



Oficina
Internacional
del Trabajo



8.ª REUNION
REGIONAL EUROPEA
LISBOA

8.^a

REUNION REGIONAL EUROPEA

Logros concretos relativos
al trabajo decente en Europa
y Asia Central

Informe del Director General
Volumen I, Parte 1

Logros concretos relativos al trabajo decente en Europa y Asia Central

El informe del Director General a la octava Reunión Regional Europea comprende dos volúmenes. El volumen I se titula *Logros concretos relativos al trabajo decente en Europa y Asia Central*, y se divide en dos partes. La parte 1 presenta el panorama general de las tendencias recientes en el mundo del trabajo en la región. La parte 2 contiene siete capítulos temáticos de referencia. El volumen II se titula *Logros concretos relativos al trabajo decente: un análisis de la labor de la OIT en 2005-2008*.

Octava Reunión Regional Europea
Lisboa, febrero de 2009

Logros concretos relativos al trabajo decente en Europa y Asia Central

Informe del Director General

Volumen I, Parte 1

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

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

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

ISBN 978-92-2-321867-6 (print)
ISBN 978-92-2-321868-3 (web pdf)

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

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

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

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o 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.

Prefacio

En octubre de 2008, estalló una verdadera crisis financiera, económica y social de nivel mundial que fue precedida por una serie de amenazadores signos anunciadores. En febrero de 2009, cuando se reúna en Lisboa, Portugal, la octava Reunión Regional Europea, se tendrá una idea más clara acerca de la gravedad y el alcance de la crisis. Si nos basamos en previsiones preliminares, en los acontecimientos más recientes y en las enseñanzas extraídas de crisis anteriores, podemos prever desde ya que esta crisis tendrá graves consecuencias en el ámbito social y en el empleo. Todas las regiones se verán afectadas.

Muchos gobiernos están adoptando medidas destinadas a estabilizar los mercados financieros y a contrarrestar la rápida disminución del crecimiento económico y el debilitamiento de los mercados de trabajo. Para la Organización Internacional del Trabajo, con su estructura tripartita, la mayor preocupación es el impacto de la crisis sobre la economía real, las empresas y las trabajadoras y los trabajadores.

La crisis en curso ha trastocado los preparativos para la octava Reunión Regional Europea. El orden del día de la reunión se ajustará para reflejar las prioridades actuales, a saber, hacer frente a la crisis y formular políticas equilibradas que permitan amortiguar sus peores efectos sobre los más vulnerables y acelerar la recuperación.

Antes de que estallara la crisis financiera y económica, ya había una crisis potencial en el mundo del trabajo, como resultado de modelos de crecimiento y programas de políticas desequilibrados. Esta situación nos obliga a revisar estas políticas, lo cual es una necesidad, pero también una oportunidad. El Programa de Trabajo Decente de la OIT ofrece una solución a esos efectos.

Este es el mensaje de política que envía la OIT con la adopción de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Esta Declaración es pertinente tanto para los períodos de auge económico como para los períodos de recesión.

Tanto la Unión Europea como la Comisión Europea han enviado fuertes mensajes de apoyo al Programa de Trabajo Decente de la OIT. Más recientemente, la séptima Reunión Asia-Europa, en su Declaración de Beijing sobre desarrollo sostenible de 25 de octubre de 2008, dio un fuerte respaldo al Programa de Trabajo Decente de la OIT.

De cara a la octava Reunión Regional Europea, espero que los mandantes tripartitos de la Organización Internacional del Trabajo de Europa y de Asia Central envíen un fuerte mensaje sobre cómo superar la crisis mediante la aplicación de políticas económicas y sociales equilibradas formuladas a través de un diálogo constructivo.

Las acciones inmediatas pueden basarse en los logros recientes.

En 2005, los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores que participaron en la séptima Reunión Regional Europea celebrada en Budapest acordaron «colaborar mediante el diálogo y la cooperación, con objeto de promover un futuro común de democracia, prosperidad económica y justicia social». El apoyo proporcionado por la OIT ha permitido establecer un diálogo social y una cooperación de gran alcance para

promover los objetivos del trabajo decente para todos en el conjunto de la región. El volumen II del informe destinado a la octava Reunión Regional Europea proporciona ejemplos de los progresos tangibles obtenidos en muchos países. Sabemos, sin embargo, que aún queda mucho por hacer.

El volumen I del informe proporciona un detenido examen de la evolución reciente del mundo del trabajo. Se divide en dos partes. La parte 1 proporciona un panorama integrado de las políticas económicas, laborales y sociales y de las tendencias en la región. La parte 2 contiene siete capítulos temáticos de referencia acerca de los retos económicos, del mercado laboral y sociales con que se enfrenta la región. Estos documentos se estaban finalizando cuando se hicieron evidentes todos los efectos de la crisis financiera y económica. Por lo tanto, no reflejan los acontecimientos recientes.

La Unión Europea ha proporcionado un fuerte liderazgo en la promoción del trabajo decente en la región y a nivel mundial. Otros países de la región cuentan con parámetros propios para aplicar las políticas de trabajo decente.

En toda la región se reconoce ampliamente el valor del diálogo social y de las consultas tripartitas. Este recurso será particularmente valioso cuando los gobiernos, conjuntamente con los interlocutores sociales, diseñen políticas para hacer frente a la crisis.

La octava Reunión Regional Europea puede resultar fundamental para elaborar un fuerte mensaje que defina un enfoque equilibrado del crecimiento sostenible y del desarrollo basado en el trabajo decente para todos.

Noviembre de 2008

Juan Somavia
Director General

Indice

Prefacio	v
Abreviaturas	ix
Introducción	1
Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa	3
Nuevos desafíos económicos	7
Proceso de aproximación económica (catching-up) en Europa Central y Oriental	11
Tendencias de la productividad divergentes.	15
Mejora de los resultados en materia de empleo	21
Aumento de las formas atípicas de empleo	25
Flexibilidad creciente en la organización del tiempo de trabajo	31
Enfoques divergentes en la política social de la región	33
Necesidad de contar con políticas de mercado de trabajo más eficaces para lograr un mejor equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad.	37
La disminución de la participación de los salarios en el PIB y el aumento de las disparidades de ingresos	39
Renovado énfasis en el diálogo social para encontrar la correcta combinación de políticas	43
Anexo	47

Abreviaturas

CEI	Comunidad de Estados Independientes
Eurostat	Oficina Estadística de las Comunidades Europeas
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	producto interno bruto
TIC	tecnologías de la información y las comunicaciones
UE	Unión Europea
UE-12	Bulgaria, República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y Rumania
UE-15	Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia
UE-27	Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Reino Unido, Suecia
WIIW	Vienna Institute for International Economic Studies



Introducción

Durante casi un decenio el trabajo decente ha sido un tema dominante en Europa y Asia Central. En ocasión de la sexta Reunión Regional Europea, celebrada en 2000, los mandantes de la OIT se comprometieron a hacer realidad el trabajo decente para todas las personas de la región. En la séptima Reunión Regional Europea, celebrada en 2005, los participantes reafirmaron la contribución del Programa de Trabajo Decente al fomento de un crecimiento económico equilibrado, el desarrollo empresarial, el empleo, la estabilidad y la inclusión. La Unión Europea, las Naciones Unidas y varios destacados dirigentes políticos de Europa Oriental y Occidental expresaron su decidido apoyo al respecto. Al culminar el primer decenio del siglo XXI se cierne sobre la región la amenaza de desequilibrios y de una desaceleración económica, tras un período de vigoroso crecimiento, acentuándose cada vez más la importancia de los resultados del mercado de trabajo. Respaldar un crecimiento económico fuerte y sociedades solidarias, así como el trabajo decente inspirado en los valores y principios de la OIT, sigue siendo un objetivo de política esencial. La Reunión Regional Europea constituye una valiosa plataforma para intercambiar puntos de vista y experiencias sobre la forma de alcanzar ese objetivo.

Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa

Este consenso general recientemente se ha precisado mucho más, y el compromiso contraído se ha reafirmado. En el plano internacional, recientemente los mandantes de la OIT han definido pormenorizadamente lo que entienden por trabajo decente y han descrito con precisión lo que esperan tanto de los Estados Miembros de la OIT como de la Organización Internacional del Trabajo con respecto a la puesta en práctica del Programa de Trabajo Decente. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa fue adoptada por unanimidad en la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2008.

Los gobiernos de los países de Europa y Asia Central y sus interlocutores sociales ocuparon un lugar preeminente en las deliberaciones conducentes a la adopción de esta nueva Declaración¹. Por ejemplo, el representante del Gobierno de Eslovenia, hablando en nombre de la UE, acogió con satisfacción la adopción de la Declaración considerando que se trataba de un momento histórico. Dijo:

Por primera vez, desde la Declaración de Filadelfia, los mandantes han llevado a cabo una reflexión general sobre la forma en que los cambios básicos que se han producido en el sistema internacional repercuten en el cumplimiento del mandato de la OIT. [...] Para la Unión Europea, el trabajo decente no es una cuestión provisional, que esté de moda, sino un instrumento de política que estructura la integralidad del programa de la OIT. El trabajo decente también forma parte de las políticas establecidas, aprobadas por las instituciones de la Unión Europea².

El Vicepresidente empleador de la Comisión que negoció la Declaración de 2008 fue el Sr. Julien, delegado de los empleadores de Francia. En la plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Sr. Julien dijo que el Grupo de los Empleadores había aprobado la Declaración con sumo placer y sin ninguna reserva. Afirmó:

Para nosotros, se trata de un documento político de suma importancia de cara al futuro de la Organización y de sus misiones. Que este texto haya sido preparado por consenso tras una labor de consulta notable, en la que participaron todos los Estados que así lo deseaban, demuestra que la OIT puede reaccionar ante los retos cuando así lo quiere. Que el Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores se hayan comprometido en una cooperación sin precedentes es un dato que también debe tenerse presente³.

El Vicepresidente trabajador, Sr. Patel, de Sudáfrica, señaló a propósito de la Declaración lo siguiente:

... es el regalo de esta generación a la siguiente, creer que es posible una realidad distinta en vez de un mundo de desigualdades de ingresos, de altos niveles de desempleo y pobreza, de vulnerabilidad de las economías a las crisis externas, del crecimiento del trabajo no protegido y de la economía informal, así como la erosión de la relación de empleo. Sí, es posible construir un mundo basado en la justicia social⁴.

¹ Comisión de las Comunidades Europeas: *Report on the EU contribution to the promotion of decent work in the world*, julio de 2008, pág. 9.

² OIT: *Actas Provisionales* núm. 17, págs. 42 y 43, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008.

³ *Ibid.*, pág. 39.

⁴ *Ibid.*, pág. 40.

Este grado de consenso y optimismo sin precedentes en relación con la importancia de la Declaración merece ir acompañado por un mismo grado de compromiso con respecto a su aplicación.

En los diez últimos años los mandantes de la OIT sostuvieron muchos debates sobre el alcance, la definición y las prioridades en el marco del Programa de Trabajo Decente. Con la adopción de la Declaración de 2008 estos debates culminan en una conclusión apropiada. Los mandantes de la OIT han zanjado ahora la discusión acerca de las prioridades en el marco del Programa de Trabajo Decente declarando que los cuatro objetivos estratégicos de la OIT «son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente». Esto plantea desafíos tanto analíticos y de política como operativos.

Con respecto al empleo, un aspecto interesante de la Declaración es el acento puesto en la creación de un entorno institucional y económico sostenible en cuyo marco:

[...] todas las empresas, tanto públicas como privadas, sean sostenibles para hacer posible el crecimiento y la generación de mayores oportunidades y perspectivas de empleo e ingresos para todos;

y

[...] la sociedad pueda conseguir sus objetivos de desarrollo económico y de progreso social, así como alcanzar un buen nivel de vida.

Con respecto a la protección social, un aspecto innovador de la Declaración es el consenso acerca de la necesidad de:

[...] la ampliación de la seguridad social a todas las personas, incluidas medidas para proporcionar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección, y la adaptación de su alcance y cobertura para responder a las nuevas necesidades e incertidumbres generadas por la rapidez de los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos;

[...]

medidas en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esa clase de protección.

La sección sobre el diálogo social hace referencia a la eficacia de la legislación y las instituciones laborales. En este contexto, nuestros mandantes decidieron hacer hincapié en el reconocimiento de la relación de trabajo, la promoción de buenas relaciones laborales y el establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo, todas ellas, cuestiones pertinentes en la región.

Por último, en la sección relativa a las normas del trabajo se consigna el siguiente compromiso:

... la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima y [...] las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas.

La principal observación que cabe formular es que este renovado compromiso tripartito en nuestra Organización brinda oportunidades de progresar centrándose especialmente en obtener logros concretos en el marco del Programa de Trabajo Decente.

