo en el título de los propios planes nacionales de desarrollo, como la Estrategia sobre Crecimiento y Empleo de Camerún o la Estrategia para la Promoción del Empleo y el Crecimiento Acelerado de Togo.

194. Los interlocutores sociales están cada vez más presentes, aunque de un modo poco sistemático, en la formulación y la aplicación de las políticas nacionales de desarrollo. Se ha demostrado que su participación mejora el proceso de planificación de las políticas de empleo ⁹.

195. Durante el bienio 2012-2013, 63 países pidieron asistencia a la OIT en relación con las políticas nacionales de empleo. La Oficina ofrece asesoramiento técnico a los mandantes, que consiste en el refuerzo de la capacidad, la facilitación del diálogo social y el diseño de herramientas de políticas personalizadas, a través de un enfoque de ciclos de políticas bien definido (cuadro 2.1). La OIT presta y supervisa esta labor a través del equipo global sobre políticas de empleo, compuesto por miembros del personal de la sede y del terreno.

Cuadro 2.1. Apoyo de la OIT a la elaboración de políticas nacionales de empleo

Etapas del ciclo de políticas	Áreas en las que la OIT presta apoyo
Diagnóstico	Identificación de problemas (incluyendo limitaciones y oportunidades) sobre la base de una amplia investigación en los países, exámenes institucionales y amplias consultas con todas las partes interesadas.
Formulación	Formulación de objetivos y resultados de empleo; identificación de intervenciones sobre políticas; elaboración de un documento de políticas; facilitación del diálogo social.
Validación/adopción/comunicación	Fortalecimiento de la capacidad de los interlocutores tripartitos; búsqueda de un consenso sobre las políticas nacionales de empleo a través de negociaciones tripartitas e interministeriales; elaboración de textos jurídicos para su adopción y/o integración de las políticas nacionales de empleo en las políticas nacionales de desarrollo; comunicación sobre las políticas nacionales de empleo con los profesionales y el público en general.
Programación/presupuesto	Apoyo a la formulación de planes de acción nacionales y regionales y su vinculación con los presupuestos y políticas fiscales.
Puesta en práctica/control	Apoyo a los mecanismos de puesta en práctica, control y coordinación; refuerzo de capacidades e instituciones.
Evaluación	Evaluación del impacto de la política nacional de empleo.

196. Es fundamental que el proceso de elaboración de políticas de empleo reúna a todas las partes interesadas, incluidos los distintos ministerios y el Banco Central del país. En este ámbito la OIT desempeña una función de facilitación, en particular para asegurar que se recurra al diálogo social a lo largo de todo el proceso. Se presta apoyo técnico a los gobiernos, empleadores y trabajadores con objeto de fortalecer su capacidad para participar de forma activa en este diálogo (véase por ejemplo el caso de Sri Lanka, recuadro 2.1).

⁹ OIT: *Social partners and their engagement in National Development Plans: Lessons learnt from a decade of implementation of poverty reduction strategies*, Ginebra, 2011.

Recuadro 2.1
Política nacional global sobre recursos humanos
y empleo de Sri Lanka

Después de un conflicto de tres décadas, el Gobierno de Sri Lanka adoptó en 2012 una política nacional global sobre recursos humanos y empleo bajo los auspicios de su Presidente. El documento de políticas se formuló sobre la base de diversas consultas nacionales y regionales entre los interlocutores sociales y las partes interesadas, que contaron con la asistencia técnica de la OIT. Se han establecido mecanismos de coordinación para la puesta en práctica de esta política, en particular un comité director nacional bajo la presidencia del Ministro de Recursos Humanos, que supervisa a cinco subcomités correspondientes a los cinco pilares de la política. Este marco global de políticas aporta respuestas a los principales desafíos en materia de empleo, incluido el entorno de políticas macroeconómicas, las competencias profesionales y la empleabilidad, las estrategias de desarrollo sectorial, el desarrollo de las PYME, el empleo informal, los salarios y la protección social, y el diálogo social.

En 2013, el Gobierno también adoptó un plan de acción que es fundamental para la aplicación de la política nacional global sobre recursos humanos y empleo. El plan sirve para garantizar la coherencia y coordinación de las políticas, de conformidad con el plan de desarrollo decenal del Gobierno. Se han establecido mecanismos de coordinación y facilitación en todos los organismos encargados de la aplicación, se ha diseñado un mecanismo de control y evaluación y se ha puesto en marcha una estrategia de movilización de recursos.

197. El examen sistemático de las instituciones tripartitas eficaces en el plano nacional y su papel en la elaboración de políticas de empleo, que se está llevando a cabo desde 2010¹⁰, ha puesto de relieve varios aspectos clave:

- ❑ No hay un modelo único para organizar el diálogo social sobre las políticas de empleo, ya que depende del contexto.
- ❑ Una política de empleo fundamentada requiere un marco de diálogo social eficaz, con instituciones que dispongan de suficientes recursos y una base jurídica sólida y plenamente aplicada en la práctica.
- ❑ Los mecanismos de consulta para las negociaciones con múltiples partes sobre cuestiones relativas al empleo suelen limitarse con demasiada frecuencia a estructuras tripartitas tradicionales. Se debería tratar de incluir en estas consultas a los ministerios de economía y finanzas y a otros grupos como las pequeñas empresas del sector informal, las agrupaciones de jóvenes y las asociaciones agrarias.
- ❑ La voluntad política del Gobierno es fundamental para involucrar a los interlocutores sociales desde la etapa preparatoria de la política nacional de empleo hasta las etapas de control y evaluación.
- ❑ Por lo general, ha mejorado la participación de los interlocutores sociales en la formulación de políticas de empleo. Ahora bien, no todos tienen las mismas oportunidades ni la misma capacidad para participar con regularidad y contribuir de un modo eficaz.
- ❑ Los interlocutores sociales a todos los niveles (empresarial, local, sectorial y nacional) deben ser fuertes, capaces y proactivos, con una amplia base de afiliación.
- ❑ La administración del trabajo debería ser activa y disponer de suficientes recursos.

¹⁰ *Ibid.*; OIT: *Towards more inclusive employment policy making: Process and role of stakeholders in Indonesia, Nicaragua, Moldova and Uganda*, Ginebra, 2012.

198. El Departamento de Política de Empleo y el Departamento de Gobernanza y Tripartismo han elaborado conjuntamente un programa de creación de capacidad que está a disposición desde 2011. El curso anual impartido en Turín sobre políticas de empleo consta de un módulo dedicado al diálogo social sobre el empleo. También existen tres guías en las que se aborda esta importante cuestión: la *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo* (2012); la *Guía de la OIT para mejorar la eficacia del diálogo social nacional tripartito* (únicamente en inglés: *National tripartite social dialogue: An ILO guide for improved performance* (2013)) y la futura *Guía sobre políticas nacionales de empleo para las organizaciones de trabajadores* (de próxima publicación).

199. Se están preparando reseñas de políticas y manuales especializados en colaboración con la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) y la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP). Además, se están celebrando seminarios conjuntos de formación y creación de capacidad en diversas áreas a escala nacional, regional e internacional.

200. En los recuadros 2.2 y 2.3 se proporcionan otros ejemplos de la labor en materia de políticas llevada a cabo en distintos países, y en el recuadro 2.4 se describen dos proyectos de cooperación técnica relacionados con las políticas cuya eficacia se ha podido demostrar.

Recuadro 2.2

Políticas de empleo con un enfoque sectorial: El Salvador

Con objeto de subsanar los desequilibrios socioeconómicos y las desigualdades registrados en la década anterior, el Gobierno, a iniciativa de su Presidente, elaboró en 2010 el primer programa nacional basado en el Pacto Mundial para el Empleo. Se han logrado progresos considerables otorgando a la promoción del empleo mediante consultas tripartitas un lugar prioritario en el programa de políticas.

En junio de 2011 se acordaron las prioridades en materia de empleo en un seminario tripartito. Se estableció así un enfoque sectorial para el fomento del empleo, y se organizaron seminarios intrasectoriales sobre las prioridades de las políticas de empleo para las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Estos diálogos permitieron identificar las principales prioridades para los trabajadores y los empleadores de cada sector. En 2013, a través de una alianza con el Departamento de Política de Empleo, el Ministerio de Economía y el Banco Central situaron el empleo en un lugar preponderante de su modelo de responsabilidad social¹. En paralelo, el Ministerio de Obras Públicas aprobó y puso en práctica una metodología para estimar el empleo creado a través del gasto y la inversión públicos.

En el contexto de la política de diversificación y transformación productiva recientemente aprobada, se celebraron diálogos en seis sectores de la economía fundamentales para el crecimiento económico y la creación de empleos: plástico, textil, electrónico, aeronáutico, de servicios a las empresas y farmacéutico². La elaboración de un plan de aplicación y la institucionalización de diálogos sectoriales (basados en un plan de trabajo y en una estrategia de control y evaluación) otorgan a las medidas con alto coeficiente de empleo un papel protagonista en las políticas.

¹ Se organizaron cursos sobre multiplicadores de empleo y sectores generadores de empleo para los socios de la OIT, institutos de investigación, instituciones públicas y universidades. ² Más de 115 representantes de los empleadores se reunieron con instituciones públicas en ocho seminarios sobre la política de diversificación y transformación productiva con objeto de asegurarse de que los objetivos en materia de empleo se integraran en dicha política.

Recuadro 2.3 **El objetivo del empleo en el plan nacional de desarrollo:** **Federación de Rusia**

Según el Presidente de la Federación de Rusia, la creación de empleo y el aumento de la productividad laboral son los principales indicadores del desarrollo socioeconómico del país. La creación y modernización de los empleos en favor de la transición hacia una economía basada en la innovación es una de las prioridades de la política nacional. Esto se refleja en el Programa Estatal de Promoción del Empleo de la Federación de Rusia aprobado por el Gobierno el 22 de noviembre de 2012. Este documento integral en materia de políticas tiene tres objetivos: evitar presiones sobre el mercado de trabajo, atraer a trabajadores extranjeros cuyo perfil coincida con la demanda existente, y promover el desarrollo de las calificaciones, la seguridad y salud en el trabajo y la protección de los derechos de los trabajadores. Los objetivos del programa son cuantitativos (tasa de desempleo) y cualitativos (porcentaje de trabajadores cuyas condiciones de trabajo deben mejorar).

Este programa se ha elaborado con el apoyo técnico de la OIT y en consulta con los interlocutores sociales ¹.

¹ La asistencia de la OIT comprendió: exámenes de políticas de empleo juvenil y sobre los principales motores del empleo informal; la traducción al ruso y la divulgación de la *Guía de la OIT para la formulación de políticas nacionales de empleo*; la participación de los mandantes tripartitos de la OIT en el curso sobre políticas de empleo impartido en el Centro Internacional de Formación de la OIT, y la facilitación de las consultas tripartitas sobre los principales problemas planteados por la política nacional de empleo.

Recuadro 2.4 **Cooperación técnica para apoyar las políticas de empleo**

1. El proyecto APERP (*apoyo a la promoción del empleo y la reducción de la pobreza*), financiado por Francia, surgió a raíz de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana celebrada en Ouagadougou en 2004, así como de las recomendaciones del Pacto Mundial para el Empleo de 2009.

El proyecto tiene por objeto ayudar a los países a formular políticas nacionales de empleo y planes de acción integrados y globales en países seleccionados del África francófona. Se brinda apoyo en cada etapa del ciclo de políticas, desde el diagnóstico hasta la puesta en práctica, la elaboración del presupuesto y el control.

Se ofrece un apoyo específico y sustantivo a los servicios públicos de empleo, que son un instrumento esencial para la puesta en práctica de las políticas nacionales de empleo.

2. Durante el período 2012-2013 se llevó a cabo un proyecto colaborativo entre la OIT y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a través del cual se prestó un firme apoyo al examen y a la formulación en diez países (Camboya, Comoras, El Salvador, Kirguistán, Lesotho, Liberia, Malawi, Mozambique, Omán y Sri Lanka) de una política nacional de empleo que fuera conforme a las prioridades establecidas en los planes nacionales de desarrollo.

El apoyo prestado se adaptó a las necesidades y requisitos de cada país, y abarcó a) la investigación y el desarrollo de conocimientos para fundamentar el proceso de elaboración de políticas; b) el diálogo y la promoción en materia de políticas, y c) el fortalecimiento de la capacidad de los mandantes de la OIT para participar en la formulación de políticas de empleo. Al mismo tiempo, se diseñaron herramientas de productos globales, habida cuenta de que existían vínculos claros entre la elaboración de herramientas de formulación de políticas y el asesoramiento sobre políticas. Las actividades en el plano nacional se incorporaron al desarrollo de productos globales, mientras que las herramientas y el material de formación elaborados en el marco del producto global se utilizaron en la labor a escala nacional.

201. Desde 2011, el Departamento de Política de Empleo de la OIT colabora con el Centro Internacional de Formación de Turín en la celebración de un curso anual de dos semanas sobre políticas de empleo, dirigido a funcionarios gubernamentales de los ministerios de trabajo y finanzas y a los interlocutores sociales que participan en el diseño y la aplicación de las políticas de empleo. Entre 2011 y 2013, participaron en estos cursos más de 140 personas, de las cuales un cuarto eran representantes de los trabajadores, un cuarto representantes de los empleadores y dos cuartos representantes de los ministerios (de trabajo, finanzas o planificación). A petición de los Estados Miembros, también se han organizado cursos a escala subregional ¹¹ y nacional ¹² que han contribuido en gran medida a los procesos de formulación de políticas en el plano nacional.

202. La *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo*, publicada en 2012 y traducida a varios idiomas, tiene una gran demanda y se utiliza mucho en el ámbito nacional. Se está preparando una versión adaptada para los sindicatos, mediante consultas con los trabajadores. Existen otras herramientas, como la guía para elaborar herramientas de programación presupuestaria, que tiene por objeto integrar de forma sistemática las preocupaciones relativas al empleo en las políticas y presupuestos públicos nacionales. Muchos de los esfuerzos realizados por la OIT se han orientado hacia iniciativas y herramientas cuya finalidad es fortalecer la capacidad de recopilar y analizar información sobre el mercado de trabajo destinada a fundamentar las políticas empíricas.

203. Una vez se adoptan las políticas, la OIT presta apoyo para la formulación de planes de acción. Este tipo de planes se han elaborado ya en Liberia, Malawi, Namibia, Sri Lanka y Togo, así como en el marco de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo, y están en fase de preparación en Botswana y Uganda, entre otros. También se ofrece asesoramiento técnico personalizado sobre cómo integrar de forma sistemática el empleo en el proceso de preparación del presupuesto.

204. Un proyecto de investigación sobre el «Análisis comparativo de los mecanismos de aplicación de las políticas de empleo», financiado por el Gobierno de la República de Corea, ha estudiado siete países (Argentina, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Brasil, China, República de Corea, Sudáfrica) y la Unión Europea (con especial referencia al Reino Unido y Alemania) para determinar la eficacia de los mecanismos de coordinación y aplicación de las políticas nacionales de empleo. En 2014 se publicará una guía con los resultados de este estudio.

205. Los estudios por país, los exámenes de políticas, las conferencias y las publicaciones académicas contribuyen a la labor de promoción llevada a cabo por la OIT en relación con el fortalecimiento del contenido en empleo de las estrategias de desarrollo y la elaboración de políticas nacionales de empleo eficaces.

206. En 2012, una evaluación independiente encargada por la Oficina evaluó la estrategia global de la OIT y su contribución para ayudar a los Estados Miembros a mejorar sus políticas de empleo productivo, trabajo decente y oportunidades de obtener ingresos para el período comprendido entre 2006 y 2011. Los resultados de la evaluación, que se presentaron en la 316.ª reunión del Consejo de Administración, concluyeron que la OIT había cobrado mayor visibilidad internacional y ejercía un fuerte liderazgo en

¹¹ Taller sobre políticas activas de mercado de trabajo para Argelia, Mauritania, Marruecos y Túnez, Rabat, 10-13 de julio de 2012 y curso sobre políticas nacionales de empleo para los países francófonos, Dakar, 15-29 de abril de 2013.