Esta Reunión ofrece a los mandantes de Europa y Asia Central la oportunidad de determinar la forma en que se logrará instaurar el trabajo decente en su región, con arreglo a una hoja de ruta sobre la justicia social para una globalización equitativa.

La elaboración de un plan de trabajo concreto para poner en práctica el trabajo decente sigue siendo una tarea compleja, tanto más cuanto que la región es extensa y diversa. Abarca 51 países con diferentes situaciones económicas, políticas, sociales y

culturales. Hace cuatro años, los mandantes reconocieron que estaban unidos «por lazos geográficos e históricos, y por los valores compartidos de la OIT». Acordaron colaborar «con objeto de promover un futuro común de democracia, prosperidad económica y justicia social»⁵. Señalaron asimismo:

Los mandantes de la OIT de la región comparten muchos elementos de una visión que es común para Europa y Asia Central. Entre estos elementos, cabe mencionar el crecimiento y la competitividad, más y mejores puestos de trabajo y cohesión social, igualdad y equidad, y respeto de los principios y los derechos fundamentales en el trabajo⁶.

Habida cuenta de las conclusiones de la última Reunión Regional Europea y el mayor espíritu de consenso manifestado en la Declaración de 2008, todo está listo para celebrar un debate constructivo y concreto sobre la forma de traducir esas decisiones en políticas y programas prácticos para los 51 países de Europa y Asia Central.

Como contribución a este diálogo, el informe preparado para esta Reunión analiza los progresos realizados desde mediados del decenio de 1990 con miras a la consecución del trabajo decente y la visión común expuesta *supra*. En el informe se realzan tanto los logros importantes como los retos que subsisten. La parte 1 también plantea interrogantes que los mandantes de la OIT de la región tal vez consideren oportuno abordar cuando examinen las próximas medidas prácticas encaminadas a la plena aplicación del trabajo decente y esta visión común en sus países.

No obstante, antes de examinar estas tendencias a largo plazo es importante situar la discusión en su contexto, examinando la reciente evolución social, de la economía y del mercado de trabajo.

⁵ Conclusiones de la séptima Reunión Regional Europea, febrero de 2005, párrafo 4.

⁶ *Ibid.*, párrafo 5.

Nuevos desafíos económicos

El presente informe fue escrito en momentos de una creciente incertidumbre económica en Europa. En septiembre de 2008, los dos males económicos paralelos que son la recesión y la inflación moderada — estancamiento con inflación — se perfilaban como amenazas reales. En el segundo trimestre de 2008 se contrajo la actividad económica en la zona euro. Se registraron descensos del producto interno bruto (PIB) en algunas de las principales economías, con inclusión de Alemania, Italia y Francia. Tampoco en el segundo trimestre crecieron las economías más importantes de Europa Occidental no pertenecientes a la zona euro, a saber el Reino Unido y Suecia.

En esta perspectiva de futuro, el nivel de los indicadores de la confianza de las empresas y los consumidores sigue siendo bajo. En octubre de 2008, el Fondo Monetario Internacional (FMI) publicó previsiones revisadas más pesimistas del crecimiento económico. En efecto, en la zona euro, las tasas proyectadas más recientemente eran inferiores en 0,4 y 1,0 puntos, alcanzando un 1,3 por ciento en 2008 y un 0,2 por ciento en 2009; mientras que en Europa Central y Oriental perdían 0,1 y 1,1 puntos, alcanzando el 4,5 por ciento (2008) y el 3,4 por ciento (2009), y para la Comunidad de Estados Independientes (CEI), perdían 0,6 y 1,5 puntos, alcanzando el 7,2 y 5,7 por ciento para esos mismos años. En septiembre de 2008 la Comisión Europea revisó a la baja sus previsiones de crecimiento para 2008, al 1,4 por ciento en la UE-27, es decir, menos del 2,0 por ciento previsto en abril de 2008. Varios países de la región podrían encontrarse en situación de recesión a finales de 2008. Inevitablemente, un crecimiento inferior redundará — con un desfase cronológico que variará según los países — en un descenso del empleo y un mayor desempleo.

En septiembre de 2008, las tasas de inflación anuales habían aumentado al 3,6 por ciento en la zona euro, porcentaje que supera la meta del Banco Central Europeo (BCE), a saber, «inferior, pero próximo, al 2 por ciento». También en el Reino Unido y Suecia a mediados de 2008 aumentó ligeramente la inflación al 4 por ciento, aproximadamente. Los precios en rápido aumento de los combustibles y los productos alimenticios han sido los principales factores responsables de impulsar el alza de los precios al consumidor. Al bajar significativamente los precios del petróleo en septiembre de 2008, la expectativa compartida por todos era que la inflación estaba alcanzando su nivel más alto, si bien era difícil predecir las perspectivas para el futuro.

Lo cierto es que el entorno económico en el segundo semestre de 2008 y a principios de 2009 supondrá un gran desafío para todos los países de la región.

En ese contexto, los responsables de formular las políticas se han empeñado en aclarar las prioridades económicas y en combinar acertadamente los elementos que componen la política macroeconómica. Están confrontados al dilema de decidir entre la recesión o una mayor inflación como principal peligro para la estabilidad y prosperidad económica. En julio de 2008, el Banco Central Europeo adoptó una política monetaria más estricta, si bien mantuvo los tipos de interés incluso después de la reunión de su Consejo de Gobierno a principios de octubre de 2008.

Es notable el contraste con la situación de los Estados Unidos, donde el Banco de la Reserva Federal ha optado por una marcada expansión fiscal y monetaria en los dos últimos años con objeto de paliar las turbulencias financieras y el lento crecimiento. En efecto, la fórmula aplicada por los Estados Unidos que consiste en reducciones drásticas de los tipos de interés y en bonificaciones fiscales fue similar a la respuesta ante la primera desaceleración económica en 2001, que rápidamente restauró el crecimiento económico en los Estados Unidos. A mediados de 2008, volvió a manifestarse el impacto de las últimas medidas macroeconómicas anticíclicas. En el segundo trimestre de 2008, el PIB de los Estados Unidos recuperó su tasa anual de crecimiento del 2,8 por ciento, pasando a ser nuevamente la economía de mayor crecimiento del Grupo de los Siete (G-7). Pero la inflación aumentó bruscamente al 4,8 por ciento en el tercer trimestre de 2008 y las perspectivas futuras se volvieron más inciertas pese a la puesta en práctica del conjunto de medidas de rescate por un valor de 700.000 millones de dólares adoptadas por el Gobierno en octubre de 2008 para ayudar a las instituciones financieras en dificultad.

En la zona euro, a pesar del temor a una desaceleración económica, se dispone de un margen limitado para la adopción de políticas fiscales y monetarias anticíclicas puesto que ciertos países han optado por orientaciones fiscales más radicales que otros. Hay diversas opciones posibles para optimizar los efectos de cualquier estímulo fiscal en el crecimiento, el bienestar y el empleo. Obviamente, las respuestas deben estar adaptadas a los distintos países.

Es importante observar que el reciente repunte de la inflación se debe casi exclusivamente a la influencia de fuerzas exógenas, en particular, el incremento de los precios de los combustibles y los alimentos. También es cierto que la mayoría de las economías de la región, en particular en la UE-15, no experimentan un recalentamiento y que por el momento los ajustes salariales no han ejercido presiones inflacionistas. Obviamente, la preocupación de los bancos centrales reside en los efectos de «transmisión» de los aumentos exógenos de los precios, que pueden generar expectativas inflacionistas adicionales a través de los ajustes de los salarios nominales. El motivo de preocupación radica en las espirales de los precios y los salarios presenciadas en los pasados decenios.

Hasta ahora, hay pocas pruebas concretas de que hayan aumentado los salarios reales en la UE-15. De hecho, como se verá más adelante en este informe, en el último decenio el aumento de los salarios reales en la región no ha seguido el ritmo del aumento de la productividad, lo cual ha dado lugar a un significativo descenso de la proporción correspondiente a los salarios y a niveles de beneficios sin precedentes en numerosos países.

Por añadidura, según parece, la reciente subida de los precios ya afecta a los ingresos disponibles y los niveles de vida de los trabajadores y sus familias en numerosos países de la región, acrecentándose en consecuencia las preocupaciones sobre el poder adquisitivo y la disparidad de los ingresos. Es legítimo preocuparse por el hecho de que en un futuro próximo una disminución del gasto de consumo limite considerablemente el crecimiento de la economía y del empleo. Por consiguiente, es interesante observar que, según se tiene entendido, algunos bancos centrales aparte del Banco Central Europeo, incluido el Banco de Inglaterra, consideran que el deterioro de la remuneración neta representará la principal limitación que se interpondrá al crecimiento económico en el futuro inmediato⁷.

En tal contexto, parecería oportuno que los ministros de trabajo y los interlocutores sociales participaran en el debate sobre la política macroeconómica, sobre todo siendo capaces de aportar una contribución constructiva que estimule la confianza de los consumidores e inversores en el actual entorno. Por consiguiente, en las últimas secciones

⁷ D. Strauss: «'Competition in misery' for gloomy UK and neighbours», en *Financial Times* (Londres), 15 de agosto de 2008.

del presente informe se formularán algunas propuestas sobre la forma en que, en la nueva coyuntura económica, el diálogo social puede contribuir a ampliar en cierto grado el margen de acción para abordar al mismo tiempo el problema de la inflación y del crecimiento lento.

La Declaración de 2008 recuerda oportunamente que la OIT tiene «la responsabilidad de examinar y considerar todas las políticas económicas y financieras internacionales, teniendo en cuenta el objetivo fundamental de la justicia social».

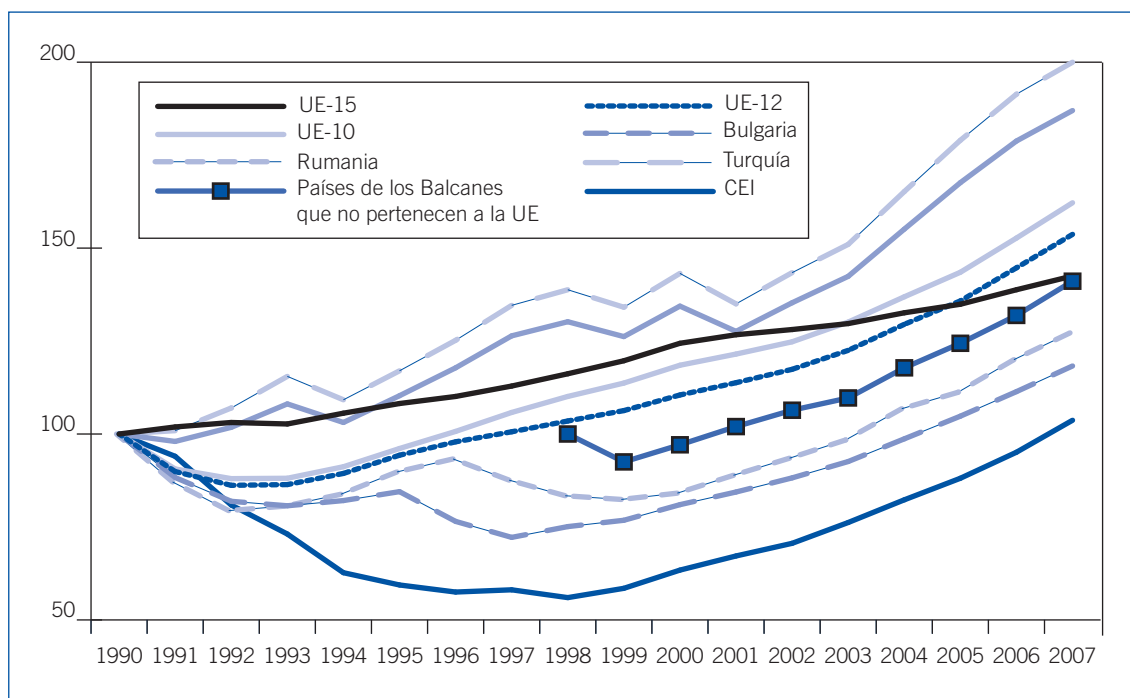
Proceso de aproximación económica (catching-up) en Europa Central y Oriental

A continuación se examinan las tendencias de la economía y del mercado de trabajo a largo plazo.

Desde comienzos del decenio de 1990, la región de Europa y Asia Central ha seguido las subidas y bajadas de una «montaña rusa» económica. Se han producido importantes oscilaciones asincrónicas del crecimiento económico dentro de las subregiones y entre las mismas.

Por ejemplo, en la segunda mitad del decenio de 1990, la UE-15 registró tasas de crecimiento relativamente fuertes, con un PIB que aumentó en promedio un 2,8 por ciento por año, en comparación con el 1,6 por ciento registrado en la primera mitad del decenio de 1990. Posteriormente, el crecimiento se ralentizó en la UE-15 y llegó a un promedio de sólo 1,6 por ciento por año durante el período 2001-2005, para luego recuperarse en 2006 y 2007 (véase el gráfico 1). Como se indica más arriba, esta tendencia se ha revertido nuevamente con un alto riesgo de que la subregión entre en recesión antes de fines de 2008.