¹² Rabat, 5-6 de febrero de 2013; Maputo, marzo de 2013, y Fiji, noviembre de 2012.

cuestiones relativas a las políticas de empleo a través de su amplio abanico de competencias técnicas que sustentan la prestación de servicios y herramientas, así como de sus sólidas redes y alianzas tripartitas nacionales. Se puso de manifiesto que la OIT había demostrado su fiabilidad al completar su programa de trabajo y cumplir las metas de desempeño, y había adaptado con éxito sus enfoques después de la crisis económica y financiera internacional. Se sugirió que la OIT podría aumentar la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad de su estrategia articulando una visión a más largo plazo de la forma en que se puede apoyar a los países en todas las fases del ciclo relativo a las políticas de empleo ¹³. Entre estas recomendaciones figura el desarrollo del acervo de conocimientos a través de la investigación y el análisis, la promoción de estructuras institucionales eficaces para dirigir la puesta en práctica de las políticas nacionales de empleo; la respuesta a las necesidades específicas de refuerzo de la capacidad de los mandantes de la OIT; el fortalecimiento de los esfuerzos para integrar el empleo en los presupuestos nacionales, y el establecimiento de alianzas a largo plazo con otros actores importantes de la esfera internacional.

Reforzar el examen de las políticas de empleo

207. Los exámenes y diagnósticos por país de la política de empleo citados se llevan a cabo a petición de los gobiernos, principalmente en el momento de elaborar y revisar políticas o en combinación con los procesos de planificación del desarrollo.

208. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 destacaba la importancia de reforzar los exámenes de las políticas para que su aplicación sea eficaz. Se sugirió llevar a cabo exámenes voluntarios a través de:

- i) estudios realizados sobre una base *ad hoc* con la colaboración voluntaria de los gobiernos y de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores de los países interesados; o
- ii) cualquier otro tipo de mecanismos comunes, como los exámenes *inter pares*, que los Miembros interesados deseen establecer o en los que deseen participar voluntariamente ¹⁴.

209. En ocasiones, los mandantes de la OIT han pedido a la Oficina que analice los mecanismos existentes para llevar a cabo exámenes de políticas sistemáticos y evaluar su aplicabilidad a los exámenes de políticas de empleo. Los mecanismos existentes comprenden los siguientes.

210. **La supervisión del FMI en virtud del artículo IV de su Convenio Constitutivo** ¹⁵: los países miembros del Fondo Monetario Internacional (FMI) se comprometen a someter sus políticas económicas y financieras a la supervisión de la comunidad internacional. La supervisión de los países es un proceso continuo en cuyo marco se celebran consultas periódicas exhaustivas conocidas como «consultas del artículo IV», dado que se llevan a cabo en cumplimiento del artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI. Las consultas del artículo IV suelen celebrarse una vez al año. Los economistas del FMI visitan los países miembros para recopilar información e intercambiar opiniones con los gobiernos y los bancos centrales, y a menudo con inversores privados, representantes de los trabajadores, diputados y organizaciones de la

¹³ OIT: *Discusiones sobre las evaluaciones de alto nivel: estrategias y Programas de Trabajo Decente por País*, documento GB.316/PFA/7/2, Consejo de Administración, 316.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2012, http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB316/pfa/WCMS_191164.

¹⁴ OIT: *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*, 2008, pág. 20.

¹⁵ FMI: *Supervisión*, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/survs.htm>.

sociedad civil. Al regresar a la sede, la misión presenta al Directorio Ejecutivo del FMI un informe para que lo analice. Posteriormente, las opiniones del Directorio se resumen y transmiten a las autoridades del país. Actualmente, nueve de cada diez Estados Miembros acceden a que se publique un comunicado de prensa en el que se resumen las opiniones del Directorio y el informe del personal técnico del FMI, y cuatro de cada cinco acceden a que se publique el informe del personal técnico propiamente dicho ¹⁶.

211. Exámenes de las políticas comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ¹⁷: para garantizar la transparencia de los reglamentos y políticas, los gobiernos deben informar a la OMC y a sus miembros de las medidas, políticas o leyes específicas mediante «notificaciones» periódicas. La OMC también lleva a cabo exámenes periódicos de las políticas comerciales de los países. En el marco del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC), todos los miembros de la OMC se someten a exámenes cuya periodicidad varía en función de la participación del país en el comercio mundial. Estos exámenes consisten fundamentalmente en evaluaciones realizadas entre los miembros, aunque buena parte del trabajo de preparación fáctico corre a cargo de la Secretaría de la OMC. El Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC) realiza los exámenes sobre la base de una declaración de políticas preparada por el país objeto de examen y un informe elaborado por la Secretaría de la OMC. La Secretaría, aunque solicita la colaboración del miembro para preparar el informe, es la única responsable de los hechos y opiniones expuestos en él. El informe de la Secretaría y la declaración de políticas del miembro se publican después del examen, junto con el acta de la reunión y el texto de las observaciones formuladas al término de la misma por el Presidente del OEPC a modo de conclusión.

212. La Estrategia Europea de Empleo ¹⁸: a través de lo que se describe como «método abierto de coordinación», la Estrategia permite a los países de la UE compartir información, debatir sus políticas de empleo y coordinarlas. Se basa en las Directrices de empleo, propuestas por la Comisión Europea y aprobadas por el Consejo de Europa, en las que se presentan las prioridades y objetivos comunes de las políticas nacionales de empleo, y que incluyen diversos elementos de carácter anual que se enumeran a continuación.

- ❑ Se publica un informe conjunto sobre empleo, basado en: *a)* una evaluación de la situación del empleo en Europa; *b)* en la aplicación de las Directrices de Empleo, y *c)* en el estudio de los proyectos de programas nacionales de reforma por el Comité de Empleo. Forma parte del Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento. Lo publica la Comisión y lo adopta el Consejo de la UE.
- ❑ Los gobiernos nacionales presentan sus programas nacionales de reforma, en los que la Comisión analiza su adecuación a la estrategia Europa 2020.
- ❑ La Comisión formula recomendaciones específicas para cada país, basadas en la evaluación de los programas nacionales de reforma.

¹⁶ FMI: *IMF Article IV Staff Reports*, <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=51>; Islam, I y otros: *Macroeconomic policy advice and the Article IV consultations: A development perspective*, ILO Research Paper No. 2, OIT, Ginebra, 2012.

¹⁷ OMC: *Exámenes de las políticas comerciales: Breve introducción*, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/tp_int_s.htm.

¹⁸ Comisión Europea: *Estrategia Europea de Empleo*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=es>.

213. **El proceso de Bucarest relativo a los exámenes por país de la política de empleo (CREP), 2004-2008**¹⁹: la Conferencia Ministerial de Europa Sudoriental sobre el Empleo, celebrada en Bucarest en octubre de 2003, adoptó la Declaración de Bucarest, en la que se pedía la cooperación regional para afrontar los desafíos en materia de empleo e introducir mejoras sustanciales en las políticas nacionales de empleo. Se pidió a la OIT y al Consejo de Europa que proporcionaran asesoramiento y apoyo a esta iniciativa a través del examen de las políticas nacionales de empleo en estrecha cooperación con los interlocutores sociales y las instituciones del mercado de trabajo, así como mediante la formulación de recomendaciones sobre políticas.

214. Los ministros de trabajo de los países del Pacto de Estabilidad aprobaron y actualizaron los objetivos de esta cooperación, y un comité permanente de alto nivel compuesto de los directores generales de empleo y de representantes de los servicios públicos de empleo se encargó del diseño y la supervisión de las actividades. El Proceso de Bucarest se ha convertido en un referente importante para la elaboración de políticas de empleo en Europa Sudoriental. Las Conclusiones de Sofía, adoptadas en la segunda Conferencia Ministerial en 2005, vinieron a respaldar el proceso y pusieron mayor énfasis en la coherencia de las políticas y en el diálogo social.

215. Entre 2004 y 2008 se efectuaron siete exámenes por país de la política de empleo²⁰, sobre la base de un informe nacional producido por el ministerio de trabajo en colaboración con el servicio nacional de empleo, de acuerdo con un esquema común preestablecido. Posteriormente, la OIT y el Consejo de Europa analizaron la información presentada y formularon recomendaciones. Los exámenes de la política de empleo se aprobaron en conferencias nacionales tripartitas en las que los interlocutores sociales tuvieron ocasión de discutir y evaluar las conclusiones y las recomendaciones propuestas. Los exámenes también sirvieron de base para una discusión *inter pares* con otros países del Pacto de Estabilidad, que se organizó en el marco del proceso de cooperación sobre el empleo durante las reuniones del comité permanente de alto nivel del Proceso de Bucarest.

216. **Exámenes del Consejo de Administración de la OIT:** durante un breve período (2007-2008), la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración de la OIT efectuó exámenes por país en relación con la puesta en práctica del Programa Global de Empleo. El proceso se llevó a cabo en tres países (Burkina Faso, Pakistán y Viet Nam) y comprendía un informe de la OIT y una presentación de una delegación tripartita de cada país, encabezada por el Ministro de Trabajo. Los exámenes se interrumpieron con el estallido de la crisis económica y financiera mundial, cuando se centró la atención en el Pacto Mundial para el Empleo. Aunque se ha puesto a prueba en siete países (véase el recuadro 1.1), este último no prevé un proceso de examen *inter pares* propiamente dicho.

217. El examen *inter pares* de las políticas de empleo puede servir de plataforma para el intercambio de buenas prácticas, para estrechar vínculos entre los expertos nacionales y para mejorar la comprensión mutua entre los países. Para establecer un programa de exámenes *inter pares* duradero, primero se debe acordar un marco de referencia, institucionalizar un proceso de examen sistemático, adoptar un mecanismo de seguimiento y dotarlo de una dimensión realista (en efecto, la experiencia de los

¹⁹ Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental: *Iniciativa de cohesión social y empleo*, <http://www.stabilitypact.org/wt2/ISCemployment.asp>.

²⁰ Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Serbia, República de Moldova, Montenegro y ex República Yugoslava de Macedonia.

exámenes de la política de empleo en los países del Pacto de Estabilidad apunta a que no se puede examinar con eficacia más de dos países por año).

2.2. Marcos de políticas macroeconómicas favorables al empleo

218. Como se explica en la sección 1.1.2, desde la recesión mundial de 2008-2009 y la crisis subsiguiente en la zona del euro, las políticas macroeconómicas y su repercusión en los mercados de trabajo han cobrado un gran protagonismo. En su reunión de 2010 la CIT pidió a la Oficina que reforzara los conocimientos sobre los marcos macroeconómicos favorables al empleo, petición que fue reiterada en la discusión celebrada por la CIT en 2012 sobre el empleo de los jóvenes.

219. Atendiendo a esa petición, la Oficina ha puesto en marcha las iniciativas que se enumeran a continuación, con especial referencia a las economías emergentes y en desarrollo: i) generación de conocimientos y difusión de análisis críticos de la macroeconomía convencional basados en pruebas, que utilizan datos comparativos entre países; ii) realización de estudios por país sobre las políticas macroeconómicas y la medida en que éstas fomentan o dificultan la creación de empleo productivo y duradero; iii) utilización de los resultados de esos estudios para diseñar y desarrollar iniciativas de creación de capacidad dirigidas a los mandantes y a académicos reconocidos; iv) prestación de asesoramiento sobre políticas y servicios técnicos a los Estados Miembros. Se han logrado avances en las cuatro esferas.

220. Se han ultimado diversos estudios relacionados con las metas de inflación, la consolidación fiscal y el asesoramiento sobre políticas transmitido a través de las consultas del artículo IV del FMI, que han sido validados en talleres técnicos (incluidas varias presentaciones ante el FMI) y se han difundido a través de las publicaciones correspondientes²¹.

221. Los resultados de esos estudios ponen de manifiesto que, por lo menos hasta el año 2011, las consultas del artículo IV estuvieron centradas en el control de la inflación y la consolidación fiscal, y no prestaban atención suficiente a las circunstancias específicas de cada país o a las consideraciones básicas en materia de desarrollo y empleo. En la autoevaluación que realizó el FMI en su informe de 2013 titulado *Jobs and growth* sobre 30 consultas del artículo IV se llega a conclusiones similares²². Se está tratando de ampliar el alcance de estas consultas incorporando de forma expresa las dimensiones del trabajo y el empleo en los informes del personal técnico del FMI²³.

222. Los resultados también muestran que la preocupación de la macroeconomía convencional por la estabilidad suele estar desconectada de las consideraciones centrales en materia de desarrollo, como la creación de empleo, la diversificación económica y la reducción de la pobreza. La inestabilidad macroeconómica extrema mata el crecimiento, pero la recuperación de la estabilidad no siempre promueve y sostiene el crecimiento a largo plazo o la creación de empleo productivo y duradero. Es necesario que los responsables de las políticas macroeconómicas logren un delicado equilibrio asumiendo

²¹ Las versiones actualizadas de estos estudios se presentan en Islam, I. y Kucera, D.: *Beyond Macroeconomic Stability: Structural Transformation and Inclusive Development*, OIT y Palgrave Macmillan, Introducción y capítulos 1-3, 2014.

²² FMI: *Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund*, Washington, D.C., 2013.

²³ FMI: *A template for analyzing and projecting labor market indicators*, Washington, D.C., 2012.

el «doble mandato» de garantizar la estabilidad macroeconómica y favorecer al mismo tiempo la generación de empleo.

223. Se han llevado a cabo numerosos estudios por país ²⁴ que se han examinado en talleres técnicos y han permitido extraer una serie de lecciones importantes en materia de políticas, que se resumen en el cuadro 2.2. Como puede observarse, se insiste en desviar la atención de las teorías convencionales sobre la estabilidad y credibilidad macroeconómicas para centrarla en cuestiones tales como el papel de las políticas anticíclicas para hacer frente a la volatilidad económica, el fomento de la inclusión financiera y la movilización de los recursos nacionales en el marco de un «doble mandato», en el cual se determinan las funciones que deben corresponder a los bancos centrales, las autoridades financieras y los ministerios de finanzas. En cuanto a las políticas monetarias y fiscales, los bancos centrales y las autoridades financieras deberían promover altos niveles de inversión, mejorar la inclusión financiera y asegurar el acceso al crédito, especialmente mediante la asignación de créditos a sectores prioritarios con un alto potencial de creación de empleo de calidad. Los ministerios de finanzas deberían proporcionar apoyo fiscalmente sostenible para favorecer la inversión pública en infraestructura intensiva en empleo, las políticas activas del mercado de trabajo, los sistemas de garantía de empleo centrados en los grupos vulnerables del mercado de trabajo y la inversión en educación, formación y salud.

224. Las políticas relativas a la cuenta corriente y los tipos de cambio deberían orientarse a un régimen de tipo de cambio real estable que permita influir de manera previsible en la asignación de recursos entre los sectores de bienes comercializados y no comercializados, para propiciar el logro de los objetivos de transformación estructural y creación de empleo y proporcionar un marco favorable a la inversión del sector privado. Por último, es necesario que la gestión de la cuenta de capital y la cuenta corriente cree margen de acción a nivel de las políticas, mediante la reglamentación de las cuentas de capital, para apoyar las iniciativas sectoriales de transformación estructural y creación de empleo. Si adoptan las medidas reseñadas en el cuadro 2.2, las economías tendrán muchas más posibilidades de crear empleo y, especialmente, de ayudar a los grupos vulnerables, como los jóvenes, a encontrar y conservar un empleo decente.

225. Los resultados se hacen eco de los mensajes sobre la política macroeconómica que emergieron de las consultas mundiales sobre «el crecimiento y el empleo en la agenda para el desarrollo después de 2015», organizadas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en las que la OIT desempeñó un papel decisivo. Uno de esos mensajes es que las políticas macroeconómicas deben utilizarse como instrumentos de apoyo a la transformación estructural y la generación de empleo, proporcionando estabilidad a la inversión y el consumo, aumentando las inversiones públicas y reduciendo al mínimo los costos de acceso a la financiación para las empresas ²⁵.

226. Los resultados se han utilizado para apoyar los programas de asesoramiento y creación de capacidad para la formulación de las políticas nacionales de empleo, entre otros países, en Botswana, Camboya, Malawi, Namibia y Sri Lanka, así como en el curso sobre políticas de empleo organizado en colaboración con el Centro Internacional de Formación (véase la sección 2.1). Las cuestiones relativas a la política macroeconómica ocupan un lugar destacado en los documentos sobre políticas de los

²⁴ Véanse, por ejemplo, los documentos de trabajo del Sector de Empleo de la OIT correspondientes a la Argentina (núm. 109), Bangladesh (núm. 92), Jordania (núm. 118), Malawi (núm. 93), Nigeria (núm. 107), Perú (núm. 134), Sri Lanka (núm. 110), Turquía (núm. 108) y Uganda (núm. 91).

²⁵ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo: *Growth and Employment in the post-2015 agenda: Messages from a global consultation*, 2013, pág. 27.

países que se han beneficiado de los servicios de creación de capacidad y de asesoramiento.

227. Los cambios en la distribución funcional del ingreso analizados en las secciones 1.1.1 y 1.2.3 tienen consecuencias a nivel macroeconómico. Los estudios de la OIT en este ámbito ponen de manifiesto el impacto de estas tendencias en la demanda agregada y la competitividad. Los datos empíricos (compilados respecto de 15 países, incluyendo algunas economías emergentes y el conjunto de la UE) muestran que el consumo privado siempre se reduce cuando disminuye la participación de la renta del trabajo en la renta nacional, pero las exportaciones netas siempre aumentan, mientras que la inversión se mantiene constante o aumenta ²⁶.

228. Los resultados parecen indicar que el incremento continuado de los salarios mínimos contribuye significativamente a sostener el consumo privado y, por tanto, a gestionar la demanda agregada.

229. La síntesis y las repercusiones en materia de políticas de las iniciativas de la Oficina se publicarán en 2014 en un manual sobre la focalización del empleo en los planos macroeconómico y sectorial.

²⁶ OIT: *Informe Mundial sobre Salarios 2012/2013: Los salarios y el crecimiento equitativo*.

Cuadro 2.2. Múltiples dimensiones de la gestión macroeconómica: de la estabilidad a la transformación estructural

Esfera de políticas	Macroeconomía convencional: estabilidad y credibilidad	Macroeconomía favorable al empleo: prudencia y protección	Macroeconomía favorable al empleo: asignación
Políticas monetarias y financieras	Fijar metas bajas de inflación (de un solo dígito) y comunicar claramente el compromiso al sector privado a fin de potenciar la credibilidad de las políticas	Reforzar la resistencia de los sistemas financieros nacionales a las conmociones externas, generando así más incentivos para el ahorro interno que puedan apoyar la inversión productiva para promover el crecimiento y el empleo	Los bancos centrales y las autoridades financieras deberían apoyar el objetivo de creación de empleo productivo manteniendo al mismo tiempo la estabilidad razonable de los precios, y a tal fin: ■ garantizar el acceso al crédito para las PYME ■ apoyar la creación de instituciones microfinancieras que funcionen correctamente ■ mejorar la inclusión financiera de los hogares «no bancarizados» ■ asignar créditos a sectores e industrias prioritarios sobre la base de criterios transparentes y coherentes
Política fiscal	Centrarse en la sostenibilidad fiscal Controlar las deudas y los déficits e instituir normas fiscales explícitas, de ser necesario	Crear margen fiscal y flexibilidad institucional durante los períodos de auge y los de crecimiento económico normal para atenuar o eliminar el sesgo procíclico de las medidas fiscales y facilitar la adopción de medidas anticíclicas	Los ministerios de finanzas deberían movilizar recursos suficientes para apoyar de manera fiscalmente sostenible: ■ la inversión pública en infraestructura intensiva en empleo ■ las políticas activas del mercado de trabajo que favorezcan el empleo de los grupos vulnerables (jóvenes, mujeres, desempleados de larga duración) ■ los planes de garantía de empleo para ayudar a los hogares pobres y vulnerables ■ la salud, la educación y la formación para mejorar las competencias profesionales y la empleabilidad
Política relativa a la cuenta corriente y los tipos de cambio	Utilizar el tipo de cambio como anclaje nominal o permitir que los tipos de cambio sean determinados por el mercado – la denominada «solución extrema»	Acumular reservas en divisas para hacer frente a la volatilidad económica externa y como medida cautelar para reforzar las políticas anticíclicas	Adoptar un marco a medio plazo orientado a un régimen de tipo de cambio real estable para influir de manera previsible en la asignación de recursos entre los sectores de bienes comercializados y no comercializados que propicie el logro de los objetivos de transformación estructural y creación de empleo
Gestión de la cuenta de capital	Liberalizar la cuenta de capital para mejorar la credibilidad macroeconómica y aprovechar los recursos externos	Gestionar activamente la cuenta de capital, reduciendo la dependencia de los flujos de capital a corto plazo por medio de diversas medidas cautelares y reducir así el riesgo de volatilidad económica	Crear margen de acción a nivel de las políticas reglamentando la cuenta de capital para apoyar la inversión y las iniciativas sectoriales que propicien la transformación estructural y la creación de empleo

Nota: La columna 2 representa los marcos macroeconómicos convencionales reflejados, por ejemplo, en las consultas del artículo IV del FMI. Las columnas 3 y 4 representan la génesis de un marco macroeconómico orientado al empleo.

2.3. Políticas comerciales, industriales y sectoriales

230. En la reunión de 2010 de la CIT también se subrayó la importancia de las políticas industriales y las estrategias sectoriales para la diversificación económica y la expansión del empleo productivo. Se pidió a la Oficina que reforzara sus competencias técnicas en materia de políticas comerciales, de inversión e industriales con miras a evaluar las repercusiones de dichas políticas en el empleo y el trabajo decente ²⁷.

231. En la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, se afirma lo siguiente: «Dado que la política comercial y la política de los mercados financieros repercuten en el empleo, la función de la OIT es evaluar esos efectos con miras a que el empleo pase a ser un elemento fundamental de las políticas económicas.».

232. Desde 2010, la labor desarrollada por la Oficina en relación con los vínculos entre el comercio y el empleo se ha centrado en tres áreas principales: i) la mejora de los conocimientos empíricos; ii) la mejora de la coordinación y la colaboración con otras organizaciones internacionales, y iii) el desarrollo de herramientas para el asesoramiento sobre políticas y la cooperación técnica.

233. La Oficina ha publicado tres volúmenes sobre el tema del comercio y el empleo. En la publicación *Making globalization socially sustainable* ²⁸ (editada conjuntamente con la OMC y financiada por la Cámara de Comercio Internacional) se indica que la promesa de que la globalización provocaría la expansión del empleo de alta productividad y el crecimiento, se ha materializado en algunos países (especialmente China y la India), pero no en otros (América Latina y África Subsahariana), y se destaca que la protección social en los mercados de trabajo expuestos a conmociones externas y las políticas educativas contribuyen de manera importante a que la globalización sea más incluyente. La publicación *Trade and employment: From myths to facts* ²⁹ (financiada por la Unión Europea) se centra en los países en desarrollo y aborda temas cruciales como la economía informal, la perspectiva de género y los ajustes después de la liberalización del comercio. En *Shared harvests: Agriculture, trade and employment* ³⁰ (publicación editada conjuntamente con la UNCTAD y financiada por la UE) se llega a la conclusión de que los beneficios de desarrollo generales derivados de la agricultura sólo se obtendrán si tanto las estrategias nacionales de desarrollo como las negociaciones comerciales internacionales examinan a fondo la política comercial agrícola y sus efectos sobre el empleo.

234. La OIT también ha elaborado otros estudios y documentos de trabajo sobre el comercio y el empleo ³¹. Estas investigaciones, que se beneficiaron de los fuertes vínculos con el mundo académico y las unidades de investigación de otras instituciones nacionales e internacionales, utilizaron metodologías cuantitativas y cualitativas y se centraron en la evaluación de los efectos del comercio sobre el empleo a nivel mundial y nacional.

²⁷ OIT: *Panorama Laboral 2010: América Latina y el Caribe*, op. cit.

²⁸ OIT y OMC: *Making globalization socially sustainable*, Ginebra, 2011.

²⁹ OIT: *Trade and employment: From myths to facts*, Ginebra, 2011.

³⁰ OIT y UNCTAD: *Shared harvests: Agriculture, trade and employment*, Ginebra, 2013.

³¹ Se puede acceder a estos trabajos de investigación en: http://www.OIT.org/employment/areas/trade-and-employment/WCMS_181194/lang--en/index.htm.

235. El fortalecimiento de los conocimientos técnicos sobre el comercio y el empleo y de las actividades de colaboración entre los departamentos y entre los departamentos y las oficinas exteriores permitió aumentar significativamente la base de conocimientos de la OIT entre 2010 y 2013, así como el reconocimiento de sus competencias técnicas en esta esfera.

236. La Oficina ha tratado de que sus productos de investigación tengan una gran visibilidad entre los responsables políticos a nivel mundial, y gran parte de los estudios sobre el comercio y el empleo se han presentado en una serie de eventos internacionales, muchos de ellos organizados conjuntamente con otras instituciones.

237. La Oficina ha tenido un papel muy activo en la Iniciativa Internacional de Colaboración en materia Comercio y Empleo (ICITE), que se creó en 2010 y reúne a organismos importantes de las Naciones Unidas y bancos regionales. Por conducto de esta Iniciativa, la Oficina ha contribuido de manera importante a definir la agenda política mundial por lo que atañe a los vínculos entre el comercio y el empleo.

238. La OIT también ha participado activamente como miembro del Grupo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Comercio y Capacidad Productiva. La OIT ha estado muy involucrada en las propuestas del Grupo Interinstitucional relativas a la asistencia técnica relacionada con el comercio en el contexto de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) a nivel de país, y también ha contribuido a la prestación de esa asistencia técnica. Un ejemplo de esta labor es el proyecto *Enhancing sustainable tourism, clean production and export capacity* (Potenciar el turismo sostenible, la producción limpia y la capacidad de exportación), que ya se ha ejecutado en la República Democrática Popular Lao y se encuentra en su fase inicial en la República Unida de Tanzania.

239. Desde 2010 la OIT se ha esforzado por fortalecer su capacidad institucional para abordar el tema del comercio y el empleo y a tal fin ha realizado estudios sobre las políticas pertinentes, reunido datos empíricos y movilizó recursos para la cooperación técnica relacionada con el comercio. Cabe citar los siguientes proyectos y herramientas de asistencia técnica en esta esfera:

- 1) «Evaluar y abordar los efectos del comercio sobre el empleo», un proyecto financiado por la UE para ayudar a formular y analizar políticas comerciales y del mercado de trabajo eficaces y coherentes que se ajusten a los desafíos a los que hacen frente tanto trabajadores como empleadores y que amplíen las oportunidades para la creación de empleo decente en los países en desarrollo. El proyecto, que se ejecutó en Bangladesh, Benin, Guatemala e Indonesia, congregó a los Ministerios de Empleo y de Comercio para que examinaran los efectos del comercio sobre el empleo. También estableció en varios países un grupo de trabajo de múltiples partes interesadas especializado en cuestiones normativas, con un núcleo tripartito, encargado de formular políticas de ajuste eficaces y coherentes en la esfera del comercio y los mercados de trabajo. En 2014 este proyecto entrará en su segunda fase.
- 2) La metodología STED (competencias para el comercio y la diversificación económica) proporciona orientaciones estratégicas para la integración del desarrollo de competencias en las políticas sectoriales destinadas a apoyar el crecimiento y la creación de empleo decente en los sectores que tienen el potencial de aumentar las exportaciones y contribuir a la diversificación económica. Esta herramienta se ha puesto en marcha en Bangladesh, Kirguistán, la ex República Yugoslava de Macedonia y Ucrania. Se está aplicando en sectores seleccionados en Jordania y Viet Nam, y también se aplicará en algunos países del norte de África y

posiblemente en Tayikistán. El objetivo principal de este programa es crear conciencia y estimular el diálogo sobre el desarrollo de competencias entre los empleadores, los sindicatos y los proveedores de formación en los sectores orientados al comercio.

240. Desde 2010, el Centro Internacional de Formación de la OIT imparte cursos anuales en Turín y en otros lugares sobre comercio internacional y mercados de trabajo, además de cursos de evaluación técnica acerca de los efectos del comercio sobre el empleo.

241. Como se ha señalado anteriormente, se percibe un nuevo entusiasmo por las intervenciones centradas en sectores específicos en el marco de las políticas de empleo ³².

242. La OIT ha desarrollado un enfoque coherente e integrado sobre las estrategias sectoriales para la promoción del empleo, que se ha aplicado en varios países. En el marco de talleres tripartitos se han presentado análisis que utilizan métodos cuantitativos y cualitativos ³³, cuya finalidad es proporcionar a los responsables de la formulación de políticas las herramientas necesarias para abordar los sectores intensivos en empleo y evaluar los marcos hipotéticos de políticas sectoriales por lo que atañe a los resultados en materia de empleo.

243. Por ejemplo, en Katanga (República Democrática del Congo), se llevó a cabo un estudio sectorial que incluyó un análisis empírico detallado del nivel y la naturaleza de los vínculos y ramificaciones entre las industrias extractivas, los proveedores locales y el mercado de trabajo local. Se diseñó con objeto de disponer de una herramienta básica para la formulación de un marco coherente e integrado de políticas. Esto dio lugar a la celebración de un taller de cooperación técnica para la promoción del empleo de los jóvenes.

244. Para que sean aplicadas con éxito, las estrategias sectoriales orientadas al empleo productivo deben basarse en el diálogo tripartito y en una estrecha colaboración entre los gobiernos y el sector privado. La adopción de estrategias sectoriales sólidas permitirá mejorar las capacidades para alcanzar los objetivos relativos al desarrollo de competencias, el aumento de la competitividad de las empresas y de la productividad y la creación de empleo sostenible. En 2013 la OIT organizó un simposio, en colaboración con la Organización Internacional de Empleadores (OIE), que se celebró en Casablanca y congregó a presidentes y directores ejecutivos de organizaciones de empleadores de

³² El informe sobre África publicado en 2012 por el McKinsey Global Institute es un buen ejemplo en este sentido. Otro ejemplo es el estudio realizado por Justin Lin, ex economista jefe del Banco Mundial, sobre la «nueva economía estructural», en el que el autor mantiene que al diseñar intervenciones de política para sectores específicos deben utilizarse principios basados en el mercado.