Gráfico 1. Crecimiento del PIB, 1990-2007
(índice a partir de la fecha en que se dispone de datos)



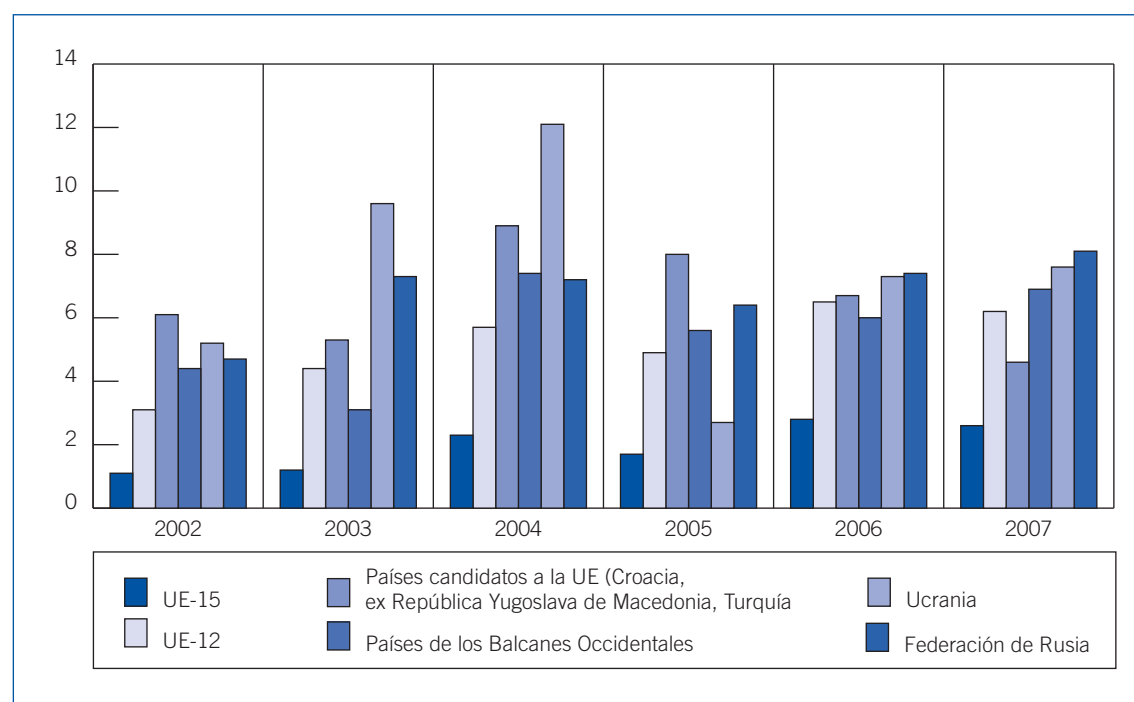
Nota: En este gráfico la UE-10 comprende los nuevos Estados miembros de la UE (UE-12) sin Bulgaria y Rumania.

Fuente: Base de datos del Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW), Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat), Estadísticas de la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

En el resto de la región, las tendencias del crecimiento económico han fluctuado de forma más brusca. En el decenio de 2000, la UE-12, como grupo, estableció un sustancial y persistente diferencial de crecimiento económico con respecto a la UE-15. Además, a partir de 2001-2002, los países de la CEI, los países de los Balcanes que no pertenecen a la UE (con una o dos excepciones) y Turquía han tenido un crecimiento sostenido (véase el gráfico 1).

Dado el antecedente de un notable crecimiento económico en los últimos años, muchos observadores consideran que un gran número de países de la región que no pertenecen a la UE-15 han iniciado un proceso de aproximación (*catching-up*) o de convergencia económica con los países más ricos de Europa Occidental. Este proceso se muestra en el gráfico 2, donde se puede observar que las tasas de crecimiento de los países que no pertenecen a la UE-15 son superiores a las de los países de la UE-15. En el gráfico resulta evidente que prácticamente todas las subregiones (la UE-12, los países candidatos a ingresar a la UE, otras economías de los Balcanes Occidentales que no pertenecen a la UE, Turquía y las dos economías de la CEI, esto es, Ucrania y la Federación de Rusia) han emprendido un camino que exhibe un diferencial de crecimiento de 2,5 a 3,5 puntos en comparación con la UE-15 durante el período más reciente.

Gráfico 2. Crecimiento del PIB, 2002-2007 (variación anual porcentual)



Fuente: Base de datos del WIIW que recoge estadísticas nacionales; Eurostat.

Conviene hacer dos importantes salvedades. En primer lugar, las recientes tasas que revelan un crecimiento relativamente más rápido de los países que no pertenecen a la UE-15 se han registrado a partir de un nivel muy bajo tras un decenio de crecimiento lento o de contracción económica. En segundo lugar, en este momento no se puede determinar cuán sostenido será este proceso de aproximación económica. Por ejemplo, no está claro cuál será el impacto de las nuevas amenazas de inflación y recesión (examinadas más arriba) en los resultados del crecimiento relativo de las distintas subregiones en los próximos años.

Sin embargo, es sumamente alentador que en los últimos cinco años la región haya iniciado una convergencia económica. Las políticas económicas y sociales deberían tratar de mantener, y de ser posible, acelerar estas tendencias. Sin embargo, para lograrlo sería conveniente comprender los factores que han impulsado la convergencia económica observada hasta la fecha y de qué manera la evolución de la productividad del empleo y el trabajo ha contribuido al crecimiento económico de las distintas partes de la región.

Tendencias de la productividad divergentes

Un factor importante que facilita el proceso de aproximación económica es el gran potencial de rápido crecimiento de la productividad que poseen las economías de ingresos más bajos. En los últimos años, este potencial se ha concretado a través de políticas macroeconómicas estables, la liberalización del comercio y la inversión extranjera directa, lo cual ha estimulado las transferencias de tecnología. Los niveles de productividad son función del acceso a las nuevas tecnologías, interpretadas en un sentido amplio, lo que incluye el equipo y las técnicas de producción, así como también los métodos de organización que permiten una utilización más eficiente del factor trabajo.

La transferencia de conocimientos, la capacidad para aplicar nuevas técnicas de producción y la adopción de mejores métodos de organización han ocurrido rápidamente, lo que ha permitido acortar distancias con respecto a las economías más maduras. Son múltiples las vías para transferir conocimientos y tecnologías más rápidamente.

En primer lugar, el acceso al conocimiento se ha vuelto mucho más fácil y menos costoso debido a la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la mayor movilidad del personal calificado, la movilidad internacional de los estudiantes y la racionalización y difusión en el plano internacional de los programas de formación y los planes de estudio.

En segundo lugar, la liberalización del comercio y el aumento de la inversión extranjera directa son importantes vectores de difusión de tecnología. Esto comprende las importaciones de bienes de capital, otros bienes intermedios y la difusión de nuevas prácticas de organización a través de las empresas multinacionales. La subcontratación, por medio de la cual las empresas multinacionales u otras empresas líderes transfieren tecnología a sus proveedores — u obligan a sus proveedores a comprar las últimas novedades tecnológicas y a mejorar sus productos y servicios — también forma parte de ese proceso. El acceso a los mercados de altos ingresos — posible gracias a la liberalización del comercio — también es un mecanismo muy conocido de actualización de productos a fin de que correspondan a las exigencias de los mercados más sofisticados.

En tercer lugar, hay margen para dar mayor difusión en el plano internacional a las normas institucionales y jurídicas, que proporcionan un anclaje institucional y pautas de comportamiento para las economías en proceso de aproximación económica. En la economía global actual, el acervo comunitario (*acquis communautaire*) es probablemente la forma de anclaje institucional más elaborada de todas. El acervo no sólo constituye un marco institucional y jurídico obligatorio para los miembros de la UE, sino que también lo aplican parcialmente otras economías, ya sean países candidatos a la UE o países con una remota posibilidad de convertirse en miembros de la UE. Varios países que no pertenecen a la UE han experimentado un efecto similar a partir de su adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC), o en el curso del procedimiento de adhesión⁸. Los nuevos Estados miembros de la OMC y los candidatos a la adhesión tienen que

⁸ Los siguientes países de la región se han adherido recientemente a la OMC: Armenia (2003), Croacia (2000), Georgia (2000), República de Moldova (2001) y Ucrania (2008). Está en curso el procedimiento de adhesión de Azerbaiyán, Kazajistán, Montenegro, Federación de Rusia, Serbia, Tayikistán y Uzbekistán.

reformular la legislación que regula, por ejemplo, la política monetaria y fiscal, el régimen de inversiones, las privatizaciones, la fijación de precios y la política en materia de competencia.

Resulta evidente que la importancia de los factores antes mencionados es muy diferente entre los países de la región con respecto a: la capacidad de absorción de nuevas tecnologías y prácticas de organización; la naturaleza de la especialización del producto; la falta o la disponibilidad de materias primas, y el potencial de actualización del producto. Además, claro está, los países difieren también en cuanto a la medida en que el anclaje en los marcos institucionales europeos o internacionales afecta a su modelo de desarrollo económico.

La globalización y las últimas reformas han favorecido la difusión de tecnología, en su definición amplia, y, por lo tanto, la convergencia económica en toda la región. La combinación de niveles relativamente elevados de productividad con costos laborales relativamente bajos sigue siendo un factor importante. Para avanzar hacia la convergencia económica, será importante que las políticas nacionales y regionales conserven y aprovechen las posibilidades de transferencia de tecnología y de mejora de la productividad en los países de bajos ingresos. Así, la preservación de las economías abiertas, un verdadero compromiso con la mejora de las competencias profesionales, conjuntamente con la estabilidad política y la convergencia institucional, son condiciones previas esenciales para el avance económico de toda la región.

El crecimiento anual real del PIB de los países de la UE-12 alcanzó un promedio del 4,1 por ciento durante el período comprendido entre 1995 y 2007, en comparación con el 2,3 por ciento en los países de la UE-15 (véase el cuadro 1). El crecimiento de la productividad en la UE-12 fue casi del 4 por ciento anual durante el período comprendido entre 1995 y 2007. En comparación, los países de la UE-15, en su conjunto, registraron un crecimiento medio de la productividad de sólo el 1,4 por ciento anual durante el mismo período.

En el anexo se proporcionan más detalles sobre las tendencias de la productividad por país. Se observa claramente que casi todos los países de Europa Central y Oriental que forman parte de la UE-12 han registrado notables mejoras de la productividad desde mediados del decenio de 1990. Por otra parte, todavía no hay indicios de que esta tendencia se debilite.

Con respecto a la CEI, los Balcanes Occidentales y Turquía, los únicos datos disponibles sobre la productividad del trabajo o productividad laboral se miden en términos de PIB por trabajador. Habida cuenta de esta diferencia, los datos indican mejoras considerables de la productividad similares a las de la UE-12. Para los países de la CEI en su conjunto, la tasa media anual de crecimiento de la productividad laboral alcanzó el 4,9 por ciento durante el período comprendido entre 1996 y 2005, si bien con grandes diferencias entre los países, ya que los valores oscilan entre el 3,8 por ciento para la Federación de Rusia y el 10,7 por ciento en el caso de Azerbaiyán y el 12,4 por ciento en el caso de Armenia. Turquía registró un aumento ligeramente inferior del 3,7 por ciento para este indicador durante el mismo período, mientras que la productividad laboral aumentó un 5,3 por ciento anual en los Balcanes Occidentales entre 2000 y 2006.