³³ En relación con algunos métodos cuantitativos y documentos conexos, véase: Bensaid, M. y otros: *Évaluation des emplois générés dans le cadre du DSCR au Gabon*, Documento de trabajo del Sector de Empleo de la OIT, núm. 80, OIT, Ginebra, 2011; Epstein, G. y otros: *Employment, poverty and economic development in Madagascar: A macroeconomic framework*, Documento de trabajo del Sector de Empleo de la OIT, núm. 58, OIT, Ginebra, 2010 y los estudios de casos sobre el sector de las flores cortadas en Etiopía y el sector del café en Rwanda, en OIT: *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision*, Pretoria, 2011. Entre los métodos cualitativos basados en el diálogo social y las encuestas figuran: Renard, O. y otros: *Filières porteuses et emploi des jeunes au Katanga*, OIT, Ginebra, 2013; Mitra, A.: *Can Industry Be the Key to Pro-poor Growth? An exploratory analysis for India*, OIT, Nueva Dehli, 2013; Institute of Human Development: *Promoting employment and skills development in the manufacturing sector in India: Field study*, OIT, Nueva Delhi, 2013; Lapeyre, F. y otros: *Le modèle de croissance Katangais face à la crise financière mondiale: Enjeux en termes d'emplois*, Documento de trabajo del Sector de Empleo de la OIT, núm. 82, OIT, Ginebra, 2011; D'Achon y otros: *L'impact de la crise sur le secteur textile au Maroc: Quelles implications pour l'emploi*, OIT, Ginebra, 2010, y Chandararot y otros: *Impact of the Global Financial and Economic Crisis on Cambodia*, OIT, Bangkok, 2008.

toda África y en el que también se puso en marcha un grupo de trabajo regional de empleadores africanos sobre el empleo. El taller destinado a las organizaciones de empleadores del África Subsahariana, que se celebró a principios del mismo año en Johannesburgo, se centró en el importante papel que desempeñan esas organizaciones en la elaboración de políticas y sistemas para el desarrollo de las competencias profesionales.

245. Estos y muchos otros proyectos de investigación han contribuido al debate político internacional sobre la transformación estructural, el desarrollo económico y las políticas industriales, y han influido en los principales informes de otras organizaciones internacionales³⁴. Un libro titulado *Capabilities for productive transformation and development: A new perspective on industrial policies*³⁵ explora el papel de las capacidades nacionales en el ámbito de las empresas, la economía y la sociedad para impulsar la dinámica de este proceso y describe con detalle una estrategia de aprendizaje integral. En otra publicación, *Making industrial policies work for growth, jobs and development*³⁶, se inicia una nueva reflexión analítica sobre el aprendizaje, la transformación estructural y el papel de las políticas públicas para lograr la transformación estructural productiva y el crecimiento del empleo.

246. Para responder al desafío que plantea la promoción de la transformación estructural hacia economías más sostenibles con bajos niveles de emisión de carbono y con el fin de garantizar una transición justa para todos, la OIT viene desarrollando una estrategia centrada en los empleos y la economía verdes (véase la discusión en la sección 1.2.5), que se basa en tres pilares.

247. El primer pilar consiste en ofrecer la combinación adecuada de incentivos y apoyo. 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 profesionales y la investigación y el desarrollo. El modelo de la OIT de vínculos económicos globales indica que si se combinara un impuesto de este tipo con medidas de apoyo al empleo, en 2020 la productividad total de los factores sería un 1,5 por ciento superior que si no se utilizaran impuestos ecológicos para apoyar el empleo, y en 2050, un 5,0 por ciento más alta³⁷.

248. El segundo pilar de la estrategia consiste en asegurar 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 de empleo y del mercado de trabajo deben favorecer una transición integrada a economías más ecológicas que sean socialmente inclusivas, reduzcan la pobreza y permitan obtener resultados equitativos para las mujeres y los hombres. 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. En el informe de la OIT *Competencias Profesionales para Empleos Verdes* se analizan las necesidades mundiales

³⁴ Por ejemplo, la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas (CEPA): *Making the most of Africa's commodities: Industrializing for growth, jobs and economic transformation*, Addis Abeba, 2013; y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI): *Informe sobre el Desarrollo Industrial 2013: La creación sostenida de empleo – el rol de la industria manufacturera y el cambio estructural*, Viena, 2013.

³⁵ Nübler, I., OIT, Ginebra (de próxima publicación).

³⁶ Salazar-Xirinachs, J. M.; Nübler, I. y Kozul-Wright, R., OIT, Ginebra (de próxima publicación).

³⁷ OIT: Modelo de vínculos económicos globales, Instituto Internacional de Estudios Laborales.

de las economías más verdes en materia de competencias y se describe la experiencia de 21 países³⁸. Además, la OIT proporciona información sobre las necesidades profesionales y en materia de competencias en los sectores de la construcción ecológica y la energía renovable, y analiza la demanda de competencias en las cadenas de valor conexas y las medidas adoptadas en unos 30 países para responder a las necesidades de formación³⁹.

249. Las intervenciones en materia de protección social pueden complementar otras políticas de desarrollo sostenible para amortiguar los efectos de las crisis sociales, económicas y medioambientales, y propiciar al mismo tiempo un cambio estructural hacia economías más verdes, por ejemplo, brindando protección a los trabajadores despedidos que buscan nuevas oportunidades o están en proceso de reconversión profesional.

250. El tercer pilar de la estrategia reside en considerar el diálogo social como un eje central de la formulación de políticas. Dado que la transición hacia un desarrollo sostenible desde el punto de vista medioambiental requerirá cambios de gran calado 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.

2.4. Entorno propicio para las empresas y apoyo a las PYME

251. Las intervenciones a nivel de las empresas contribuirán más eficazmente a crear más y mejores empleos si se apoyan en factores del entorno tales como el marco jurídico y reglamentario, la infraestructura física y el acceso a la financiación. Como seguimiento de la resolución sobre la promoción de empresas sostenibles, adoptada por la CIT en 2007, y a fin de evaluar esos factores externos y proporcionar asesoramiento basado en datos empíricos sobre la forma de mejorar el entorno empresarial, la Oficina ha establecido una nueva metodología para la evaluación de las condiciones políticas, económicas, sociales y ecológicas del entorno en el que operan las empresas, titulada «Entorno Propicio para las Empresas Sostenibles», que se ha utilizado o se ha puesto en marcha en 22 países.

252. En cada uno de estos países se han identificado las esferas prioritarias que han de cambiar en el entorno propicio y que han de servir de base para la formulación o revisión de políticas, leyes, reglamentos y disposiciones institucionales. En algunos países, se han elaborado documentos de posición y/o marcos de políticas estratégicas, en cooperación con la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) de la OIT, para fundamentar las actividades de promoción de las organizaciones de empleadores respectivas. Por ejemplo, en África, bajo los auspicios de la Asociación Consultiva de Empleadores de Malawi (ECAM), el Congreso de Sindicatos de Malawi (MCTU) y el Ministerio de Industria y Comercio de ese país, se elaboró un plan de trabajo sobre la forma de mejorar el entorno propicio para las empresas sostenibles, centrado en la mejora de la cultura empresarial y del marco jurídico para las PYME. En Europa, la Federación de Empleadores de Montenegro (MEF) desarrolló el programa y estrategia de promoción «The Five Business Killers in Montenegro» (los cinco problemas que más

³⁸ OIT: *Competencias profesionales para empleos verdes: una mirada a la situación mundial*, Ginebra, 2011.

³⁹ OIT: *Skills and occupational needs in green building*, Ginebra, 2011, y OIT: *Skills and occupational needs in renewable energy*, Ginebra, 2011.

perjudican a las empresas de Montenegro), donde se abordan el marco reglamentario inadecuado, la falta de acceso a la financiación, la economía informal, la corrupción y el desajuste entre la oferta y la demanda de competencias en el mercado laboral. En América Latina, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada formuló un programa y plan de acción para la reforma del entorno empresarial, que fue presentado en el Encuentro Nacional Empresarial en octubre de 2013. En Asia, la Federación de Empleadores y Asociaciones Empresariales de Camboya redactó cuatro documentos de política centrados en: i) la educación, la formación y las competencias profesionales, ii) la corrupción, iii) la seguridad social, y iv) el diálogo social, además de un documento estratégico general.

253. Todavía es demasiado pronto para juzgar si estas iniciativas en el ámbito de la empresa han servido para crear empleo o mejorar la calidad del empleo. No obstante, se prevé que la simplificación de los requisitos de registro y de los regímenes fiscales, así como el establecimiento de marcos jurídicos fiables mejorarán sustancialmente el rendimiento de las empresas a un costo relativamente bajo. Estos factores también deberían facilitar la transición de las empresas informales a la economía formal, con los consiguientes beneficios para la calidad del empleo.

254. Los resultados de las evaluaciones que utilizan la metodología del Entorno Propicio para las Empresas Sostenibles y las propuestas de reforma de ellos derivadas pueden contribuir útilmente a las políticas nacionales de empleo apoyadas por la OIT, a fin de garantizar que las políticas de empleo y las políticas de desarrollo del sector privado se complementen y se refuercen mutuamente. Esta integración ya se está fomentando en algunos países.

255. Las empresas multinacionales suelen desempeñar un papel importante en el desarrollo socioeconómico de los países de acogida, a través de la inversión extranjera directa y de sus propias operaciones, así como de las interacciones con los proveedores y los consumidores locales. Esta contribución está reconocida en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales), cuyo objetivo es potenciar al máximo la contribución positiva de las empresas multinacionales, y que contiene un capítulo completo sobre el empleo y otro sobre la formación. Estos capítulos examinan principalmente la mejor forma de armonizar las políticas y prácticas de las empresas multinacionales con las políticas públicas de empleo y capacitación.

256. En el marco de las actividades de la Oficina relacionadas con los principios de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, se llevaron a cabo investigaciones orientadas a la acción con empresas multinacionales que operan en sectores clave de tres economías africanas (Côte d'Ivoire, Liberia y Sierra Leona) con el fin de identificar las oportunidades y las dificultades que planteaban la contratación local de mujeres y hombres jóvenes en sus propias operaciones y la inclusión de las PYME locales en sus cadenas de suministro. Los diálogos que mantuvieron los sectores público y privado sobre los resultados de esas investigaciones dieron lugar a la adopción de medidas conjuntas.

257. La Oficina también dirige programas para inventariar los vínculos comerciales existentes entre las empresas multinacionales y los proveedores locales en el país de acogida, con el fin de potenciar las oportunidades para contribuir a la creación de empleo y al desarrollo de las competencias a nivel local. Esta labor se está llevando a cabo en el sector de la minería en varios países, entre ellos Brasil, Colombia, Perú y Zambia, y en la provincia de Katanga en la República Democrática del Congo (en relación con la actividad descrita en el párrafo 246).

258. Los vínculos con las empresas multinacionales también son importantes para mejorar la calidad del empleo en las empresas proveedoras. Un número creciente de empresas multinacionales tienen códigos específicos para los proveedores, la mayoría de los cuales se refieren a las normas internacionales del trabajo pertinentes, en especial la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Las empresas multinacionales pueden contribuir eficazmente a promover el Programa de Trabajo Decente, por ejemplo, fomentando la formalización, cuando están bien integradas en el contexto nacional y adaptan sus actividades a las prioridades nacionales.

259. Con respecto a la formación en materia de iniciativa empresarial y gestión de las PYME, en un centenar de países se está ofreciendo a las contrapartes locales un conjunto de módulos de formación y modelos de prestación de servicios destinados a diferentes grupos, que van desde orientaciones preliminares para empresas emergentes potenciales hasta cursos especializados de formación para las empresas existentes (programa Inicie y Mejore su Negocio). La OIT sigue siendo uno de los mayores proveedores de este tipo de formación, ya que ha alcanzado una escala crítica de 2 millones de participantes desde 2010. Basándose en un estudio de seguimiento realizado recientemente ⁴⁰, se estima que ello contribuyó a la creación de 1,2 millones de nuevos empleos. Por ejemplo, el Departamento General de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo, Inválidos y Asuntos Sociales de Viet Nam adoptó oficialmente el módulo Inicie y Mejore su Negocio para utilizarlo en su programa de desarrollo de las competencias rurales «Un millón de agricultores».

260. El programa de formación de la OIT relativo al desarrollo de la iniciativa empresarial en la educación secundaria o terciaria, Conozca su Negocio, se ha adaptado, traducido y aplicado en 33 países Miembros. En total están utilizando este programa de cursos 56 países, y desde 2010 se han beneficiado de él 1,4 millones de estudiantes.

261. En 25 países Miembros se adoptó un módulo de formación especialmente diseñado para dar respuesta a las necesidades de las mujeres empresarias, del que se beneficiaron 60 000 mujeres y que tuvo como resultado un incremento de las ventas y los beneficios. Un estudio del impacto realizado en un país (República Democrática Popular Lao) puso en evidencia que los beneficios mensuales de las empresas dirigidas por mujeres aumentaron un 50 por ciento y las ventas un 200 por ciento después de que las directivas recibieran esta formación.

262. La OIT amplió su cartera de proyectos de cooperación técnica para el desarrollo de cadenas de valor, que pasó de 20 millones de dólares de los Estados Unidos a más de 50 millones entre 2010 y 2013. Estos proyectos favorecieron el desarrollo sectorial y la creación de empleo en más de 20 países. La OIT también es un actor mundial clave en la creación de capacidad nacional para el desarrollo de cadenas de valor. En colaboración con el Centro Internacional de Formación de la OIT, se impartieron más de 40 cursos de formación sobre el desarrollo de cadenas de valor a más de 1 500 ejecutores de proyectos, responsables de la formulación de políticas y otros agentes en más de 80 países entre 2010 y 2013. Además, se impartieron cursos a nivel de país en Brasil, Costa Rica, Egipto, Etiopía, Italia, Kenya, Nigeria, Perú, Filipinas, Sudán, Tailandia y Uganda.

263. El programa Promoción de Empresas Competitivas y Responsables, que promueve las prácticas responsables en el lugar de trabajo, colaboró con 19 instituciones

⁴⁰ OIT: *Start and Improve Your Business: Global Tracer Study 2011 – ILO's business management training programme*, Ginebra, 2012.

(organismos gubernamentales, asociaciones de la industria y proveedores de formación) en siete países emergentes para capacitar a 300 PYME, con un total de 60 000 empleados, en la mejora de la productividad y las condiciones de trabajo a través de una mejor cooperación en el lugar de trabajo. La Oficina logró obtener financiación externa que se fue reponiendo con recursos internos para ampliar masivamente este programa durante los próximos cinco años, desde 2014 hasta 2018, cuadruplicando el número de empresas participantes. El programa también está fuertemente arraigado en la labor de la ACI sobre productividad y condiciones de trabajo en las PYME.

264. Las cooperativas pueden desempeñar por sí mismas un importante papel en la creación de empleo, y ayudar también a las PYME a superar los problemas derivados de su pequeño tamaño. El módulo de formación y programa de gestión de las cooperativas agrarias My.Coop se desarrolló en 2012 para mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios que las cooperativas prestan a sus miembros. Las alianzas de colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), las universidades, los organismos de desarrollo agrícola y las organizaciones de cooperativas han ayudado a difundir ampliamente este programa en nueve países de tres regiones.

265. Con el fin de generar más datos sobre la eficacia de las intervenciones para el desarrollo empresarial y a fin de mejorar aún más su calidad, se elaboraron una gran variedad de informes y publicaciones destinados a la Oficina y a las partes interesadas ⁴¹.

266. La Universidad de Verano para el Desarrollo Empresarial Sostenible, un programa de formación de dos semanas de duración organizado en Turín y destinado a los responsables de la formulación de políticas y al personal que trabaja en el ámbito del desarrollo empresarial, se ha convertido en una actividad periódica, y desde 2010 ha atraído a unos 300 participantes.

2.5. Inversión en infraestructura intensiva en empleo e innovaciones en los programas públicos de empleo

267. El aumento del nivel de inversión en infraestructura ofrece una oportunidad única para promover el empleo directo, indirecto e inducido. Los responsables políticos se enfrentan a menudo a la disyuntiva de tener que elegir entre una infraestructura costosa que beneficia a unos pocos y una infraestructura de bajo costo que presta servicio a una parte más amplia de la población. La forma en que se construye y se mantiene la infraestructura influye sobremanera en sus efectos multiplicadores.

268. La experiencia de la OIT pone de manifiesto que un enfoque basado en la utilización de recursos locales ⁴², aplicado especialmente a la pequeña y mediana infraestructura que resulta necesaria a nivel local, puede generar entre tres y cinco veces más empleos directos que un enfoque convencional que no utilice insumos locales. También puede duplicar el número de puestos de trabajo creados directamente y triplicar el valor de los bienes y servicios locales comprados o contratados. Si bien estas ventajas difieren según el lugar y también en función del tipo y el tamaño del proyecto, las diferencias más notables en ese sentido obedecen a la forma en que se ha diseñado y se ha llevado a cabo el proyecto de infraestructura.

⁴¹ Puede consultarse información más detallada en <http://www.oit.org/seed>.

⁴² Este enfoque consiste en buscar una combinación óptima de insumos localmente disponibles en términos de mano de obra, materiales, equipos y herramientas, incluyendo el mayor número posible de actores locales para el diseño y la puesta en práctica, como las PYME locales (empresas de consultoría y pequeños contratistas).

269. La financiación pública a través de inversiones periódicas y del gasto anticíclico en infraestructura ya se está utilizando a gran escala para ampliar la demanda de empresas privadas, y para crear y mantener puestos de trabajo.

270. Los Estados Miembros piden regularmente a la OIT que les ayude a fortalecer su capacidad de emprender programas de inversión pública y empleo de gran envergadura por conducto de su Programa de Inversiones Intensivas en Empleo. Se trata de uno de los programas de cooperación técnica más amplios de la OIT, con una cartera de donantes de unos 120 millones de dólares de los Estados Unidos, y que está operativo en unos 45 Estados Miembros. En algunos casos, los gobiernos pagan a la OIT por sus servicios (en el último bienio, alrededor del 30 por ciento de la cartera de proyectos de cooperación técnica correspondió a los países en desarrollo que compran servicios de este tipo a la OIT), mientras que en otros la financiación procede de los programas de los bancos de desarrollo.

271. Con el fin de orientar mejor a los responsables de la formulación de políticas de los Estados Miembros sobre la elección estratégica de sus inversiones en infraestructura, la OIT ha perfeccionado sus metodologías de evaluación de los efectos sobre el empleo, que han venido a sumarse a los métodos tradicionales de evaluación de proyectos centrados en el análisis económico y técnico.

272. En el marco del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo se está desarrollando una herramienta de referencia sobre el empleo y las inversiones en infraestructura. Ya se han llevado a cabo evaluaciones de los efectos sobre el empleo en varios países, entre ellos la India, Indonesia, Mozambique, Paraguay, Sudáfrica, Estados Unidos y, con el apoyo del Banco Europeo de Inversiones, en Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez. Se prestan servicios tanto a los gobiernos como a los asociados para el desarrollo. En muchos países se ayuda a fortalecer la capacidad de los sectores público y privado: por ejemplo, el programa tiene un contrato con el Gobierno de la India para desarrollar las capacidades de los contratistas del sector privado en el marco del programa de carreteras rurales más grande del mundo, financiado con un préstamo del Banco Mundial.

273. En el contexto de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, en las últimas décadas la OIT viene trabajando de cerca con varios gobiernos africanos para organizar seminarios regionales bienales que reúnen a profesionales del ámbito laboral, planificadores, responsables de la formulación de políticas, investigadores, asociados para la financiación y el desarrollo y otras partes interesadas, a fin de que examinen la evolución registrada y compartan sus experiencias e ideas en relación con la adopción de enfoques intensivos en empleo para la provisión de infraestructuras básicas.

274. La inversión pública en infraestructura es sin duda una herramienta poderosa para crear empleo e impulsar la economía. Sin embargo, los datos demuestran que en situaciones de grandes desigualdades, es poco probable que los beneficios del crecimiento económico lleguen a los pobres. En esos casos, hay otras intervenciones, como los programas públicos de empleo ⁴³, que pueden beneficiar a las comunidades desfavorecidas.

275. Se ha reconocido que los programas públicos de empleo pueden ser un instrumento clave del piso de protección social de un país, ya que proporcionan la posibilidad de obtener un trabajo estable y predecible y seguridad de los ingresos. La OIT, a través del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo y de la colaboración interdepartamental

⁴³ Se entiende que un programa público de empleo entraña la creación directa de empleo por parte de un gobierno mediante programas de empleo y no mediante la expansión de la función pública.

con el Departamento de Protección Social, sigue participando activamente en el debate sobre el uso de los programas de obras públicas para promover la protección social y el empleo, en el que también participan el Overseas Development Institute, el Banco Mundial, organismos donantes bilaterales y otros organismos especializados de las Naciones Unidas.

276. Existe un amplio abanico de programas públicos de empleo, que van desde programas de obras públicas a corto plazo aplicados durante las crisis naturales o antropogénicas para proporcionar alivio inmediato, a regímenes institucionalizados de garantía de empleo cuya finalidad es atenuar los problemas estructurales del subempleo y la pobreza. La capacidad de los programas públicos de empleo para lograr objetivos múltiples y ajustarse a circunstancias específicas los hace muy deseables desde la perspectiva de las políticas.

277. Desde 2010 se lleva a cabo una importante labor encaminada a mejorar la capacidad de la OIT para responder a la creciente demanda de programas públicos de empleo. La OIT ha desarrollado un nuevo producto en el ámbito de los conocimientos y la formación, titulado Innovaciones en los Programas Públicos de Empleo. Los cursos se imparten en el Centro Internacional de Formación en Turín, y a través de alianzas de colaboración a nivel regional (por ejemplo, con la Universidad de Ciudad del Cabo en Sudáfrica). Este tema también forma parte del acuerdo suscrito entre la OIT y la India, Brasil y Sudáfrica en relación con los temas prioritarios para la colaboración y se examinó en un seminario celebrado en la India en marzo de 2012 al que asistieron participantes de todo el mundo.

278. El número de programas públicos de empleo se ha incrementado de manera exponencial en los últimos cinco años. El de mayor envergadura y más innovador es el contemplado en la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi de la India, que garantiza 100 días de trabajo al año para unos 60 millones de personas. La OIT brinda apoyo en materia de promoción del trabajo y los salarios decentes, que se ha convertido en una cuestión política fundamental en la India. En Sudáfrica, se crearon 4,5 millones de oportunidades de trabajo en la fase II (2009-2013) del Programa Ampliado de Obras Públicas apoyado por la OIT y está previsto que en la fase III se generen 7,5 millones de oportunidades más. Asimismo, se han proporcionado servicios de asesoramiento en materia de cooperación técnica y creación de capacidad para los programas públicos de empleo en África, en particular en Burundi, Egipto, Etiopía, Ghana, Guinea, Níger y Sudáfrica; en Asia — Camboya, Indonesia, Filipinas y Viet Nam — y en las Américas — Colombia, El Salvador y Jamaica.

2.6. Mejora de la empleabilidad y la productividad

279. En su 97.^a reunión (2008) la CIT acordó un marco conceptual y de políticas que vinculaba el desarrollo de las competencias profesionales al aumento de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo, y en el que se ha basado toda la labor subsiguiente de la Oficina ⁴⁴. Para dar cumplimiento a la resolución de 2010 relativa a la discusión recurrente sobre el empleo, se puso en marcha, en 2013, la Plataforma Global Público-Privada de Intercambio de Conocimientos sobre Competencias para el Empleo ⁴⁵. El objetivo de la plataforma es poner en común las conclusiones a que han

⁴⁴ OIT: Resolución relativa a las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo, 97.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2008.

⁴⁵ Se puede acceder a la plataforma desde la página de inicio del sitio web de la OIT y en: <http://www.skillsforemployment.org>.

llegado los gobiernos, los empleadores, los trabajadores y las organizaciones internacionales sobre cuál es la mejor manera de establecer vínculos entre la educación y la formación y el trabajo decente y productivo. Las alianzas de colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la OCDE y el Banco Mundial enriquecen la base de recursos que la plataforma pone a disposición de los mandantes de la OIT, en la cual se incluyen las experiencias acumuladas por unos 130 países.

280. A través de su coordinación del pilar relativo al desarrollo de los recursos humanos del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo del G-20⁴⁶, la Oficina ha apoyado la organización de talleres tripartitos en los países piloto que han formulado planes de acción para mejorar el desarrollo de competencias. Representantes de los gobiernos presentaron los planes de acción y examinaron los obstáculos técnicos y financieros a su aplicación en un taller celebrado por el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo en Moscú en mayo de 2013.

281. En las Perspectivas de Desarrollo de San Petersburgo (septiembre de 2013) el G-20 se comprometió a apoyar la puesta en práctica y la evaluación de los planes de acción de los países piloto sobre las competencias para el empleo y la productividad y su posible implantación progresiva en países de ingresos medios, así como a promover el uso y mantenimiento de la Plataforma Global Público-Privada de Intercambio de Conocimientos sobre Competencias para el Empleo.

282. La Oficina ayudó a los mandantes a formular y aplicar políticas nacionales de desarrollo de las competencias, a promover los consejos sectoriales tripartitos sobre competencias profesionales, a aumentar la disponibilidad de oportunidades de formación en las zonas rurales (a través del programa Capacitación para Fomentar la Autonomía Económica Rural), a integrar el desarrollo de competencias en las estrategias comerciales (a través del programa Competencias para el Comercio y la Diversificación Económica), a mejorar la capacidad de los servicios públicos de empleo para ofrecer mejores servicios de orientación profesional, formación y colocación, a integrar la igualdad de género en los sistemas de desarrollo de competencias, y a fomentar la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral. Las buenas prácticas y el intercambio de conocimientos Sur-Sur en todos estos ámbitos se promovieron a través de la Academia de Competencias del Centro Internacional de Formación de la OIT, que se puso en marcha en 2011 y se organiza cada año, y del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT-CINTERFOR).

283. El diálogo social y la negociación colectiva en los planos empresarial, sectorial y/o nacional son muy eficaces para crear incentivos de inversión en la esfera de las competencias y los conocimientos.

284. La participación activa de los interlocutores sociales es fundamental para mejorar la transición al mundo laboral, potenciar la empleabilidad de los individuos, reducir al mínimo la inadecuación de las competencias profesionales y mantener la competitividad de las empresas. Si bien los gobiernos tienen la responsabilidad primordial en materia de educación, formación previa al empleo, enseñanza de competencias básicas y formación para las personas desempleadas y con necesidades especiales, los interlocutores sociales

⁴⁶ En la Cumbre de Seúl, celebrada en noviembre de 2010, los líderes del G-20 aprobaron un Plan de Acción Plurianual sobre Desarrollo en cuyo pilar relativo al desarrollo de los recursos humanos se instaba a la OIT a que coordinara un equipo con la OCDE, la UNESCO y el Banco Mundial encargado de apoyar a los países de bajos ingresos para que utilizaran como base la estrategia de formación del G-20 con miras a desarrollar «competencias orientadas al empleo que estén mejor adaptadas a las necesidades de empleadores y mercados para atraer inversiones y generar empleos decentes», <http://www.g20.utoronto.ca/2010/G20seoul.htm>.

desempeñan un papel significativo en la posterior formación, el aprendizaje y la formación en el lugar de trabajo y la calidad del aprendizaje profesional ⁴⁷.

285. Con respecto a los desafíos que plantea el desajuste entre la oferta y la demanda de competencias, cuestión ya examinada en la sección 1.2.6, la OIT, en colaboración con el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) y la Fundación Europea de Formación, ha elaborado un conjunto de herramientas para ayudar a anticipar las necesidades en materia de competencias, que abarca la realización de pronósticos cuantitativos y cualitativos a nivel macroeconómico, métodos y enfoques institucionales a nivel sectorial, el papel de los servicios de empleo, la manera de realizar encuestas a los empleadores para obtener información de primera mano acerca de la demanda, la ejecución de estudios de seguimiento sobre la empleabilidad de los egresados escolares, y el uso de la información sobre el mercado de trabajo para responder a las preocupaciones fundamentales de política relacionadas con la anticipación y el ajuste de las necesidades en materia de competencias.

286. Los sistemas de aprendizaje también pueden ayudar a evitar el desfase entre la oferta y la demanda de competencias. Parte de la formación que impartan los empleadores se ajustará a las necesidades de éstos y probablemente favorecerá el acceso al empleo. En los países europeos que se dotan de sistemas de aprendizaje sólidos, las tasas de desempleo de los jóvenes son mucho más cercanas a las de los adultos ⁴⁸.

287. En respuesta al creciente interés de los mandantes, se puso en marcha una estrategia para facilitar la expansión de sistemas de aprendizaje de calidad en los países y sectores que tradicionalmente carecían de sistemas eficaces, mediante la realización de investigaciones ⁴⁹, talleres tripartitos de formación en África, los Estados árabes y Europa, y prestando apoyo a la OIE en la implantación de la Red Mundial de Aprendizaje ⁵⁰.

288. La OIT viene trabajando con los mandantes para demostrar que el diálogo social contribuye a mejorar el aprendizaje informal: por ejemplo, en el taller regional de intercambio de conocimientos sobre la actualización del aprendizaje informal celebrado en Johannesburgo en abril de 2013 se validó el documento titulado *Skills Testing Guide by Small Business Associations* (Guía de evaluación de competencias profesionales elaborada por las asociaciones de PYME) y se intercambiaron experiencias acerca de la utilización del documento titulado: *Guide to Upgrading Informal Apprenticeships* (Guía para la actualización de los sistemas de aprendizaje informal) ⁵¹.

⁴⁷ OIT: *Overview of apprenticeship systems and issues – ILO contribution to the G20 Task Force on Employment*, Ginebra, 2012; OIT: *Key elements of quality apprenticeships*, Ginebra, 2012; OIT: *Case studies on social dialogue for workplace learning: Europe, Costa Rica and Israel*, Ginebra, 2012; OIT y OIE: *Feasibility study for a global business network on apprenticeship*, Ginebra, 2013. Todos los documentos están disponibles en la Plataforma Global de Intercambio de Conocimientos sobre Competencias para el Empleo.

⁴⁸ Steedman, H.: *Overview of apprenticeship systems and issues: ILO contribution to the G20 Task Force on Employment*, OIT, Ginebra, 2012 y Axmann, M. y Hofmann, C.: *Overcoming the work-inexperience gap through quality apprenticeships – The ILO's contribution*, OIT, Ginebra, 2013.

⁴⁹ Steedman, H.: 2012, *op. cit.*; y Axmann, M. y Hofmann, C.: 2013, *op. cit.*

⁵⁰ Gopauls, S.: *Feasibility study for a global business network on apprenticeship*, OIT, Ginebra, 2013 y *Entendimiento común del B-20 y el L-20 sobre los elementos clave de unos aprendizajes y pasantías de calidad*, en el que se reconoce la responsabilidad compartida de los gobiernos, los empleadores y los sindicatos por que los sistemas de aprendizaje funcionen.

⁵¹ OIT: *Upgrading Informal Apprenticeship: A resource guide for Africa*, Ginebra, 2012; OIT: *Skills Testing Guide by Small Business Associations*, Ginebra, 2013.

2.7. La economía informal y la transición a la economía formal

289. En cumplimiento de la resolución de la CIT de 2010, y para hacer frente a los grandes retos de la economía informal analizados en la sección 1.1.1, la OIT llevó a cabo una serie de 18 estudios por país en diversas regiones a fin de comprender mejor los mecanismos que generan la informalidad y los principales obstáculos a la formalización y, en el marco del diálogo tripartito, formular opciones de política que faciliten la transición hacia la formalidad⁵². Para mejorar los conocimientos sobre el empleo informal en todo el mundo, la OIT publicó un manual, *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*, en 2013, y una segunda edición de *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (en colaboración con WIEGO), en 2014.