El cuadro 1 también muestra que, desde mediados del decenio de 1990, la productividad ha sido relativamente modesta en la UE-15, en comparación con otros países económicamente avanzados. Esto se produjo después de un prolongado período durante el cual la UE-15 había obtenido mejores resultados que los Estados Unidos en términos de productividad del trabajo, con lo cual se estaba cerrando la «brecha de

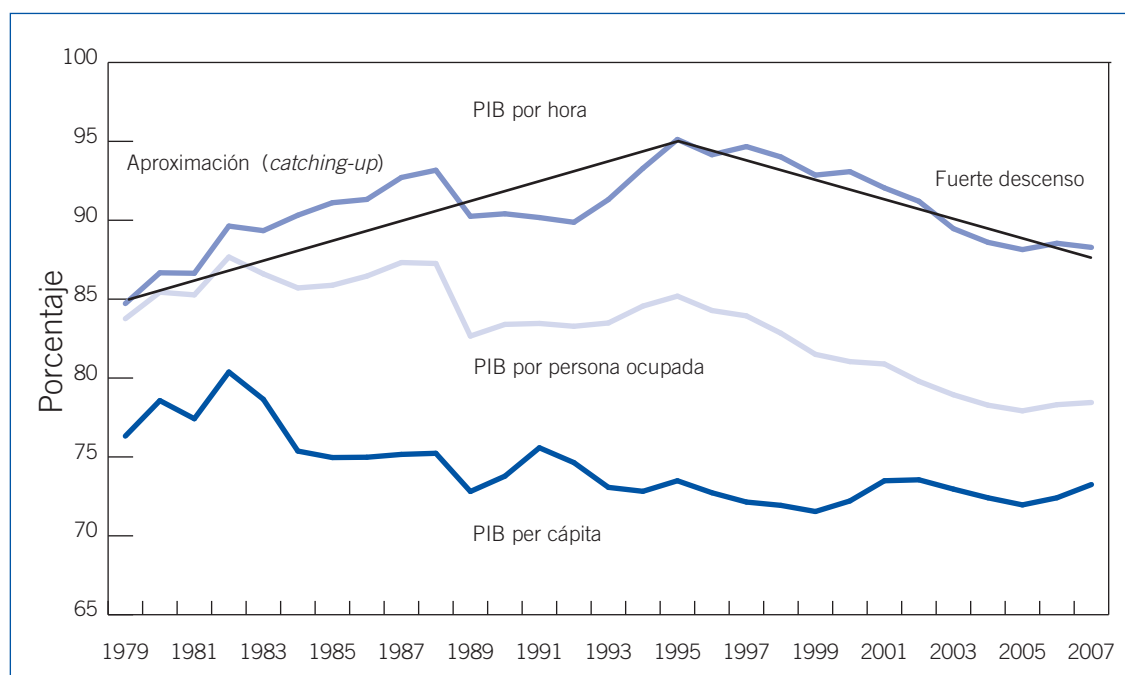
Cuadro 1. Crecimiento de la productividad del trabajo, PIB real y total de horas trabajadas

	Estados Unidos	EU-15	EU-12	EU-27	Japón
<i>Crecimiento de la productividad del trabajo (PIB por hora, promedio anual, en porcentaje)</i>					
1987-1995	1,2	2,2	–	–	3,2
1995-2007	2,1	1,4	3,9	1,8	1,8
de los cuales:					
2000-2007	2,0	1,2	4,4	1,6	1,9
2005	1,5	1,0	2,7	1,0	2,1
2006	1,0	1,5	4,1	1,7	1,3
2007	1,1	1,3	3,5	1,4	1,4
<i>Crecimiento del total de horas trabajadas (promedio anual, en porcentaje)</i>					
1987-1995	1,6	0,1	–	–	–0,2
1995-2007	1,0	0,9	0,1	0,7	–0,5
de los cuales:					
2000-2007	0,4	0,8	0,4	0,7	–0,4
2005	1,5	0,6	2,0	0,9	–0,2
2006	1,9	1,3	2,3	1,6	0,9
2007	1,2	1,4	2,5	1,7	0,4
<i>Crecimiento del PIB real (promedio anual, en porcentaje)</i>					
1987-1995	2,7	2,3	–	–	2,9
1995-2007	3,1	2,3	4,1	2,5	1,3
de los cuales:					
2000-2007	2,4	2,0	4,8	2,3	1,5
2005	3,1	1,6	4,8	2,0	1,9
2006	2,9	2,8	6,4	3,2	2,2
2007	2,3	2,7	6,1	3,1	1,9

Fuente: *The Conference Board and Groningen Growth and Development Center, Total Economy Database*, enero de 2008.

productividad» entre la Unión Europea y los Estados Unidos. Sin embargo, a partir de 1995, esta brecha se ha vuelto a ensanchar. De hecho, durante el último decenio, los países de la UE-15 registraron un bajo crecimiento de la productividad del trabajo, mientras que en los Estados Unidos los resultados al respecto mejoraron notablemente (véase el gráfico 3).

Se ha realizado una labor de investigación considerable con el objeto de analizar las causas de estas tendencias. Según esta investigación, los resultados relativamente mejores de los Estados Unidos en materia de productividad pueden explicarse por una producción y difusión de las TIC más rápida en comparación con los países de la UE-15 durante el último decenio. Por lo general, se considera a las TIC como una tecnología con un propósito general que puede generar una amplia variedad de innovaciones y aplicaciones secundarias que se traducen en cambios organizativos y nuevos modelos de trabajo.

Gráfico 3. Evolución de la productividad, Estados Unidos y la UE-15, 1979-2007 (EE.UU.=100%)

Fuente: The Conference Board and Groningen Growth and Development Center, Total Economy Database, septiembre de 2008.

Sin embargo, este factor explica sólo en parte la disminución relativa del crecimiento de la productividad del trabajo en la UE-15 a partir de mediados del decenio de 1990. Entre 1987 y 1995, el crecimiento anual medio de la productividad del trabajo en la subregión se había situado en el 2,2 por ciento en promedio, pero bajó a sólo el 1,4 por ciento entre 1995 y 2007. Si bien la «vieja» Europa puede haber tenido menos capacidad para utilizar las posibilidades de mejorar la productividad ofrecidas por las TIC con la misma intensidad y rapidez que los Estados Unidos, lo que explicaría la diferencia relativa de los resultados en ambos lados del Atlántico, no se puede considerar que las nuevas tecnologías son la única causa de la desaceleración del crecimiento de la productividad en la UE-15; es necesario pues buscar otras explicaciones.

Curiosamente, en la UE-15 el último período de baja productividad del trabajo ha coincidido con una mejora significativa de los resultados del mercado de trabajo. Más adelante se analizará esta cuestión en detalle. El cuadro 1 muestra cómo en la UE-15 el total de horas trabajadas se estancó prácticamente en el período anterior a 1995, si bien desde entonces ha aumentado en casi un 1 por ciento por año. De hecho, basándose únicamente en las tendencias del total de horas trabajadas, se podría considerar que los resultados del mercado de trabajo de la UE-15 han igualado prácticamente los de los Estados Unidos desde mediados del decenio de 1990, mientras que entre 1987 y 1995 se observaba una gran diferencia entre ambos.

El crecimiento real medio anual del PIB de la UE-15 se ha mantenido constante en el 2,3 por ciento tanto en el período anterior como posterior a 1995. Sin embargo, en el período anterior, el crecimiento económico de la subregión solía describirse como un crecimiento «sin empleo», aunque con un robusto crecimiento de la productividad y una importante y simultánea destrucción y creación de empleos. En el período más reciente, el crecimiento de la productividad ha sido moderado, pero ha aumentado considerablemente la cantidad de horas trabajadas.

Cuadro 2. Crecimiento de la productividad laboral y determinados factores que explican su evolución

	EU-15	Países continentales a)	Países mediterráneos b)	Países anglosajones c)	Países nórdicos d)
Tasas de crecimiento 1980-1995					
Productividad laboral (Y/H)	2,34	2,46	2,07	2,46	2,30
Capital por hora trabajada (K/H)	3,68	3,47	3,52	4,44	4,06
Intensificación del capital (K/Y)	1,11	1,07	1,05	1,25	1,23
Productividad total de los factores (PTF)	1,23	1,39	1,02	1,21	1,07
Tasas de crecimiento 1995-2004					
Productividad laboral (Y/H)	1,41	1,63	0,63	2,11	1,92
Capital por hora trabajada (K/H)	2,81	2,99	2,01	3,99	2,86
Intensificación del capital (K/Y)	0,95	1,01	0,73	1,2	0,96
Productividad total de los factores (PTF)	0,46	0,63	-0,10	0,91	0,96

Grupos de países: a) continentales: Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal* (49%); b) mediterráneos: Grecia, Italia, España (29%); c) anglosajones: Reino Unido, Irlanda (17%); d) nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Suecia (29%); las cifras entre paréntesis indican los porcentajes respecto de la población de la UE-15 en 2005.

Y/H = PIB por hora trabajada; K/H = capital por hora trabajada; K/Y = relación capital-producción (PIB).

*Los motivos de la inclusión de Portugal en el grupo continental en lugar del grupo mediterráneo por parte de I. Dew-Becker y R. Gordon no son evidentes. Sin embargo, dado el tamaño relativo de su economía, esto no afecta significativamente a los datos que se presentan en el cuadro.

Fuente: Base de datos EUKLEMS, extraído de I. Dew-Becker y R. Gordon: *The role of labor market changes in the slowdown of European productivity growth*, documento de trabajo 13840 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2008), cuadro 2.

La coincidencia importante que se observa desde 1995 en la UE-15 entre la mejora de los resultados del mercado laboral y el deterioro en materia de productividad requiere un análisis más detallado.

El cuadro 2 contiene información adicional que puede ayudar a aclarar la evolución reciente. El cuadro presenta datos relativos a la UE-15 en su conjunto, así como a las diversas subregiones de la UE-15. Se observa una disminución de la productividad laboral y de la productividad total de los factores a partir de 1995 en todas las subregiones de la UE-15. Sin embargo, dicha disminución no es homogénea y parece más pronunciada en los países mediterráneos (España, Grecia e Italia) a los efectos del cuadro.

Desde mediados del decenio de 1990, la UE-15 ha registrado una disminución de las tasas de crecimiento de la relación capital-total de horas trabajadas (K/H), así como también de la relación capital-producción (K/Y) en comparación con el período anterior a 1995. Una vez más, esta tendencia se observa en todas las subregiones de la UE-15, pero es un poco más pronunciada en la subregión del Mediterráneo.

Esta información podría indicar que después de mediados del decenio de 1990, los países de la UE-15 optaron por técnicas de producción con más intensidad de mano de obra y menos intensidad de capital. Como se observará más adelante, en la UE-15 esto ha coincidido con un alto grado de contención de los salarios reales y, en el último decenio, con la disminución de los costos unitarios reales de la mano de obra y la disminución de

la parte del ingreso nacional que va a la fuerza de trabajo. Los países que han tenido la más fuerte contención de los salarios reales durante el último decenio son los mismos que han experimentado la mayor desaceleración del crecimiento de la productividad y de la relación capital-trabajo.

En el último decenio, en la UE-15 el aumento del total de horas trabajadas se refleja en aumentos significativos de las tasas de participación en el mercado de trabajo y de las tasas de empleo. La mejora del empleo coincide y es, al menos en parte, el resultado de un aumento significativo de las formas atípicas de empleo, en particular, del empleo a tiempo parcial y del trabajo temporal, que tienden a ser menos productivos debido a que los trabajadores que ocupan este tipo de puestos tienen menos acceso a la formación y al desarrollo de las competencias profesionales, y tienen también un menor grado de lealtad a la empresa y de motivación para tratar de mejorar la productividad. De ser fundamentadas, estas razones sustentarían la opinión según la cual la disminución del crecimiento de la productividad puede estar relacionada con la mejora de la situación del empleo con posterioridad a 1995.

Mejora de los resultados en materia de empleo

El rápido crecimiento económico, los progresos registrados en la productividad y la convergencia de los niveles de PIB son importantes en sí mismos, pero no bastan para garantizar la cohesión y la estabilidad sociales. La forma en que se distribuyen los beneficios del crecimiento económico, especialmente en los países con ingresos bajos, determinará el grado en que la aproximación económica ha de traducirse en convergencia social. Es preciso que el progreso social sea acorde con el progreso económico para lograr que la población respalde ampliamente las políticas destinadas a mejorar rápidamente la productividad en los países con ingresos bajos. La justicia social y el trabajo decente son importantes para preservar el apoyo de la población en favor de las economías abiertas y otras políticas capaces de mejorar la productividad y hacer posible la convergencia económica.

Se han logrado avances importantes en lo que respecta al aumento de la cantidad de empleo, medido en términos de tasa de actividad, número total de horas trabajadas, y tasas de empleo y desempleo. Sin embargo, los avances en estos ámbitos son desiguales según los países, a lo largo del tiempo y entre distintos grupos del mercado de trabajo.

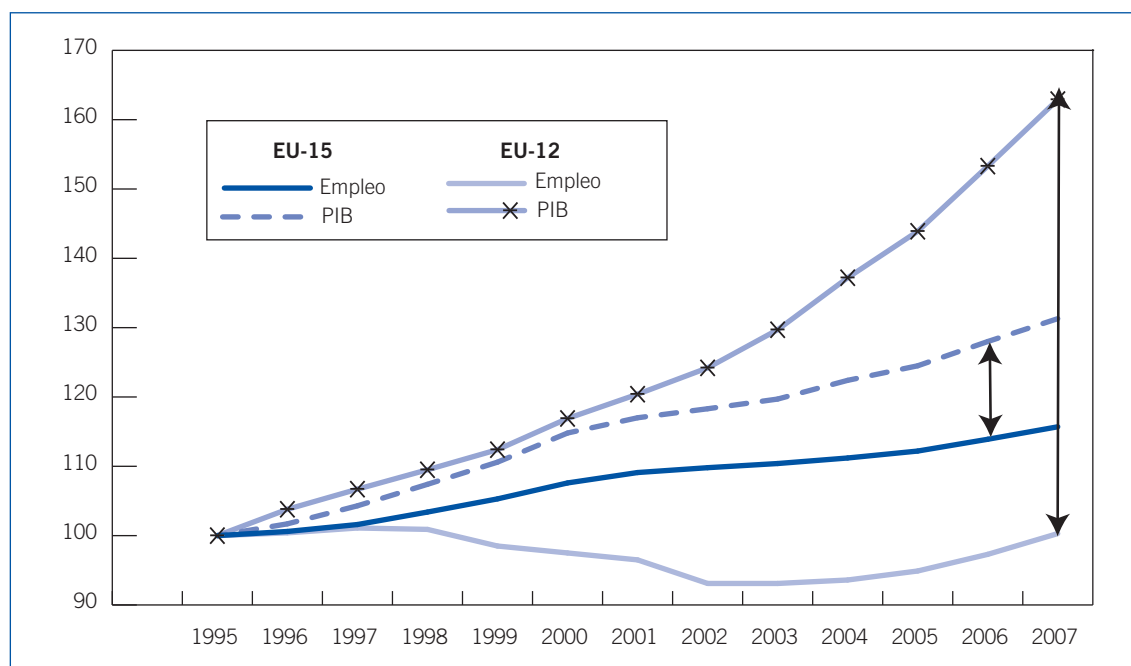
Desde que se puso en marcha la Estrategia de Lisboa en 2000, se han creado unos 10 millones de puestos de trabajo en la UE-15. Las tasas de empleo y de actividad han aumentado considerablemente: del 59,9 por ciento en 1995 al 67 por ciento en 2007, y del 67,2 por ciento al 71,6 por ciento, respectivamente, en el mismo período.

La reciente evolución positiva de la tasa de empleo en la UE-15 resulta evidente cuando se compara con la de los Estados Unidos y el Japón. Hace tres decenios, las tasas de empleo eran prácticamente iguales en los tres casos y se situaban en torno al 73 por ciento. Pero en 1994, la tasa de empleo en la UE-15 se situaba 10 puntos por debajo de la tasa de empleo del Japón y 12 puntos por debajo de la de los Estados Unidos. Desde mediados del decenio de 1990, las cifras se han invertido drásticamente. En 2006, las diferencias se habían reducido a 4,6 y 6,0 puntos, respectivamente. Dicho de otro modo, las diferencias se habían reducido a la mitad en poco más de un decenio.

En otras partes de la región las tendencias del mercado de trabajo han sido más desiguales. Los países de la UE-12 han realizado progresos considerables en los últimos años. Sin embargo, si se considera a largo plazo, el panorama del empleo en la UE-27 sigue siendo variado. Esto queda en evidencia cuando se comparan las tendencias a largo plazo del crecimiento económico y del empleo total entre las economías avanzadas de la UE-15 y las economías de la UE-12 en proceso de aproximación.

En el gráfico 4 se indica la evolución del PIB y del empleo total en la UE-15 y en la UE-12. Se observa una marcada discrepancia en los resultados entre las dos subregiones. En el período 1995-2007, la UE-15 registró un crecimiento acumulativo del PIB moderado ligeramente superior al 30 por ciento, mientras que en la UE-12 se observó un crecimiento acumulativo del PIB superior al 60 por ciento en el mismo período. Sin embargo, cuando examinamos las tendencias globales del empleo, la situación se invierte drásticamente. La UE-15 experimentó un crecimiento positivo del empleo de aproximadamente el 18 por ciento, mientras que la UE-12 concluyó el año 2007 con unas cifras similares a las que registraba en 1995. Dicho de otra manera, no ha habido crecimiento del empleo a mediano

Gráfico 4. Crecimiento del empleo y del PIB (1995=100%)



Fuente: Base de datos del WIIW, que recoge estadísticas nacionales. Eurostat.

plazo, es decir, en los nuevos Estados miembros se ha registrado un «crecimiento sin empleo» debido a una supresión y una creación simultáneas de puestos de trabajo.

¿Cómo han de interpretarse estas sorprendentes diferencias en la producción relativa y la evolución del empleo entre los nuevos Estados miembros de la Unión Europea y los primeros? La respuesta a esta pregunta es sencilla: la relación relativa producción-empleo es el «reverso de la moneda» de las tendencias de la productividad examinadas anteriormente.

Las tendencias del empleo registradas en algunas de las demás subregiones durante este largo período son aún más variadas. La Federación de Rusia y Ucrania han logrado un incremento considerable del empleo tras la crisis desatada a finales del decenio de 1990. Por otra parte, los países de Europa Sudoriental han sufrido un estancamiento o deterioro. Turquía, así como la mayoría de los países de los Balcanes Occidentales, se ha visto gravemente afectada por el crecimiento «sin empleo» (véase el capítulo 2 de la parte 2 del presente informe).

El hecho de que la subregión de la UE-15 registrara un nivel histórico de empleo positivo en los últimos años difiere de los pronósticos pesimistas formulados hace cinco o diez años en relación con los mercados de trabajo de la UE. Uno de los principales temas de debate de la séptima Reunión Regional Europea en 2005 versaba sobre el equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad en los mercados de trabajo de Europa y Asia Central. En esa oportunidad se señaló que, en el marco de la región, nunca se había alcanzado un consenso en favor de una desreglamentación profunda del mercado de trabajo, y había surgido en cambio una posición más moderada «que valora las instituciones europeas del mercado de trabajo y al mismo tiempo no descarta por completo los efectos positivos de la flexibilidad del mercado de trabajo en el empleo y el desempleo»⁹.

⁹ OIT: *Gestionar las transiciones: Gobernanza y trabajo decente*, Informe del Director General, vol. II, séptima Reunión Regional Europea, Budapest, 2005, pág. 59.

Pese a que en los últimos años han mejorado sensiblemente los resultados del empleo en toda la región y varios países han dado muestras de una expansión especialmente importante de las oportunidades de trabajo, existen puntos débiles notorios. Hasta ahora muchos países no han alcanzado las tasas de empleo señaladas como meta por la UE para 2010 y la situación es considerablemente peor en las demás subregiones.

Los datos desglosados relativos al mercado de trabajo muestran indicios tanto alentadores como desalentadores. Entre los aspectos positivos, cabe señalar que han mejorado de forma espectacular las tasas de empleo de las mujeres durante el último decenio, especialmente en la UE-15, donde se ha registrado un incremento de unos 9 puntos entre 1995 y 2006 (en el mismo período, la tasa de empleo de los hombres aumentó unos 3 puntos). También se han logrado avances considerables en la tasa de actividad y en la tasa de empleo de los trabajadores con edades comprendidas entre los 55 y 64 años. En la UE-15, la tasa de empleo de esta generación de trabajadores mayores se incrementó en 9,4 puntos entre 1995 y 2006. Desafortunadamente, las tasas de empleo de los trabajadores jóvenes de entre 15 y 25 años han evolucionado de manera mucho menos favorable. El desempleo juvenil sigue siendo un problema muy extendido en toda la región.

Además, como se ha examinado anteriormente, la posibilidad de que las tendencias positivas del empleo registradas en los últimos años no se mantengan ante el crecimiento económico titubeante y la presión inflacionaria emergente sigue siendo motivo de preocupación. La evolución de la economía en 2008 confirma que el ciclo económico sigue siendo pertinente.

Otro factor que influirá cada vez más en la situación del mercado de trabajo en la región es el cambio demográfico. El envejecimiento de la población es una realidad en muchos países de Europa y Asia Central, lo que reducirá drásticamente la fuerza de trabajo prevista para 2020. Una de las principales diferencias entre Europa y América del Norte radica precisamente en las tasas de crecimiento de la mano de obra mucho más reducidas para el período 2005-2020: el -0,3 por ciento anual en Europa frente al 0,6 por ciento en América del Norte.

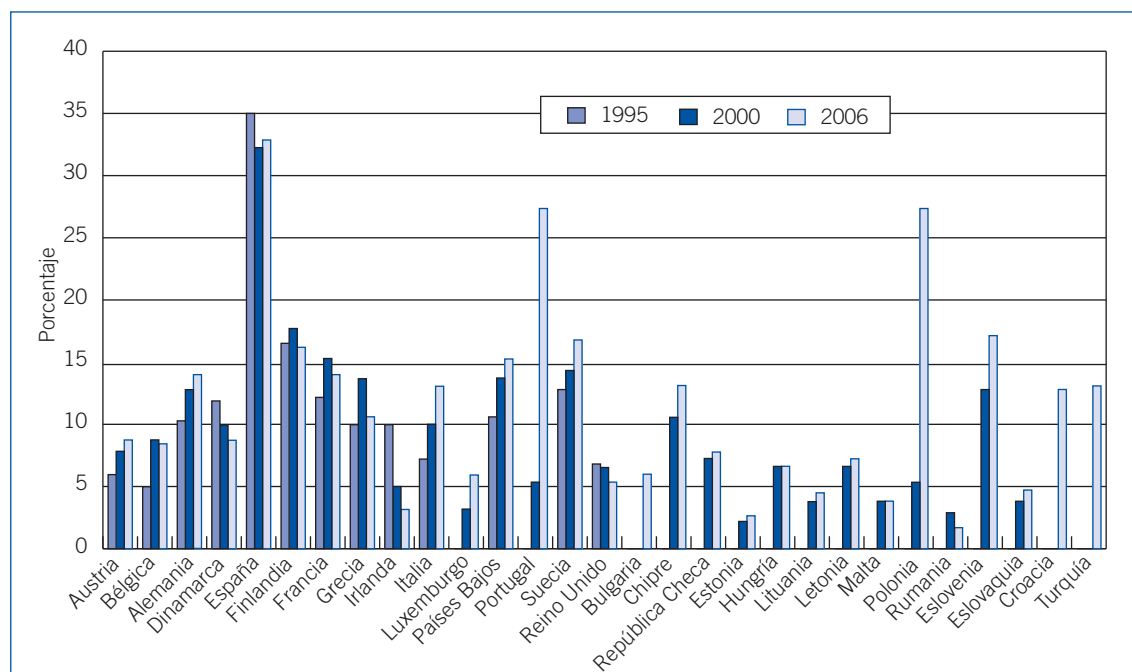
Las proyecciones demográficas indican una fuerte disminución de la población en la Federación de Rusia en los próximos decenios. Por otra parte, la escasez de mano de obra, sobre todo mano de obra calificada, ya está afectando no sólo a todos los nuevos Estados miembros de la UE, sino también a algunos países de Europa Sudoriental y Oriental no pertenecientes a la UE, lo que repercutirá en las inversiones y el crecimiento futuros.

Aumento de las formas atípicas de empleo

En los últimos años las formas atípicas de empleo han desempeñado una función importante en la expansión del empleo en toda la región. Existen diversos tipos de contratos atípicos de trabajo: a tiempo parcial, de duración determinada, el trabajo temporal estacional u ocasional, incluido el trabajo a través de una agencia, el teletrabajo y formas específicas de empleo independiente que constituyen en realidad relaciones de trabajo encubiertas, así como el trabajo en la economía informal. Sin embargo, la composición exacta de las formas atípicas de empleo difiere según las subregiones y los países.

En el período 1995-2006, la proporción de trabajadores con empleos temporales¹⁰ aumentó aproximadamente en un 25 por ciento en la UE-15. En 1995, los empleos temporales constituían el 11,8 por ciento del empleo total en la subregión. Para 2006, la cifra era del 14,7 por ciento. Es interesante observar que la concentración de trabajadores y de trabajadoras en puestos de trabajo temporales es bastante equitativa. También se ha registrado una importante expansión del trabajo temporal en la UE-12 (véase el gráfico 5), así como en los Balcanes Occidentales y los países de la CEI. En Polonia, el trabajo temporal se ha multiplicado por cinco entre 2000 y 2006, mientras que en la Federación de Rusia ha pasado del 2,3 al 6 por ciento del empleo total entre 1995 y 2004.

Gráfico 5. Porcentaje de trabajadores temporales en relación con el número total de asalariados



Fuente: Eurostat.

¹⁰ Debido a la escasez de datos, el empleo temporal se identifica en este caso con el empleo basado en contratos de duración determinada.

Los trabajadores que tienen contratos temporales tienen muchas desventajas en comparación con las personas que realizan el mismo trabajo pero están contratadas de manera regular. Los trabajadores temporales suelen tener salarios más reducidos, menos seguridad en sus puestos de trabajo, menos acceso a la formación y los servicios que prestan las empresas, como los servicios de guardería, peor cobertura en los regímenes de seguridad social¹¹, menos posibilidades de lograr promociones en el empleo y más dificultades para acceder a los préstamos hipotecarios que ofrecen las instituciones financieras.