290. En 2013, la OIT publicó un manual integrado y global sobre recursos de política titulado *La economía informal y el trabajo decente: Guía de recursos sobre políticas. La transición hacia la formalidad* (ahora disponible en varios idiomas) para mejorar la capacidad de los mandantes en el campo de la promoción de la transición a la formalidad⁵³. De este modo, se reúnen en una misma publicación los conocimientos, las innovaciones normativas y las herramientas más avanzadas en múltiples áreas de política pertinentes para la transición a la formalidad. El manual, que comprende 28 apartados dedicados a una serie de áreas de política, como la promoción del empleo, la protección social, el diálogo social y los marcos jurídicos, presenta las múltiples vías políticas hacia la formalidad y una serie de enfoques apropiados para tratar los casos de diferentes grupos y sectores de la economía informal. La ACI sobre formalización de la economía informal promoverá activamente su difusión y uso en el marco de una serie de iniciativas de desarrollo de la capacidad.

291. También en 2013, la OIT lanzó el Programa para la formalización de la informalidad en América Latina y el Caribe. Comprende tres pilares: i) la generación y circulación de conocimientos y análisis sobre los retos de la economía informal y, en especial, sobre las opciones de política para la formalización; ii) intervenciones piloto en sectores específicos, complementados con asistencia técnica a los mandantes tripartitos de la OIT, y iii) el desarrollo de la capacidad, conjuntamente con instituciones, en el campo de la promoción de la transición a la formalidad.

292. La transición a la formalidad es un objetivo cada vez más central de las políticas nacionales de empleo. Varios países han desarrollado enfoques innovadores, algunos de los cuales han tenido éxito, especialmente en América Latina (por ejemplo, en la Argentina y el Brasil), aunque también en otras partes del mundo (por ejemplo, en Mongolia). Sin embargo, pocos países han desarrollado un enfoque global e integrado.

⁵² Véase por ejemplo: Bertranou, F., Casanova, L. y Lukin, T.: *La formalización laboral en Argentina: Avances recientes y el camino por recorrer*, OIT, Buenos Aires, 2013; Fortuny, M. y Al Hussein, J.: *Labour Market Policies and Institutions: A synthesis report on the cases of Algeria, Jordan, Morocco, Syria and Turkey*, WP No. 64, OIT, Ginebra, 2011; Kanyenze, G. y Lapeyre, F.: *Growth, Employment and Decent Work in Namibia: A Situation Analysis*, WP No. 81, OIT, Ginebra, 2012; Lapeyre, F. y Lemaitre, A.: *Politiques publiques et pratiques de l'économie informelle en Afrique Sub-Saharienne*, op. cit.; Koulaeva, O. y Lapeyre, F.: *Informal employment in CIS countries: Main trends and challenges* (en ruso), OIT, Moscú, 2014.

⁵³ OIT: Informe del Director General, Sexto informe complementario: *Informe de la Reunión tripartita de expertos sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal* (Ginebra, 16 a 20 de septiembre de 2013), documento GB.319/INS/14/6, Consejo de Administración, 319.ª reunión, octubre de 2013, y OIT: *The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality*, Ginebra, 2013.

293. El enfoque de la OIT para la prevención de la informalización y la promoción activa de las transiciones hacia la formalidad, que aúna múltiples vertientes en un marco de política coherente (resumido en el gráfico 2.2), fue aceptado en la mencionada reunión tripartita de expertos, organizada en preparación de la discusión normativa de la reunión de 2014 de la Conferencia Internacional del Trabajo ⁵⁴.

Gráfico 2.2. Estrategias de trabajo decente para la economía informal



Fuente: OIT: La economía informal y el trabajo decente (véase la nota de pie de página 54).

294. En el contexto actual, marcado por el renovado interés de los responsables políticos, los interlocutores sociales y los profesionales del desarrollo por la elaboración de políticas eficaces de transición a la formalidad, el Consejo de Administración de la OIT decidió, en su 317ª reunión, celebrada en marzo de 2013, incluir un punto de carácter normativo en la agenda de la reunión de 2014 de la CIT sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal (elaboración de normas, procedimiento de doble discusión), con vistas a la elaboración de una recomendación ⁵⁵. Esta discusión se basará en las conclusiones relativas al trabajo decente y la economía informal adoptadas por la CIT en 2002 ⁵⁶, así como en el Coloquio tripartito interregional sobre la economía informal de la OIT (2007) ⁵⁷, y las Conclusiones

⁵⁴ OIT: *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad*, op. cit.

⁵⁵ OIT: *Orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo: Propuestas para el orden del día de la 103.ª reunión (2014) y de reuniones posteriores de la Conferencia Internacional del Trabajo*, documento GB.317/INS/2 (Rev.), y *Repertorio de decisiones*, Consejo de Administración, 317.ª reunión, Ginebra, marzo de 2013.

⁵⁶ OIT: *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002, <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>.

⁵⁷ OIT: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, informe del Coloquio interregional tripartito sobre la economía informal: Hacer posible la transición al sector formal (27-29 de noviembre de 2007), Ginebra, 2008.

relativas a la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptadas por la Conferencia (2012) ⁵⁸.

295. En preparación de esta discusión, en septiembre de 2013 se celebró en Ginebra una reunión tripartita de expertos sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal con el objetivo de establecer directrices sobre la naturaleza y el contenido del instrumento propuesto, en particular acerca de soluciones innovadoras y experiencias acumuladas hasta la fecha (en materia jurídica, institucional, de políticas, de gobernanza y de otras intervenciones) que hubieran resultado eficaces para impulsar las transiciones a la formalidad.

296. El informe de la Oficina preparado para esta reunión de expertos, *La transición de la economía informal a la economía formal* (2013) ⁵⁹, ofrece una visión general del fenómeno de la economía informal, su impacto en la consecución del objetivo de trabajo decente para todos los trabajadores y empleadores, y el enfoque de la OIT en materia de transición a la formalidad. También comprende información sobre el entorno normativo relativo a la economía informal a nivel internacional y nacional. El informe examina además la necesidad de establecer un marco de política integrado, que abarque los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, adaptados al contexto nacional, con vistas a una transición progresiva a la formalidad y el trabajo decente, y analiza los enfoques innovadores de los Estados miembros a este respecto. El informe sobre las discusiones fue presentado en la 319.^a reunión del Consejo de Administración ⁶⁰ y ha servido de base para elaborar el informe para la discusión sobre la actividad normativa de la reunión de 2014 de la CIT.

2.8. Seguimiento del llamado a la acción relativo a la crisis del empleo juvenil

297. En su resolución relativa a la crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción ⁶¹, adoptada en 2012, la Conferencia solicita a la Oficina que le informe, en su reunión de 2014, sobre las medidas adoptadas en esta esfera prioritaria de trabajo.

298. La resolución subraya la urgencia de una acción inmediata para atajar la crisis del empleo juvenil. Hace un llamamiento a los responsables de la formulación de políticas para que conviertan la creación de empleo en un objetivo de política de primer orden y aborden los problemas específicos de los jóvenes con intervenciones dirigidas a aumentar la calidad y la cantidad de los empleos. Señala cinco áreas políticas clave: i) el empleo y las políticas económicas destinadas a incrementar la demanda agregada; ii) la educación y la formación; iii) las políticas del mercado de trabajo, iv) la iniciativa empresarial, y v) los derechos laborales.

299. La adopción de estrategias nacionales de desarrollo, políticas de empleo y planes de acción de duración determinada para impulsar el empleo juvenil permite establecer una amplia serie de prioridades, metas y resultados en materia de políticas. Durante el último bienio, Albania, Grecia, Malawi, Nicaragua, Paraguay, Filipinas, la ex República Yugoslava de Macedonia y Zambia han adoptado este tipo de planes.

⁵⁸ OIT: Conclusiones de la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.^a reunión, Ginebra, 2012.

⁵⁹ OIT: *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V(1), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.^a reunión, Ginebra, 2013.

⁶⁰ Informe complementario del Director General (documento GB.319/INS/14/6).

⁶¹ OIT: *La crisis del empleo de los jóvenes: un llamado a la acción*, op. cit.

300. Las políticas de empleo juvenil incluyen cada vez más medidas para impulsar la demanda agregada. Recientemente se han establecido asimismo medidas que prevén reducciones de los costos fiscales o laborales como incentivo a la contratación y formación de trabajadores jóvenes. Sin embargo, las políticas destinadas a potenciar la demanda de mano de obra siguen infrautilizadas.

301. Numerosos países (por ejemplo, Grecia, Italia, Jordania, Liberia, Paraguay, Sudáfrica o Uruguay) han adoptado asimismo políticas para mejorar el nivel de la educación y el desarrollo de competencias, introduciendo la experiencia laboral en la formación profesional y la capacitación, y algunos países han aplicado políticas para crear o reformar sus sistemas de aprendizaje profesional.

302. Varios países (por ejemplo, Colombia, El Salvador, Perú o Sudáfrica) han redoblado sus esfuerzos por impulsar el empleo juvenil y han adoptado políticas específicas de mercado de trabajo en áreas como la enseñanza compensatoria, la formación para el mercado laboral, la búsqueda de empleo, los incentivos a la contratación de jóvenes desfavorecidos y ayudas a los jóvenes emprendedores.

303. En un esfuerzo por mejorar la integración de las políticas, varios países han revisado los objetivos y la secuenciación de sus medidas laborales y de protección social, y han ampliado el espectro de sus intervenciones en respuesta a diversas necesidades. El ejemplo más notable es la institución de iniciativas de garantía juvenil en algunos países de la UE (véase el recuadro 2.5).

Recuadro 2.5

Garantías juveniles: ¿una respuesta a la crisis del empleo juvenil?

Las garantías juveniles reconocen el derecho de todas las personas jóvenes que reúnan ciertos requisitos a beneficiarse de determinadas medidas de apoyo al mercado de trabajo. Los países nórdicos fueron los primeros en ofrecer estas garantías en las décadas de 1980 y 1990. Más recientemente, otros países (por ejemplo, Austria, Alemania o Polonia) han puesto en marcha programas similares.

El objetivo de las garantías es promover la integración y evitar que el fenómeno del desempleo de larga duración y la desesperanza se instalen entre los jóvenes. Hay pocos datos sobre la eficacia de las garantías juveniles. Según una evaluación del sistema de garantía sueco de 2011, los jóvenes desempleados que participaron en el programa tardaron menos en encontrar trabajo que los beneficiarios de otras medidas.

Un estudio de la OIT señala el importante papel que pueden desempeñar las garantías juveniles atenuando las «cicatrices» del desempleo de larga duración. El estudio contiene lecciones sobre las condiciones que requiere un sistema de garantías eficaz y un análisis de los costos de implementación. Las claves del éxito son intervenciones tempranas dirigidas a los jóvenes desfavorecidos, capacidad acreditada, flexibilidad presupuestaria y sólidos servicios públicos de empleo y sistemas de formación. Las estimaciones de la OIT indican que el costo anual de la implementación de un programa de garantías puede oscilar entre un 0,5 y un 1,5 por ciento del PIB. La exportación de las garantías a países con menos infraestructuras y experiencia debería tomar en consideración los recursos necesarios para mejorar la capacidad de ejecución.

Fuente: OIT, *Garantías juveniles: ¿Una respuesta a la crisis del empleo juvenil?*, 2013, en: <http://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/lang-es/index.htm>.

304. Varios países (por ejemplo, Armenia, Benin, Colombia, Kirguistán, Liberia y Ucrania) han promovido la iniciativa empresarial de los jóvenes interviniendo en campos como la educación y la formación empresarial en los colegios, promulgando normativas para las empresas sostenibles, las cooperativas y las empresas sociales, facilitando el

acceso a la financiación, especialmente los microcréditos, e intensificando el apoyo no financiero a los jóvenes emprendedores.

305. La resolución reclama políticas de empleo juvenil que cumplan las normas internacionales del trabajo y garanticen la igualdad de trato y de derecho. Una serie de países ha adoptado reformas para favorecer el acceso de los jóvenes a un empleo estable. Por ejemplo, la reforma del mercado laboral emprendida por Italia en 2012 incluía disposiciones para hacer frente a la segmentación del mercado de trabajo con modalidades contractuales y reducir el número de jóvenes con trabajos precarios y mal pagados.

306. Desde junio de 2012, la Oficina ha puesto en marcha varias iniciativas para dar efecto a la resolución. Su plan de seguimiento que abarca un período de siete años (2013-2019), aprobado por el Consejo de Administración en noviembre de 2012 ⁶², se articula en torno a tres ejes: i) desarrollo y difusión de conocimientos; ii) asistencia técnica y fortalecimiento de las capacidades, y iii) alianzas y sensibilización. También incluye actividades para promover el llamado a la acción y desarrollar una estrategia de movilización de recursos.

307. La inclusión de la ACI sobre empleos y desarrollo de las competencias profesionales para los jóvenes entre las ocho esferas de importancia decisiva de la OIT ofrece una importante oportunidad de trabajar de forma multidisciplinaria y cooperativa a lo largo del bienio 2014-2015.

308. A fin de ampliar la base de conocimientos, la Oficina creó un programa de investigación destinado a analizar las tendencias y novedades. En 2013 publicó *Tendencias mundiales del empleo juvenil* y realizó estudios sobre la transición de la escuela al trabajo en 28 países; también organizó talleres tripartitos para discutir las conclusiones, las repercusiones en el ámbito de las políticas y las prioridades para la acción. En 2013 se publicaron dos informes regionales sobre las diferentes realidades de los mercados laborales juveniles de América Latina y el Caribe y del África Subsahariana. Nuevas investigaciones intentan establecer una mejor comprensión de los factores determinantes del empleo y las condiciones de trabajo de determinados grupos de jóvenes y analizan las diferencias entre hombres y mujeres en la transición al trabajo decente. Se han elaborado estudios temáticos sobre los efectos de las políticas macroeconómicas y fiscales, la evolución de los salarios de los jóvenes, la informalidad, los programas de aprendizaje de calidad, la migración juvenil y el empleo juvenil en las zonas rurales. Estos estudios han sido utilizados en la elaboración de los informes globales de la OIT, incluidos los informes sobre el trabajo infantil y sobre los salarios.

309. La Oficina intensificó su labor de estudio de las políticas nacionales de empleo juvenil. Así, por ejemplo, el estudio y la evaluación de las políticas aplicadas en Chipre han servido de base para formular políticas y diseñar un plan nacional que incluye la creación de garantías juveniles. En la Federación de Rusia, el estudio propició la incorporación de la experiencia laboral a los planes de estudio de los centros de formación profesional y el desarrollo de una estrategia nacional de empleo juvenil.

310. En el marco de la prioridad de determinar «cuáles son las medidas más eficaces para promover el empleo de los jóvenes» en el marco de esta ACI, la Oficina ha desarrollado herramientas para profundizar la evaluación de programas y mejorar la

⁶² OIT: *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, documento GB.316/INS/5/2, 316.ª reunión, Ginebra 2012, http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB316/ins/WCMS_191353/lang-es/index.htm.

eficacia de las intervenciones. Se pone especial empeño en evaluar rigurosamente el impacto de los programas de iniciativa empresarial.

311. Se identificaron buenas prácticas en diferentes ámbitos para potenciar el proceso de formulación de políticas. Se trataba, entre otras, de medidas que combinaban políticas e intervenciones de mercado de trabajo y protección social en materia de empleo juvenil y migración. Se amplió la base de datos piloto de la OIT sobre buenas prácticas para dar cabida a las prácticas de varias instituciones y organismos. Se desarrolló una herramienta de examen y evaluación de buenas prácticas para comparar la información de diferentes países y regiones.

312. Desde 2012, se ha brindado asesoramiento político a los gobiernos e interlocutores sociales de aproximadamente 40 países — 15 de los cuales recibieron asistencia reforzada — sobre la elaboración y aplicación de políticas y reformas institucionales, de estrategias y planes nacionales de acción de duración determinada y de programas nacionales compatibles con la resolución. En febrero de 2013, la Oficina organizó una reunión de los asociados para el desarrollo con el fin de movilizar apoyos a la ampliación del perímetro de acción de sus actividades de asesoramiento a otros países.