La incidencia del trabajo temporal es especialmente elevada entre los jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y 24 años. En 2006, las dos terceras partes de los jóvenes en Eslovenia tenían contratos de duración determinada, cifra dos veces superior a la registrada en 1995. También parece haber una tendencia hacia la reducción de la duración de los contratos temporales. A medida que se reduce la duración de esos contratos, aumenta el nivel de inseguridad en el mercado de trabajo.

El trabajo a través de una agencia, con arreglo al cual los trabajadores están empleados temporalmente por una agencia de empleo, aunque en realidad realizan su labor en una empresa de «usuarios finales», es una forma de trabajo temporal que se extiende rápidamente. La información sobre el número de trabajadores temporales contratados a través de una agencia es deficiente, pero las cifras disponibles indican que este tipo de trabajo aumenta de manera constante. En la UE-27, se calculaba que el número de trabajadores contratados a través de agencia ascendía a 8 millones en 2006, lo que equivale al 3,8 por ciento del empleo total.

El trabajo por intermedio de una agencia es un ejemplo de relación de trabajo triangular. En esas circunstancias, no suele quedar claro quién es responsable de asegurarse de que los trabajadores reciben las prestaciones y los derechos que les corresponden. Sin embargo, no tiene por qué ser así. En algunos países, como los Países Bajos, los trabajadores contratados a través de agencia tienen acceso a los regímenes de seguridad social y otros derechos en la misma forma que cualquier trabajador con contrato regular. No obstante, en otros países estos trabajadores contratados a través de agencia — así como otros trabajadores contratados por medio de una relación de trabajo triangular — no tienen acceso a la seguridad social y suelen ser objeto de discriminación en lo que concierne a la remuneración que perciben. Los trabajadores que se encuentran en esa situación suelen señalar otros abusos de las normas contractuales. El acuerdo alcanzado en junio de 2008 entre los Estados miembros de la UE en relación con las condiciones laborales de los trabajadores temporales contratados a través de agencia debería aportarles mayor seguridad y mejores condiciones de trabajo. En otras partes de la región, los trabajadores contratados a través de agencia, así como por medio de otras formas de relaciones de trabajo triangulares, requieren una protección similar.

El trabajo a tiempo parcial¹² también aumentó radicalmente en la UE-15 durante el último decenio. En 2006, una quinta parte de los puestos de trabajo en la subregión era a tiempo parcial. La tendencia al aumento del trabajo a tiempo parcial se aceleró en la subregión después de 2000. No obstante, sigue habiendo diferencias notables en las proporciones de trabajo a tiempo parcial respecto del empleo total en la UE-15. La relación varía entre el 5,7 por ciento en Grecia y el 46,2 por ciento en los Países Bajos. Por el contrario, el trabajo a tiempo parcial se mantiene limitado en la UE-12, así como en Europa Sudoriental y la CEI.

¹¹ También es importante el tema de la transferibilidad de los regímenes de seguridad social y seguro médico, ya que muchas grandes empresas cuentan con regímenes privados o aportan al pilar ocupacional del régimen nacional de pensiones, pero únicamente para los trabajadores permanentes o para los que tienen contratos de mayor duración.

¹² En este contexto, se considera que los trabajadores a tiempo parcial no trabajan todo el día ni realizan el trabajo de una semana completa.

El trabajo a tiempo parcial afecta de manera muy desigual a los hombres y a las mujeres prácticamente en todos los países. En 2006, casi el 37 por ciento de las mujeres con empleo remunerado en la UE-15 trabajaban a tiempo parcial, en comparación con apenas el 7 por ciento de hombres que trabajaban a tiempo parcial en la subregión. En los puestos de trabajo a tiempo parcial, al igual que en el trabajo temporal, se suelen ofrecer condiciones de trabajo de peor calidad que en los puestos similares a tiempo completo. Por ejemplo, los salarios por hora, las prestaciones no salariales, la cobertura de protección social e incluso las oportunidades de formación y de desarrollo de las perspectivas de carrera suelen ser inferiores que en los mismos puestos de trabajo ocupados a tiempo completo.

Más allá de las fronteras de la UE, no existen datos comparables sobre el trabajo a tiempo parcial. Sin embargo, varios Estados de la región que no son miembros de la Unión Europea han experimentado un fenómeno que se caracteriza por una reducción de las horas de trabajo — trabajo a tiempo parcial, efectivamente — determinada en función de las necesidades de las empresas. En Ucrania, por ejemplo, la reducción de las horas de trabajo afectó al 39,4 por ciento de la fuerza de trabajo en 1999 y, si bien esta cifra ha disminuido desde entonces, el fenómeno sigue afectando a una proporción considerable de trabajadores en determinadas industrias, como el transporte y las comunicaciones (23,3 por ciento de los asalariados), la construcción (21,9 por ciento) y la manufactura (17,5 por ciento) (todos los datos corresponden a 2004).

El empleo independiente es una forma atípica de empleo que parece ir en disminución en muchos países. Desde mediados del decenio de 1990, el empleo independiente se ha reducido en 23 de los 28 Estados miembros y candidatos de la UE para los cuales se dispone de datos comparables, mientras que se ha mantenido estable en otros tres países. Sólo cuatro países han registrado un incremento moderado del empleo independiente en ese período: Alemania, República Checa, Eslovaquia y Países Bajos.

Cabe señalar que la incidencia del empleo independiente tiende a ser superior en los países de Europa Meridional y en los países con mayor proporción de empleo en la agricultura, como Grecia, Rumania (donde más del 40 por ciento de todos los trabajadores son empleados independientes), Bulgaria, Chipre, Croacia, Italia, Irlanda, Polonia y Portugal. En el otro extremo se encuentran Suecia, Luxemburgo, Dinamarca, Estonia y Francia, donde los niveles de empleo independiente se sitúan por debajo del 10 por ciento del empleo total. Los datos disponibles para la CEI muestran tendencias divergentes. En la Federación de Rusia, por ejemplo, la proporción de empleo independiente disminuyó apenas del 8 al 7,6 por ciento entre 2001 y 2007, mientras que en Ucrania aumentó del 6,9 al 17,6 por ciento en el período de 1999-2006.

Estas tendencias tienden a confirmar en un sentido amplio la opinión de que el empleo remunerado es la forma de empleo preferida a medida que aumentan el desarrollo económico y los ingresos.

El aumento de las formas atípicas de empleo refuerza la importancia de la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), de la OIT, en la que se insta a los Estados Miembros a adoptar una política nacional encaminada a examinar periódicamente y, de ser necesario, a adaptar el ámbito de aplicación de la legislación pertinente, a fin de garantizar una protección efectiva a todos los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo, independientemente de la forma que ésta tenga, adoptando normas aplicables a todas las formas de acuerdos contractuales, incluidas las que vinculan a varias partes, y luchando contra las relaciones de trabajo encubiertas. La expansión del empleo a tiempo parcial voluntario puede contribuir a asegurar un mayor equilibrio entre las responsabilidades laborales y las familiares, así

como a facilitar la participación en el mercado de trabajo de los trabajadores de edad y a conciliar el trabajo con la realización de estudios adicionales.

Sin embargo, en demasiados casos las mujeres trabajan a tiempo parcial debido a que las guarderías son inadecuadas o tienen horarios de apertura insuficientes, lo que hace que el trabajo a tiempo completo sea una opción poco realista. El camino hacia la igualdad para los trabajadores a tiempo parcial implica la «normalización» del trabajo a tiempo parcial, lo que incluye conceder a estos trabajadores derechos y prestaciones similares (como ingresos proporcionales y prestaciones no salariales) a los de los trabajadores que ocupan puestos similares a tiempo completo. Por consiguiente, un mecanismo importante para mejorar la calidad del trabajo a tiempo parcial consiste en la aplicación de una reglamentación que prevea la igualdad de trato en el empleo, prestaciones no salariales y sistemas de protección social, así como en la ampliación del trabajo a tiempo parcial a una mayor gama de ocupaciones y puestos. Los mismos principios deberían aplicarse, en la medida de lo posible, a otras formas atípicas de trabajo, incluido el trabajo temporal.

Otro aspecto positivo e importante de las formas atípicas de empleo es que pueden ser un trampolín para el empleo regular. Por ejemplo, el trabajo temporal puede brindar al empleador la posibilidad de ofrecer a los trabajadores jóvenes la oportunidad de demostrar sus aptitudes y de adquirir experiencia laboral valiosa. Esas oportunidades pueden no darse en un mercado de trabajo en el que se prohíba a los empleadores crear empleos temporales o se limite su capacidad de hacerlo.

Por otra parte, en muchos casos esa transición de las formas atípicas de empleo al empleo regular no evoluciona y los trabajadores se quedan estancados en puestos de trabajo con menos seguridad, menos formación y perspectivas de carrera, salarios más bajos y un acceso limitado a prestaciones sociales y no salariales. Los datos disponibles para la UE-15 correspondientes al período 1995-2001 parecen indicar que, en promedio, sólo una tercera parte de los titulares de contratos temporales pudieron obtener contratos de trabajo regulares. Sin embargo, las diferencias son considerables entre los países. En Luxemburgo y Austria, por ejemplo, más del 50 por ciento de los titulares de contratos temporales pasaron a obtener contratos regulares, mientras que en Francia la cifra apenas si alcanzaba el 20 por ciento.

El auge de los contratos de trabajo atípicos — por ejemplo, temporales, a tiempo parcial o a través de agencia — debería ser el resultado de una verdadera opción. Para ello, estas formas de trabajo deberían estar cubiertas por la protección social y deberían existir incentivos para ayudar a los trabajadores que lo deseen a ocupar puestos de trabajo regular a tiempo completo. Algunos países, como España en 2006, modificaron su legislación laboral — de acuerdo con los interlocutores sociales — con el fin de limitar la renovación repetida de contratos temporales y de ofrecer incentivos a las empresas para convertir los contratos de duración determinada en contratos regulares.

En el pasado se ha afirmado en ocasiones que el aumento de las formas atípicas de empleo era una consecuencia de la excesiva protección del empleo, como los reglamentos que rigen el despido o los niveles prescritos de indemnización por fin de servicios, lo que hace que los empleadores sean reacios a contratar a trabajadores con contratos de trabajo regulares. Sin embargo, a pesar de que en los últimos años ha surgido una tendencia hacia la adopción de una legislación más liberal para la protección del empleo, el aumento de las formas atípicas de empleo se ha mantenido o se ha acelerado. Esta situación es especialmente notoria en la UE-12, donde la legislación que rige la protección del empleo es, por lo general, menos estricta que en la región de la UE-15. No obstante, en esta subregión el empleo temporal se ha extendido recientemente de manera notable.

Además, las últimas investigaciones de la OIT ponen de manifiesto que la severidad de la legislación sobre la protección del empleo no incide de modo significativo en las tasas de desempleo juvenil o total a largo plazo en la región, y particularmente en la UE-12. Por el contrario, otras instituciones del mercado de trabajo sí tienen una repercusión considerable. Las políticas activas de mercado de trabajo, por ejemplo, tienen una incidencia positiva importante y pueden contribuir a reducir el desempleo, mientras que los impuestos elevados sobre el trabajo parecen estar asociados a un incremento del desempleo. Estos datos indican que se debería estudiar la posibilidad de reducir los impuestos elevados sobre los salarios y de incluir ciertos gastos en el marco de los impuestos generales. Al mismo tiempo, el gasto en las políticas activas de mercado de trabajo varía considerablemente en toda la región y en muchos países resulta apremiante prestar servicios públicos de empleo más eficaces, además de brindar a las personas que buscan empleo y a los trabajadores que tienen calificaciones obsoletas y corren el peligro de quedar desempleados un acceso más amplio a la formación y otras políticas activas de mercado de trabajo, tal y como se analiza más adelante.

Flexibilidad creciente en la organización del tiempo de trabajo

Las empresas recurren cada vez más a diversas modalidades de ordenación del tiempo de trabajo a fin de lograr una mayor flexibilidad en las horas de trabajo por día, semana, mes o incluso un año completo. En el pasado, dicha «flexibilidad» en la organización del tiempo de trabajo se había visto limitada principalmente a las horas extraordinarias y al trabajo por turnos en sus distintas formas. Sin embargo, en las últimas décadas se ha observado una marcada tendencia a dejar de lado la «semana de trabajo estándar» y a utilizar una gama mucho más variada de opciones para organizar el número de horas de trabajo de que se trate. Aunque esta tendencia es gradual, no por ello deja de ser bastante patente: en 1995, cerca del 65 por ciento de los trabajadores de la Unión Europea cumplía horarios fijos de trabajo, pero en 2005 esta cifra había descendido al 61 por ciento. Aunque no es así en todos los casos, a menudo las modalidades de trabajo flexibles tienen consecuencias adversas para la vida familiar y para las comunidades locales.