313. En cuanto al desarrollo de la capacidad, la Oficina elaboró una serie de paquetes de aprendizaje sobre temas como el análisis de datos del mercado laboral juvenil, el desarrollo de programas y el diseño de sistemas de perfiles para detectar situaciones de desventaja y mejorar la selección de los beneficiarios, así como herramientas para mejorar la capacidad de supervisión y evaluación de las instituciones.

314. El Centro Internacional de Formación de la OIT revisó sus programas de formación presenciales y a distancia para tomar en cuenta la resolución de 2012. En 2013 estableció la primera academia de los jóvenes y los primeros programas regionales basados en el marco normativo global de la resolución.

315. La Oficina adoptó una serie de medidas para reivindicar su liderazgo mundial y promover la coherencia de las iniciativas de las instituciones multilaterales y regionales en materia de empleo juvenil. Coordinó el objetivo prioritario relativo al empleo y la iniciativa empresarial previsto por el Plan de Acción para los Jóvenes en Todo el Sistema de las Naciones Unidas, iniciativa de 2013 que brinda oportunidades de promover el trabajo decente para los jóvenes a nivel mundial, regional y nacional. Las asociaciones con el Banco Mundial y las Naciones Unidas se vieron fortalecidas por una serie de iniciativas conjuntas. A nivel regional, la Oficina firmó en septiembre de 2013 un programa de cooperación para el empleo juvenil con el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), la Unión Africana y la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas. En América Latina y el Caribe, un memorando de entendimiento con el Banco Interamericano de Desarrollo sienta las bases de una cooperación en el campo del empleo juvenil. Se ha intensificado la colaboración con la Comisión Europea, que incluye la prestación de servicios de asesoramiento sobre la creación de garantías juveniles. A nivel nacional, la Oficina ha reforzado sus alianzas en el sistema multilateral, especialmente a través de programas conjuntos de empleo juvenil. En Zambia, por ejemplo, la Oficina lidera la aplicación del Plan de Acción para los Jóvenes en Todo el Sistema de las Naciones Unidas.

2.9. La actividad normativa sobre el objetivo estratégico del empleo

316. Las normas internacionales del trabajo guían a los gobiernos e interlocutores sociales en la adopción de medidas activas de promoción del trabajo decente. La

Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 consagró el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) como uno de los principales convenios de gobernanza. Este Convenio y la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), así como otros instrumentos internacionales, ofrecen directrices concretas sobre las políticas de empleo. En la sección 2.1 sobre las políticas nacionales de empleo se tratan las medidas de seguimiento del Convenio núm. 122.

317. En septiembre de 2013, el Convenio núm. 122⁶³ había sido ratificado por 108 países en total, cinco de los cuales (Rwanda, San Vicente y las Granadinas, Suiza, Trinidad y Tabago y Viet Nam) lo habían hecho después de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2010. Se organizaron talleres de capacitación sobre las normas internacionales del trabajo relacionadas con la promoción del empleo en una serie de países africanos francófonos entre 2010 y 2013. La Oficina también ha elaborado una guía sobre la política de empleo y las normas internacionales del trabajo (*Guide on employment policy and international labour standards*)⁶⁴.

318. En varias reuniones de la Comisión de Aplicación de Normas se discutió la aplicación del Convenio núm. 122 en determinados países⁶⁵.

319. En septiembre de 2013, 89 países habían ratificado el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) y 68 habían ratificado el Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142).

320. La discusión recurrente sobre la protección social de 2011 reafirmó la relevancia del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), y reconoció que el empleo pleno, productivo y decente constituía la principal fuente de generación de ingresos. La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) indica en su preámbulo que el derecho a la seguridad social constituye, junto con la promoción del empleo, una necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso. También explica a los Miembros cómo velar por la coherencia entre las políticas públicas, incluidas las políticas de empleo y de seguridad social.

321. La Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), apunala la labor de la OIT en materia de PYME, estableciendo directrices sobre los marcos normativos y jurídicos, la cultura empresarial, la infraestructura de servicios y el papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores⁶⁶.

322. La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT brinda importantes directrices sobre las PYME y las cadenas de suministro.

⁶³ OIT: Ratificación del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312267.

⁶⁴ OIT: *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo*, Ginebra, 2012.

⁶⁵ Véase OIT: Ratificación del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), *op. cit.*

⁶⁶ Los siguientes instrumentos también son de gran importancia: Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81); Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94); Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135); Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183); Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), y Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198).

2.10. La promoción del empleo a nivel mundial

323. Se ha intensificado la labor de promoción destinada a situar el empleo y el trabajo decente en el centro de la agenda internacional de desarrollo y a fortalecer la cooperación y la coherencia política con otras organizaciones.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá

324. Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) adoptados por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2000 han generado el marco global para el desarrollo internacional desde esa fecha. Cada objetivo es la cristalización de un consenso mundial y un compromiso voluntario; cada uno de ellos fue elaborado como una serie de objetivos cuantitativos sujetos a plazos determinados y dotados de indicadores y conjuntos de datos para facilitar el seguimiento y la rendición de cuentas⁶⁷.

325. En 2007 se incluyó una nueva meta para lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes en el marco del ODM 1 («Erradicar la pobreza extrema y el hambre»). La OIT propuso cuatro indicadores⁶⁸, y dio a conocer los datos y las estimaciones pertinentes. Sin embargo, las metas expresaban meras aspiraciones y los progresos hacia esas aspiraciones recibieron una atención tardía y limitada.

326. A medida que se acerca la fecha fijada para el cumplimiento de los ODM, se abren múltiples procesos de consulta y debate sobre la agenda para el desarrollo después de 2015. Una de las características distintivas de este debate es el acuerdo sobre el lugar central que deberá reservar al empleo cualquier marco mundial de objetivos de desarrollo en el futuro, en cuanto elemento decisivo de los procesos de transformación económica y de erradicación de la pobreza. En noviembre de 2012, el Consejo de Administración de la OIT propuso que se adoptara el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como objetivo explícito de la agenda internacional de desarrollo después de 2015, y que se incluyera una referencia a la necesidad de establecer pisos de protección social.

327. Este llamamiento llegó mucho más allá de la OIT. «Mejores oportunidades de trabajo» figuraba entre las tres principales prioridades — junto con la educación y la atención médica — destacadas en la encuesta global de las Naciones Unidas Mi Mundo 2015, que contó con la participación de cerca de 800 000 personas de 190 países⁶⁹. En la mayoría de los países en los que las Naciones Unidas celebraron consultas nacionales sobre el período posterior a 2015 también se puso de manifiesto la necesidad apremiante de crear empleo⁷⁰. Informes influyentes acerca de la agenda para el desarrollo después de 2015 han señalado que el objetivo de dotar a las economías de los instrumentos

⁶⁷ Fukuda-Parr, S.; Yamin, A.: *The power of numbers: A critical review of MDG targets for human development and human rights*, Harvard School of Public Health, Boston, 2013. Los ODM originales sólo comprendían dos indicadores de mercado laboral, a saber la proporción de mujeres con empleos remunerados en el sector no agrícola (en el marco del ODM 3, «Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer») y la tasa de desempleo de los jóvenes, 15 a 24 años de edad, ambos sexos (en el marco del ODM 8, «Fomentar una alianza mundial para el desarrollo»).

⁶⁸ Tasa de crecimiento del PIB por persona ocupada; tasa de empleo de la población; porcentaje de personas empleadas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos (paridad del poder adquisitivo) por día; y porcentaje de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares respecto del empleo total. Véase OIT: *Guide to the Millennium Development Goals: Employment Indicators*, segunda edición, Ginebra, 2013.

⁶⁹ ONU: *Mi Mundo 2015: Encuesta mundial de las Naciones Unidas para un mundo mejor*, 2013, <http://www.myworld2015.org/?page=results&lang=es>.

⁷⁰ GNUD: *Un millón de voces: el mundo que queremos*, 2013, *op.cit.*

necesarios para crecer de forma incluyente y generar empleo debería figurar entre los principales pilares de la futura agenda. Por ejemplo, en el Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015 se ha propuesto explícitamente un objetivo 8 (sobre un total de 12) titulado «Crear empleos, medios de subsistencia sostenibles y crecimiento equitativo» y se ha recomendado incluir una meta sobre protección social en el marco del ODM 1, «Erradicar la pobreza»⁷¹.

328. La OIT y sus mandantes tripartitos han contribuido activamente al debate sobre el período posterior a 2015. La Oficina preparó dos notas conceptuales para dar visibilidad a los temas de la OIT en el debate en las que explicaba las razones que justificaban la adopción de un eventual objetivo independiente sobre el empleo y los medios de vida y proponía diversas opciones para las metas, los objetivos y los indicadores pertinentes. También ha elaborado notas y reseñas de política sobre el empleo, el trabajo decente y la protección social para la Secretaría de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, diversos equipos de trabajo, el Grupo de Trabajo de composición abierta de la Asamblea General sobre los objetivos de desarrollo sostenible y otros foros temáticos de discusión⁷².

329. Aunque no es posible anticipar en este punto el resultado final de la negociación intergubernamental prevista para septiembre de 2014, que debería alumbrar un texto para su adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, hay consenso en que debe conservarse el formato de los ODM: una lista reducida de objetivos de desarrollo sostenible, sencillos, concretos y mensurables, capaces de atraer la atención del público. Pese al amplio acuerdo existente en todo el mundo sobre la importancia de los empleos de calidad para impulsar un modelo de desarrollo sostenible e incluyente, será preciso que todos los mandantes de la OIT concierten sus esfuerzos para lograr que el empleo pleno y productivo y el trabajo decente se conviertan en un objetivo de desarrollo clave en el marco de desarrollo posterior a 2015. Las conclusiones de este informe para la discusión recurrente sobre el empleo pueden brindar una herramienta muy útil para la labor mundial de promoción, ya que señalan los principales factores subyacentes a la creación de mejores oportunidades de trabajo y los incorpora a un programa de acción práctico que cabe evaluar y supervisar debidamente.

El G-20

330. Desde que empezó la crisis mundial, la OIT ha colaborado con los líderes mundiales en el proceso del G-20 para asegurarse de que las inquietudes relacionadas con el empleo y la recuperación sostenible recibieran la debida atención, en particular haciendo hincapié en la necesidad de emprender esfuerzos conjuntos para impulsar el crecimiento y el empleo.

331. La OIT desempeñó un papel decisivo en la primera reunión conjunta de Ministros de Finanzas y Ministros de Empleo y Trabajo del G-20 celebrada bajo la presidencia de la Federación de Rusia. El hecho de reunir a los ministros normalmente centrados en el lado de la demanda de los mercados de trabajo con los ministros focalizados en el lado

⁷¹ Naciones Unidas: *Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*, 2013, y Naciones Unidas: *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015*, 2013.

⁷² GNUM: *Growth and employment in the post-2015 agenda: Messages from a global consultation*, Nueva York, 2013.

de la oferta supuso un importante avance⁷³. El comunicado final de los Ministros de Trabajo y Empleo y los Ministros de Finanzas del G-20, emitido el 19 de julio de 2013, decía así: «Nos esforzaremos para que los compromisos que alcancemos en el futuro por un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado reflejen nuestras ideas comunes sobre las políticas laborales, sociales y de empleo, así como la necesidad de integrarlas en nuestras políticas macroeconómicas para apuntalar el crecimiento económico, la creación de empleos de calidad y la cohesión social.»⁷⁴.

332. En la Cumbre de San Petersburgo, celebrada en septiembre de 2013, los líderes del G-20 declararon su total determinación a tomar medidas decisivas para impulsar un modelo de crecimiento sostenible y equilibrado que genere empleo.

333. La OIT ha participado en las reuniones periódicas del Grupo de Trabajo Marco que desempeña las funciones de secretaría de los ministros de finanzas y los directores de los bancos centrales del G-20, así como en el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y el Grupo de Trabajo del G-20 sobre Empleo (creado en 2011), que recaba su información en un proceso de consultas con los representantes de las organizaciones empresariales (B-20) y de las organizaciones sindicales (L-20).

334. La OIT seguirá apoyando la labor del Grupo de Trabajo del G-20 sobre Empleo bajo la presidencia de Australia, en particular el seguimiento del cumplimiento del compromiso de los líderes del G-20 de desarrollar planes específicos de empleo y considerarlos como objetivos centrales de las estrategias de crecimiento.

Otros marcos multilaterales

335. Aunque en el pasado las instituciones de *Bretton Woods* no prestaron la debida atención a la cuestión de los empleos, actualmente se ha impuesto la determinación a considerar la creación de empleo como un aspecto central de la agenda mundial de desarrollo. Los principales informes publicados en los últimos años por el FMI, el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (CFI) sobre la cuestión de los empleos representan importantes avances y parecen denotar una significativa convergencia entre las opiniones de la OIT, las instituciones de *Bretton Woods* y la CFI⁷⁵.

336. La nueva gerencia del Banco Mundial tiene la firme resolución de estrechar los lazos de asociación y cooperación con la OIT en diversos ámbitos, como la investigación, la generación de datos, las políticas de empleo y el empleo juvenil, y se han acordado asociaciones concretas en relación con una serie de medidas.

337. La Red de Empleo de los Jóvenes, una iniciativa interinstitucional del Banco Mundial, la OIT y el sistema de Naciones Unidas en su conjunto, se está convirtiendo progresivamente en una coalición mundial por el empleo juvenil y elabora actualmente una base de datos e investigación conjunta destinada a la evaluación de políticas, para lo cual ha procedido a ampliar el inventario de intervenciones en materia de empleo juvenil⁷⁶.

⁷³ OIT: *La OIT celebra los esfuerzos del G-20 por estimular la creación de empleo y el crecimiento*, 19 de julio de 2013, http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_218063/lang-es/index.htm.

⁷⁴ *The G20 Labour and Employment and Finance Ministers' Communiqué*, 19 de julio de 2013, Moscú, pág. 3, http://www.ilo.org/global/publications/WCMS_218017/lang-en/index.htm.

⁷⁵ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2013: Empleo*; FMI: *Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund* y CFI: *IFC jobs study: Assessing private sector contributions to job creation and poverty reduction*, Washington, D.C., 2013.

⁷⁶ Véase <http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/>.

338. La OIT también ha unido fuerzas con el Banco Mundial en labores relacionadas con la crisis, por ejemplo la creación de un inventario de políticas de respuesta a la crisis que abarca a gran número de países ⁷⁷.

339. A raíz de la alianza establecida en Oslo en septiembre de 2010, la OIT y el FMI han colaborado en varios países, como Bulgaria, la República Dominicana y Zambia. El FMI también ha solicitado la opinión de la OIT acerca de un formulario sobre mercado laboral recientemente elaborado y actualmente incorporado a las consultas del artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI ⁷⁸.

340. La labor de evaluación de las consultas del artículo IV (véase la sección 2.2) realizada por la OIT ha influido en el informe del FMI sobre empleos y crecimiento (*Jobs and growth*) de 2013, que contiene una autoevaluación de las políticas macroeconómicas.

341. Recientemente se ha intentado, a través de iniciativas tales como *New Deal for Engagement in Fragile States* [«Nuevo Pacto por la acción internacional en Estados frágiles»], formular una respuesta internacional más eficaz a los retos específicos que plantean los Estados frágiles o afectados por conflictos. La OIT participa directamente en las actividades en curso para crear el Mecanismo Mundial para la Creación de Empleo en Situaciones Frágiles, iniciativa apoyada a su vez por el Grupo del Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas y la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz ⁷⁹. En los últimos años se han ampliado las alianzas de colaboración con instituciones regionales como el Banco Asiático de Desarrollo, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), el Banco Africano de Desarrollo y la UE para impulsar las políticas de empleo y el empleo juvenil.