Es posible que la ampliación del trabajo a los fines de semana y a los horarios nocturnos constituya un factor que, aunque de carácter menor, incida sobre las tendencias de la productividad observadas en los países de la UE-15. No cabe duda de que ampliar el trabajo a horarios no tradicionales permitiría normalmente utilizar el capital y las instalaciones de una empresa de manera más intensiva. Esto se traduciría en una reducción del coeficiente capital-trabajo. Puede ocurrir igualmente que la producción adicional generada por las jornadas de trabajo más prolongadas no se equipare con el rendimiento alcanzado durante la semana de trabajo tradicional y que, por lo tanto, se registre una disminución en las tendencias de la productividad observadas.

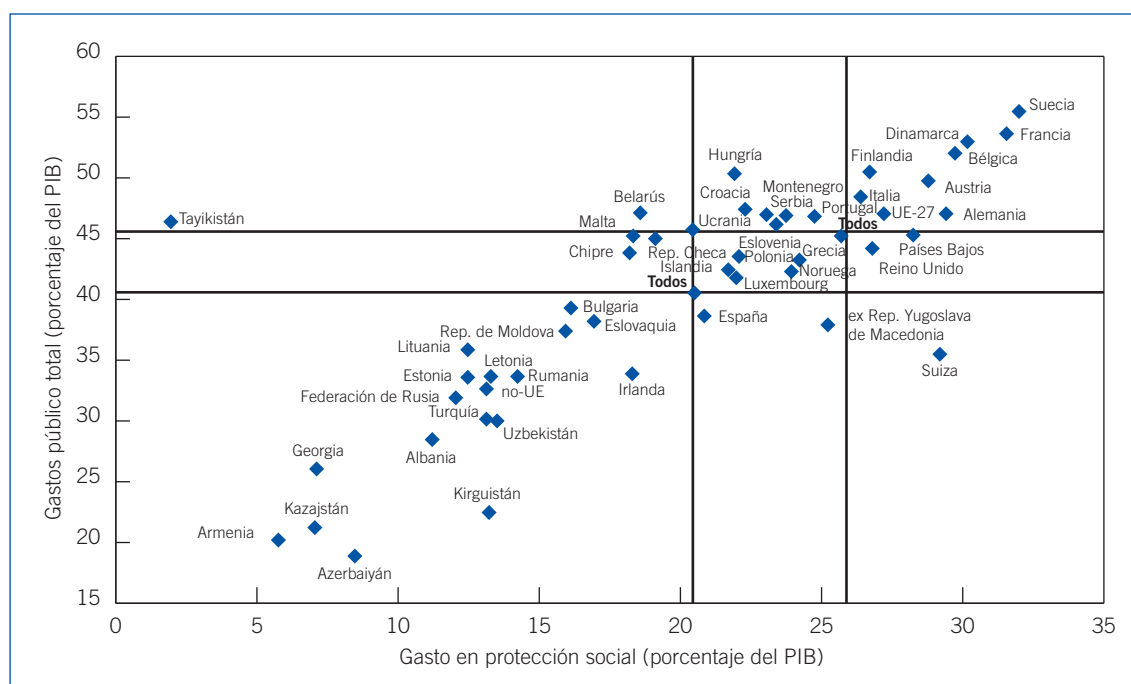
La manera en que se organiza la jornada laboral en el lugar de trabajo puede tener repercusiones importantes, tanto sobre las condiciones de trabajo como sobre la competitividad de la empresa. En consecuencia, se requiere una organización del trabajo que permita atender las necesidades de los trabajadores individuales, incluidas sus responsabilidades familiares, y cumplir a la vez los requisitos operativos de las empresas. Si se logra una estructuración adecuada, los horarios de trabajo flexibles pueden ser mutuamente provechosos para los trabajadores y para las empresas, puesto que con ellos se estimula la satisfacción de los empleados con su trabajo y se mejora el equilibrio entre su vida personal y su vida laboral, al tiempo que los empleadores pueden enfrentar mejor las fluctuaciones de la carga de trabajo y reducir el costo de las horas extraordinarias. En particular, deberían ofrecerse incentivos a las empresas para que adopten una ordenación del tiempo de trabajo flexible, por ejemplo, horarios de trabajo flexibles y cuentas de horas acumuladas, que han demostrado ser un factor que contribuye a mejorar la moral y la productividad de los trabajadores y que, a su vez, puede aumentar la competitividad de las empresas, la calidad de sus operaciones y, en última instancia, sus resultados financieros.

Enfoques divergentes en la política social de la región

Aún dentro de la Unión Europea, la diversidad en cuanto a las modalidades de protección social es mucho mayor de lo que generalmente se reconoce. En efecto, el nivel del gasto público en protección social varía drásticamente de un país a otro de la región (véase el gráfico 6 *infra*). El nivel medio del gasto público para atender todas las medidas de protección social establecidas en la UE-27 se sitúa ligeramente por encima del 27 por ciento del PIB¹³. Pero muchos de los nuevos países de la UE-12, como, por ejemplo, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania, destinan menos del 15 por ciento del PIB a la protección social. Fuera del ámbito de la UE, la diferencia es aún mayor, si se tiene en cuenta que varios países de Asia Central dedican menos del 10 por ciento del PIB a la protección social.

El gráfico 6 muestra asimismo una fuerte correlación positiva entre la magnitud global del gasto público y el nivel del gasto en seguridad social. En promedio, los países destinan a la protección social alrededor de la mitad del total de sus presupuestos fiscales. Sin embargo, existen excepciones. En Suiza, por ejemplo, se combinan unos impuestos

Gráfico 6. Gasto en seguridad social y gasto público total (2005)



Nota: Se indican dos cifras para «Todos» (todos los países). La superior es el promedio para todos los países ponderados en función del PIB, y la inferior es el promedio ponderado en función de la población.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en la Base de datos de la OIT sobre seguridad social, datos de Eurostat, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el Banco Asiático de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional.

¹³ Incluidos los costos de administración.

bajos y un nivel relativamente bajo de gasto público total, con un gasto elevado en protección social. Esto demuestra que, de haber voluntad política, los países podrían invertir en sus políticas sociales una proporción mucho mayor de los ingresos fiscales disponibles que la que destinan generalmente.

Las diferencias en los niveles de gasto que los distintos países destinan a la protección social conducen a que la proporción de la población cubierta por la protección social difiera enormemente, y también a diferencias sustanciales en el valor real de las prestaciones pecuniarias correspondientes y en la calidad de los servicios sociales. La disparidad de los niveles de gasto en toda la región refleja en gran medida las diferentes posiciones que pueden asumirse en cuanto a la redistribución de los ingresos y la capacidad de los gobiernos para recaudar los impuestos y las contribuciones necesarios para financiar sus políticas sociales.

Sorprendentemente, parecería que la asimetría aumenta con el tiempo en toda la región. Desde 2000, en los países de la UE-27 que presentan un nivel relativamente bajo de gasto social la tendencia es a reducir aún más la proporción del PIB que destinan a las políticas sociales. Por el contrario, los países que ya destinaban grandes proporciones de su PIB a la protección social, han mantenido o han aumentado ligeramente este coeficiente. Se ha señalado precedentemente que hay datos que ponen en evidencia una «convergencia económica» en la región. Parecería que ése no es el caso en relación con lo que podría denominarse una «convergencia del gasto social».

La financiación de un mayor gasto en protección social en los países de bajos ingresos es un desafío que puede superarse. Para ello se requeriría combinar acertadamente una reforma tributaria interna que permita obtener ingresos adicionales, con un mayor apoyo internacional o regional.

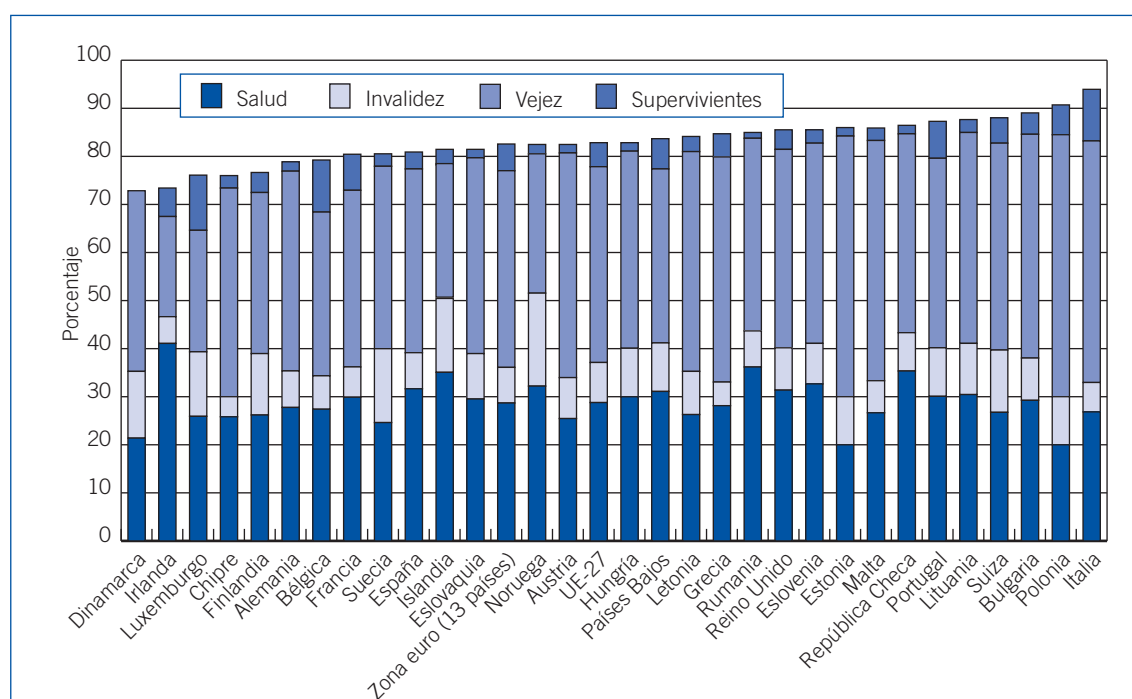
Un grupo de ocho países, a saber, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Países Bajos, Suecia y Suiza, superan el promedio que se observa en la UE en cuanto al gasto en protección social. Esta lista de países cuyo gasto es relativamente «alto» comprende países con notables y perdurables resultados en materia económica y de empleo, así como otros cuyos resultados son menos positivos. Por lo tanto, las afirmaciones simplistas, según las cuales existe una correlación negativa entre los resultados económicos y los niveles de gasto social no resisten al análisis. En consecuencia, los países deberían disponer de un amplio margen de acción en el plano de las políticas a la hora de configurar sus regímenes de protección social.

Igualmente, existe una divergencia importante respecto de la manera en que los países de la región asignan la totalidad de su gasto social. En el gráfico 7 se muestra la proporción del gasto total en protección social que se dedica a los rubros de la salud y las pensiones en la UE-27 y en los demás países respecto de los cuales existen datos disponibles. Es evidente que en todos estos países el gasto social está dominado en gran medida por el gasto en las pensiones y la atención de salud. Parecería que esto mismo ocurre en los países de menores ingresos que no pertenecen a la UE (países estos que no figuran en el gráfico 7).

En Italia se destina más del 90 por ciento del gasto social total a las pensiones y a la atención de salud. Dinamarca figura en el otro extremo de la escala, ya que dicho país destina poco más del 70 por ciento de los recursos a estos dos sectores de la protección social.

Uno de los motivos de mayor preocupación respecto del costo general de la protección social ha sido la marcada tendencia al envejecimiento de la población y el peso que las futuras generaciones habrán de soportar como consecuencia de ello. Visto desde una

Gráfico 7. Proporción del gasto en servicios de salud y pensiones, como porcentaje del gasto total en protección social (EU-27+3)



Nota: «Salud» comprende los servicios de salud y las prestaciones monetarias por enfermedad, así como las medidas sobre discapacidad; «pensiones» comprende las pensiones de vejez (jubilación), las pensiones pagadas a los supervivientes (viudos, viudas, huérfanos) y las pensiones de invalidez.

Fuente: Eurostat; OIT.

perspectiva positiva, las tendencias demográficas en la región podrían dar cabida a un aumento de la migración. No obstante, es probable que no baste con esa posibilidad. En consecuencia, se está prestando mayor atención al aumento de las tasas de actividad de la población adulta existente, así como al fomento de la productividad. Esto a su vez depende de la creación de empleo para los trabajadores de edad avanzada, de las mejoras que se introduzcan en las condiciones de salud y seguridad a fin garantizar que los trabajadores puedan prolongar su vida activa y de los esfuerzos que se hagan por convencer a los empleadores para que contraten a trabajadores de más edad.

El Comité de Política Económica de la Unión Europea ha presentado proyecciones del costo que genera el envejecimiento de la población para las prestaciones más importantes de seguridad social. En el cuadro 3 figuran las previsiones más recientes de que se dispone, las cuales dan motivos para pensar que habrá un considerable aumento de los costos en los ámbitos de las pensiones y de la atención de salud, con algunos ahorros derivados del gasto en educación y de las prestaciones de desempleo.