⁷⁷ OIT y Banco Mundial: *Joint synthesis report: Inventory of policy responses to the financial and economic crisis*, Ginebra y Washington D.C., 2013.

⁷⁸ FMI: *El asesoramiento del FMI sobre el mercado laboral*, 8 de febrero de 2013, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/labors.pdf>.

⁷⁹ El Mecanismo Mundial se basa tanto en la política de empleo de las Naciones Unidas como en el informe del Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*, Washington, D.C., 2011.

Capítulo 3

Resumen y posibles vías de progreso

342. Para afrontar los retos del empleo, que este informe analiza en sus múltiples facetas, en un contexto de recuperación de la crisis débil, desigual e incierto, y abordar al mismo tiempo los factores estructurales de cambio que están reconfigurando los mercados laborales, es preciso intensificar las medidas de apoyo a las políticas de promoción del empleo a nivel mundial y nacional. A nivel mundial, será necesaria una constante labor de promoción de los mandantes de la OIT en diversos foros, como la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015, el G-20 y las instituciones regionales.

343. Invertir en la creación de empleos de calidad es crucial para reactivar el crecimiento y promover una recuperación y un desarrollo más incluyentes y sostenibles. A lo largo de la próxima década, se necesitarán trabajos decentes tanto para la cuarta parte de la población mundial (más de 600 millones de personas) que está actualmente desempleada, subempleada o a punto de entrar en el mercado laboral, como para los 840 millones de trabajadores pobres que viven con menos de 2 dólares de los Estados Unidos al día.

344. El análisis presentado en los capítulos 1 y 2 de este informe ilustra las profundas divergencias que hay entre los países en razón de sus respectivas características y circunstancias demográficas, económicas, fiscales e institucionales. Se ha demostrado claramente que la promoción del empleo pleno, productivo y libremente elegido requiere una combinación coherente de políticas adaptadas al contexto nacional que abarquen un amplio abanico de ámbitos de política. También ha puesto de manifiesto el grado de interdependencia de las iniciativas adoptadas por los países y por consiguiente el alto grado de coherencia, colaboración y coordinación que se requiere a nivel mundial. Por otro lado, ha quedado patente que para ser eficaces las políticas de empleo necesitan cooperación y diálogo público-privado en una serie de ámbitos de política, a fin de profundizar la complementariedad y maximizar las sinergias entre el papel clave del sector privado en la creación de empleo y las políticas públicas destinadas a impulsar marcos de política sólidos, incluyentes y propicios, estrategias de desarrollo de las competencias e instituciones del mercado de trabajo.

345. Para superar el bajo nivel de demanda agregada que lastra la recuperación se debe aplicar un enfoque más equilibrado y centrado en el consumo, la inversión y los mercados internos de modo de contrarrestar la debilidad de las exportaciones. Con niveles más altos de inversión en sectores productivos dinámicos y generadores de empleo, mejor acceso a la financiación para las PYME, mejor protección social y salarios decentes, ajustados al crecimiento de la productividad, y un gasto público con objetivos bien definidos, puede crearse un círculo virtuoso de crecimiento incluyente, empleo productivo y desarrollo.

346. Países de todas las regiones han logrado grandes avances adoptando políticas nacionales de empleo y reservándoles un lugar central en sus planes nacionales de

desarrollo, así como en sus visiones y estrategias de crecimiento. Será preciso seguir esforzándose para lograr una aplicación efectiva de esas políticas, establecer procesos sistemáticos de supervisión y evaluación de resultados, introducir mejoras y adaptarlas de manera constante, así como integrarlas en los planes presupuestarios y de inversión.

347. Debe establecerse la coherencia y la complementariedad entre los marcos macroeconómicos favorables al empleo y las intervenciones realizadas en el mercado laboral a fin de promover el empleo, tanto en el largo plazo, para tratar los problemas estructurales de transformación y desarrollo, como en el corto plazo, para apoyar el acceso al trabajo decente de los grupos desfavorecidos y vulnerables, en particular los jóvenes, las mujeres, los desempleados de larga duración y las personas con empleo informal e inseguro. La declaración conjunta de los Ministros de Trabajo y de Finanzas del G-20, reunidos en San Petersburgo en septiembre de 2013, subraya el vínculo entre las políticas macroeconómicas y las políticas del mercado de trabajo.

348. Es fundamental revertir el declive de la inversión nacional y la inversión extranjera directa, e incrementar las inversiones productivas — especialmente en infraestructuras, en agricultura en los países con una proporción importante de empleo rural y en los sectores dinámicos de la industria manufacturera y los servicios — para crear empleo y promover la diversificación económica y cambios estructurales que aumenten la productividad. Los bancos de desarrollo regionales pueden desempeñar un papel más activo apostando por la creación de empleos en sus préstamos de inversión.

349. Algunos de los factores estructurales de cambio analizados en la sección 1.2 entrañan oportunidades para la creación de empleos y las inversiones. Así ocurre, por ejemplo, con la transición a una economía baja en carbono o el incremento de la demanda de servicios de cuidado en el nuevo contexto demográfico. Anticipar las necesidades e invertir en el desarrollo en materia de competencias profesionales en estos sectores servirá para reducir los desajustes entre la oferta y la demanda de competencias.

350. Hacen falta iniciativas polifacéticas de gran escala, en particular para hacer frente a la crisis sin precedentes del empleo juvenil. Las medidas de activación condicional han demostrado su eficacia en los países con instituciones adecuadas y suficiente capacidad administrativa, y los programas innovadores de empleo público de gran escala han hecho lo propio en la mayoría de los países. Al margen de sus resultados inmediatos en términos de protección y reducción de la pobreza, tienen un efecto multiplicador al estimular la demanda, el crecimiento y la inversión, impulsar la capacitación y brindar oportunidades de emprendimiento en las comunidades desfavorecidas.

351. En un contexto de restricción fiscal generalizada, se impone más que nunca invertir en la supervisión rigurosa y la evaluación de las repercusiones de todos estos sistemas.

352. La transición a la formalidad se está convirtiendo en un objetivo prioritario de las políticas de empleo y de protección social. La aplicación de enfoques innovadores, polifacéticos y adaptados, que combinan la promoción del empleo y del espíritu empresarial con la protección social y el respeto de los derechos y las obligaciones, está dando resultados. La discusión normativa que celebrará sobre esta cuestión la CIT en 2014, y que proseguirá en 2015, puede complementar y reforzar significativamente el acervo vigente de normas internacionales del trabajo relativas al empleo.

353. El diálogo social es crucial para alcanzar un consenso informado y esencial en torno a las difíciles reformas estructurales necesarias para tomar la senda de una recuperación y un desarrollo basados en el empleo. El diálogo social sobre las políticas de empleo debe incorporar no sólo a los interlocutores tripartitos tradicionales sino

también a los organismos y ministerios gubernamentales responsables de las estrategias económicas, financieras y de inversión.

354. La principal responsabilidad relativa a la promoción, coordinación y coherencia de las políticas de empleo suele recaer en los ministerios de trabajo. Un estudio comparativo entre países recientemente realizado por la Oficina ilustra claramente la necesidad de revitalizar su papel y de desarrollar las capacidades de las comisiones tripartitas de empleo y los mecanismos de coordinación interministerial.

355. También se invita a los mandantes de la OIT a considerar la posibilidad de establecer exámenes más rigurosos de las políticas de empleo a nivel nacional, en particular mediante un mecanismo de examen *inter pares*, con arreglo a la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008. En la sección 2.1 se presentan ejemplos y lecciones extraídas de experiencias anteriores, así como ejemplos actuales de los marcos de otras organizaciones internacionales y regionales.

356. El curso dado por la Oficina a la resolución de 2010, que se examina en este informe, aportó ejemplos de nuevos datos generados sobre las intervenciones centradas en la demanda, y de resultados obtenidos mediante el asesoramiento a los países en materia de políticas, el desarrollo de capacidades y la elaboración de herramientas.

357. La reforma interna de la OIT, incluidas las iniciativas propuestas por el Director General para el centenario de la Organización y la adopción de las ocho esferas de importancia decisiva en el Programa y Presupuesto para 2014-2015, constituye una plataforma idónea para que la Oficina articule la labor interdisciplinaria y la amplia cooperación interna en torno a una serie de áreas prioritarias, identificadas en este informe, que son fundamentales para cumplir el objetivo del empleo pleno y productivo.

358. El objetivo general de la ACI sobre promoción de más y mejores empleos para un crecimiento incluyente es fortalecer la orientación y las herramientas en materia de políticas, así como la capacidad de asesoramiento de la OIT, en los siguientes frentes: 1) instituciones del mercado de trabajo para el crecimiento incluyente; 2) políticas macroeconómicas favorables al empleo, y 3) enfoques sectoriales para crear más y mejores empleos. Al primar la acción a nivel nacional, esta ACI impulsará la demanda creciente de los mandantes de medidas eficaces para resolver los problemas de empleo que enfrentan, haciendo hincapié en las condiciones y mecanismos para la aplicación efectiva, el control y la evaluación de las políticas nacionales de empleo. Se documentarán y difundirán ampliamente las buenas prácticas de países con diferentes niveles de desarrollo. Las enseñanzas extraídas servirán para apuntalar la labor de promoción mundial que lidera la OIT, particularmente a través de la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015, el G-20 y los nuevos marcos regionales. La labor en estas tres áreas, así como a nivel nacional, se basará en datos corregidos y en el apoyo adicional prestado a los países para que recopilen y analicen la información sobre el mercado laboral.

359. La Oficina proseguirá con asiduidad la labor de seguimiento del llamado a la acción de 2012 en el marco de la ACI sobre empleos y desarrollo de las competencias profesionales para los jóvenes. Como ya se ha visto, se hace hincapié en el análisis de «cuáles son las medidas más eficaces para promover el empleo de los jóvenes» en las cinco áreas de política incluidas en el llamado a la acción, desde una perspectiva equilibrada respecto a la demanda, la oferta y la intermediación. Las iniciativas de desarrollo de las capacidades se multiplicarán en todas las regiones y se facilitarán los intercambios intrarregionales.

360. El objetivo de las intervenciones realizadas en el marco de la ACI sobre productividad y condiciones de trabajo en las PYME es demostrar de forma concluyente la posibilidad de impulsar significativamente la productividad de las PYME invirtiendo en los trabajadores y en las condiciones laborales, con objeto de acelerar el crecimiento económico y hacerlo más sostenible. La finalidad es implantar este enfoque en los países, cada vez más numerosos, que adoptan políticas y crean instituciones para desarrollar el sector privado. Entre los ámbitos de política que se abordarán figuran el desarrollo de competencias, la seguridad y la salud, los salarios y otras condiciones laborales, la protección social y el entorno normativo.

361. La ACI sobre formalización de la economía informal, junto con la discusión normativa entablada por la CIT en 2014 y prolongada en 2015, propiciará que se intensifiquen las medidas para analizar los factores de la informalidad en el contexto concreto de cada país y grado de desarrollo, así como las combinaciones de políticas capaces de impulsar transiciones tangibles y perdurables hacia la formalidad. Uno de los principales temas que se tratará en el marco de esta ACI es la utilización de herramientas de política destinadas a mejorar la capacidad de los mandantes para facilitar la transición hacia la formalidad.

362. La labor emprendida en la ACI sobre establecimiento y extensión de los pisos de protección social se basará en las sinergias entre la protección social y la creación de empleo analizadas en el presente informe, que resultan esenciales para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

363. La ACI sobre trabajo decente en la economía rural se centrará en cuestiones de ingresos, seguridad alimentaria y resiliencia en las zonas rurales, así como en el trabajo decente para los trabajadores rurales en las cadenas de suministro y en las plantaciones.

364. Las ACI sobre protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo y fortalecimiento del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo incluirán temas estrechamente relacionados con la promoción del empleo decente, productivo y libremente elegido.

365. Entre las propuestas del centenario tienen especial relevancia la iniciativa verde, la iniciativa para poner fin a la pobreza, la iniciativa relativa a las empresas, la iniciativa relativa a las mujeres en el trabajo y la iniciativa relativa al futuro del trabajo.

366. En conjunto, el análisis presentado en este informe y el trabajo preparatorio realizado por la Oficina sobre las ACI revelan importantes lagunas en los conocimientos y los instrumentos de política en los siguientes ámbitos:

- a) *El desempleo estructural y de larga duración*: la persistencia de altos niveles de desempleo y el incremento de la incidencia del desempleo de larga duración, en particular entre los jóvenes, requieren nuevos análisis sobre la naturaleza estructural de estos fenómenos, con vistas a comprender mejor su composición por competencias y edades y encontrar respuestas adecuadas.
- b) *El trabajo por cuenta propia*: como modalidad dominante de empleo de la mayor parte de la fuerza de trabajo de muchos países en desarrollo, justifica que se emprendan nuevas investigaciones, orientadas hacia la formulación de políticas, sobre las tendencias, características y pautas del empleo, los ingresos y los medios de vida, a fin de generar posibles vías para mejorar los ingresos y la productividad y reducir la vulnerabilidad.

- c) *Los vínculos entre la tecnología, el empleo y las competencias:* en particular, las repercusiones sobre las tendencias de la segmentación del mercado laboral y el aumento de las formas atípicas de trabajo.
- d) *La desigualdad:* en particular, en cuanto a sus consecuencias sobre las dinámicas del mercado laboral.

367. El seguimiento dado por la Oficina a las conclusiones de esta segunda discusión recurrente sobre el objetivo estratégico del empleo debe ser más ambicioso y de mayor escala. Para ello, debería recibir más apoyo y contar con los recursos necesarios, inclusive con financiación externa, y se deberán reforzar las alianzas con las instituciones multilaterales y regionales, en particular las mencionadas en el presente informe.

Capítulo 4

Puntos propuestos para la discusión

1. Reconocimiento común de los actuales desafíos para el empleo y los principales motores del cambio
 - a) ¿Actualmente, cuáles son los principales desafíos para el empleo en las distintas regiones del mundo, y cuáles son las tendencias y causas subyacentes de los problemas relacionados con el desempleo, el subempleo, la informalidad, la seguridad del empleo, los salarios o la pobreza de los trabajadores?
2. Examen de las medidas tomadas por la Organización y sus Miembros para promover el empleo, incluido el seguimiento de las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo adoptadas por la CIT en su reunión de 2010 ¹
 - a) ¿Cuáles han sido los resultados en materia de empleo y trabajo decente de las diversas políticas macroeconómicas adoptadas sobre la base de las Conclusiones de la reunión de 2010 de la CIT, teniendo en cuenta los distintos contextos en los que se elaboraron?
 - b) ¿Qué medidas y políticas han dado lugar a un aumento de la inversión, una transformación estructural y empresas más sostenibles, favoreciendo el empleo decente y productivo?
 - c) ¿Qué políticas de mercado de trabajo han resultado eficaces para luchar contra la desigualdad, promover el empleo decente y favorecer la inclusión de los grupos desfavorecidos?
 - d) ¿Qué medidas y mecanismos de coordinación de políticas se han adoptado a escala nacional e internacional para mejorar los resultados en materia de empleo?
¿Cómo podemos seguir promoviendo la incorporación de objetivos de empleo en la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015?
 - e) ¿Qué medidas ha tomado la Oficina para dar apoyo a los mandantes en los ámbitos citados, y con qué resultados?

¹ Las conclusiones adoptadas por la CIT en 2010 se pueden consultar aquí: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/99thSession/texts/WCMS_143164/lang--en/index.htm.

3. Repercusiones de la coyuntura interna y externa en la labor de la Organización relativa al empleo

- a)* ¿Cuáles deberían ser los principales componentes de un marco integral de creación de empleo decente que resulte adecuado y eficaz para el próximo período?
- b)* ¿Qué lecciones podemos extraer acerca de la interdependencia de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT con respecto a la promoción del empleo?