En términos generales, la UE prevé la necesidad de aumentar el gasto público para las pensiones en 2,2 puntos del PIB para 2050, y un incremento de 1,6 puntos adicionales en los costos de la atención de salud. Se trata de incrementos sustanciales, pero más modestos de lo que se esperaba hace apenas algunos años. En 2000, el incremento previsto en el gasto para las pensiones era de aproximadamente 8 puntos del PIB, o casi cuatro veces superior a la cifra que se proyecta actualmente. Estas diferencias pueden explicarse por el progreso alcanzado en cuanto al aumento de las tasas de empleo y de las edades de jubilación, así como también por la reducción de las tasas de sustitución de las pensiones desde el comienzo del nuevo milenio.

Cuadro 3. Cambios previstos en el gasto público para los rubros relacionados con la edad (UE-27, * 2004-2050)

	Nivel en 2004 (porcentaje del PIB)	Cambios desde 2004 en puntos porcentuales	
		2030	2050
Pensiones	10,6	+1,3	+2,2
Atención de salud	6,4	+1,0	+1,6
Cuidados a largo plazo	0,9	+0,2	+0,6
Prestaciones de desempleo	0,9	-0,3	-0,3
Educación	4,6	-0,7	-0,6
Total	23,4	+1,6	+3,4

*Con exclusión de Bulgaria y Rumania.

Fuente: *The impact of ageing on public expenditure: Projections for the EU-25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*, *European Economy, Special Report No 1/2006* (Bruselas, 2006), pág. 11.

Los países tienen a su disposición un número limitado de opciones, entre las que se cuenta la de avanzar aún más en la dirección trazada por la política en los últimos años mediante la puesta en práctica de aumentos adicionales de la edad de jubilación y de otras reducciones en los niveles efectivos de las pensiones.

Las medidas encaminadas a fomentar la productividad y el crecimiento económico constituyen un complemento necesario. Tal como se indicó anteriormente, en el transcurso del último decenio el crecimiento de la productividad laboral se ralentizó considerablemente en la UE-15 y se sitúa muy a la zaga en comparación con los niveles de productividad que se están logrando en otros países adelantados, como los Estados Unidos y el Japón. Así, por ejemplo, el temor frente a las repercusiones que generan los cambios demográficos sobre el costo de la protección social disminuiría drásticamente si el crecimiento medio anual de la productividad en la UE-15 pudiera elevarse del 1,2 por ciento alcanzado entre 2000 y 2007, para volver a la tasa del 2,2 por ciento registrada entre 1987 y 1995, sin sacrificar los beneficios obtenidos a raíz del aumento de las tasas de empleo.

Necesidad de contar con políticas de mercado de trabajo más eficaces para lograr un mejor equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad

Parte de la explicación respecto de las causas de la desaceleración que ha experimentado el crecimiento de la productividad en la UE-15 puede ser el aumento significativo en las formas atípicas de empleo, que tienden a ser menos productivas debido a que se exigen menos competencias profesionales y al hecho de que esos trabajadores disponen de un acceso más reducido a la formación y al desarrollo de las competencias, y tienen una menor motivación para contribuir al mejoramiento de la productividad en la empresa.

Un aspecto de la respuesta requerida debe tener su origen en el plano empresarial. En las empresas se observa una renuencia comprensible a invertir en proporcionar formación para la adquisición de competencias a trabajadores que han de permanecer en la empresa sólo un tiempo limitado. Esta es la razón por la cual los estudios anteriores han constatado una relación positiva entre la permanencia en el empleo, la inversión en la formación y los niveles de productividad. Los empleadores tienden asimismo a discriminar a los trabajadores de más edad fundándose en que su productividad es presuntamente más baja. A fin de evitar esta pretendida correlación entre el aumento de las tasas de empleo de los trabajadores de edad avanzada y la menor productividad, es necesario que las políticas garanticen que los trabajadores de más edad permanezcan saludables a todo lo largo de su vida laboral y que sigan teniendo acceso a la formación y al desarrollo de competencias profesionales. Habida cuenta de que la mejora de las tasas de empleo se explica en gran parte por el aumento del trabajo temporal y el trabajo a tiempo parcial, el aliciente para ampliar el nivel de formación que la empresa ofrece a dichos trabajadores, es limitado. No obstante, las políticas públicas pueden desempeñar un papel importante a la hora de aumentar la estructura de incentivos, por ejemplo, a través de sistemas de gravámenes/subsidios aplicables a la formación y exenciones fiscales para las empresas que cumplan con las metas fijadas en materia de formación.

Tal como se señaló anteriormente, esto da lugar a un debate acerca de las políticas activas de mercado de trabajo como factor importante para el mejoramiento del empleo y de los niveles de productividad laboral. A partir de los datos que figuran en el gráfico 7 sobre el gasto en pensiones y salud, es natural concluir que los recursos que los países destinan a otros ámbitos de la protección social también deben variar de modo significativo, incluido el gasto público para prestaciones de desempleo y las políticas activas de mercado de trabajo. Dinamarca, junto con los Países Bajos, son países bien conocidos por haber liderado el desarrollo de los denominados acuerdos de «flexiseguridad». Estos acuerdos entrañan niveles muy elevados de gasto, tanto en materia de prestaciones de desempleo como de políticas activas de mercado de trabajo.

El elevado gasto público en prestaciones de desempleo y políticas activas de mercado de trabajo permite asegurar unos ingresos para las personas desempleadas y aumenta la probabilidad de que los trabajadores que pierden su empleo logren reintegrarse rápidamente. Dicho gasto público se considera como un sustituto de la reducida seguridad del empleo en los puestos existentes. Este entorno constituye un aliciente para que los trabajadores y los empleadores adopten cambios estructurales destinados a incrementar la productividad y la prosperidad de sus respectivos países.

Con miras a estimular la flexibilidad de los mercados de trabajo se han introducido importantes reformas en la legislación de protección del empleo así como en los regímenes

de prestaciones de desempleo. Acertadamente, tales reformas se han centrado en estimular a las personas desempleadas, solicitándoles que presenten pruebas de su empeño por buscar empleo y de su participación en los programas de colocación laboral, formación, reconversión profesional y perfeccionamiento de las competencias profesionales, u otros programas diseñados para aumentar la empleabilidad y poner en práctica el concepto del aprendizaje permanente. Sin embargo, para que estos programas sean eficaces y asegurarse de que contribuyan efectivamente a reducir el desempleo, a subsanar los desajustes entre la oferta y la demanda de competencias profesionales y a aumentar la productividad, su financiación deberá aumentar de modo considerable.

Las tasas de sustitución de las prestaciones de desempleo difieren significativamente en la región. Dinamarca, Francia, Países Bajos y Suecia tienen las tasas de sustitución más altas. Esta lista comprende los países modelo en materia de flexiseguridad. En el marco de la UE, Hungría, Irlanda, Italia y Reino Unido se sitúan en el otro extremo.

El debate y las reformas de las políticas en materia de flexiseguridad no han prestado suficiente atención a la seguridad de aquellos que ocupan los puestos que se consideran más flexibles, es decir, aquellas personas que trabajan a tiempo parcial o con arreglo a contratos de trabajo temporal u ocasional. Tal como se indicó anteriormente, los trabajadores que se desempeñan en el contexto de estas formas atípicas de empleo necesitan tener un mejor acceso a las pensiones, a otras prestaciones no salariales y a los derechos en el empleo. En muchos países de la región, los trabajadores que se encuentran en esa situación no tienen acceso al sistema nacional de pensiones. En otros casos, las pensiones que estos trabajadores pueden esperar percibir en concepto de jubilación son inadecuadas y muy por debajo del umbral de la pobreza. Cuando los trabajadores dejan el mercado laboral por varios años a fin de dedicarse al cuidado de los hijos o de otros miembros de la familia se presenta un problema similar. Sin embargo, en Dinamarca y Suecia los trabajadores que interrumpen su carrera profesional para dedicarse al cuidado de sus hijos no ven mayormente afectadas las pensiones que habrán de recibir al jubilarse. Los responsables de la formulación de políticas de otros países de la región deberían tomar en consideración este enfoque, que se aplica también en varios de los nuevos países miembros de la UE.

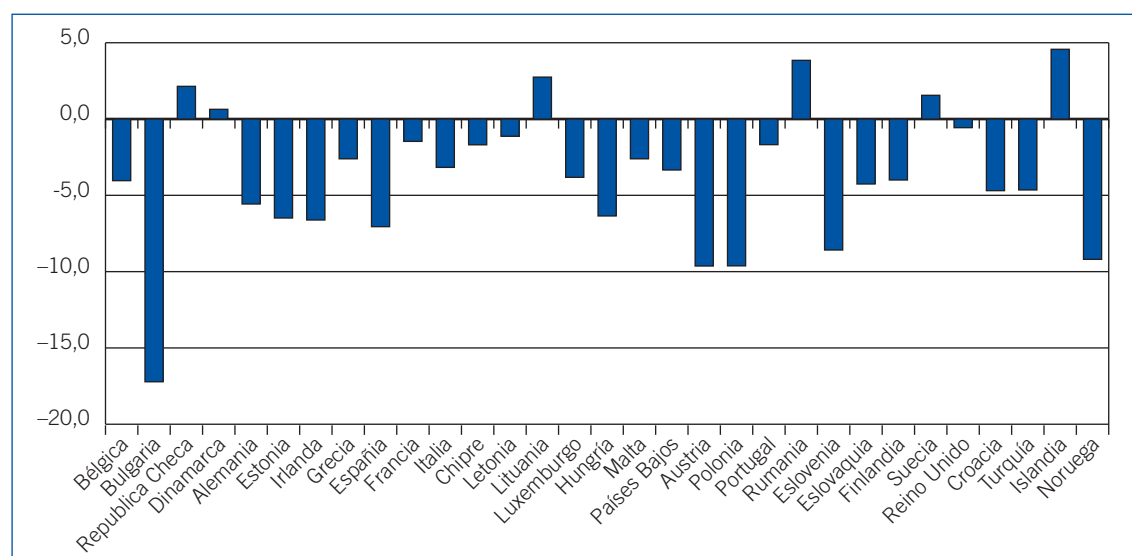
La disminución de la participación de los salarios en el PIB y el aumento de las disparidades de ingresos

Muchos países, en particular de la UE-15, han experimentado varios años de moderación de los salarios reales, a pesar de una tasa de crecimiento económico razonable y de la rigidez de los mercados de trabajo. Por ejemplo, durante el decenio 1996-2006, el salario real medio se redujo de forma marginal en España y aumentó muy modestamente en Alemania, Austria, Francia, Italia y Portugal. En la gran mayoría de los países, los salarios reales no han aumentado en consonancia con la mejora de la productividad o con la tasa de crecimiento económico. Cuando se produce esta circunstancia, los trabajadores reciben una tajada menor del «pastel» económico total, lo que se refleja en la disminución del componente salarial (esto es, la parte correspondiente a la remuneración de los asalariados en el PIB total) y en altos niveles de beneficios.

Para la UE-27 en su conjunto, la parte del PIB correspondiente a los salarios disminuyó del 59,6 por ciento en 1995 al 57,1 por ciento en 2007. Este descenso fue especialmente pronunciado en la zona del euro, donde la participación de los salarios se redujo del 59,4 al 55,8 por ciento durante ese período. Por otra parte, la disminución se aceleró a raíz de la creación de la Unión Económica y Monetaria y de la ampliación de la UE.

El gráfico 8 muestra las tendencias del componente salarial en los países respecto de los cuales se dispone de datos. En el período transcurrido desde 1995, el componente salarial ha disminuido en 24 países, mientras que sólo ha aumentado en siete países. Por ejemplo, en Bulgaria el componente salarial se ha reducido en un drástico 15 por ciento durante ese período, mientras que en Austria, Eslovenia, Noruega y Polonia lo ha hecho en torno a un 10 por ciento. También se ha experimentado una disminución muy importante en Alemania, España, Estonia, Hungría e Irlanda. En cambio, la parte del PIB correspondiente

Gráfico 8. Evolución de la parte del PIB correspondiente a los salarios (1996-2007)



Fuente: Base de datos macroeconómicos anuales de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea (AMECO).

a los salarios ha aumentado en la República Checa, Dinamarca, Islandia, Lituania, Rumania y Suecia, y se ha mantenido más o menos estable en el Reino Unido.

No se dispone de datos comparables sobre el componente salarial en los países ajenos a la Unión Europea. Para ayudar a corregir esta deficiencia, la OIT ha elaborado recientemente estimaciones del componente salarial en los países en desarrollo sobre la base de las estadísticas de las cuentas nacionales de las Naciones Unidas, y para un número de países de la CEI. Este análisis comparó la evolución de la participación de los salarios durante dos períodos: 1995-2000 y 2001-2007. La investigación puso de manifiesto que la parte del PIB correspondiente a los salarios disminuyó drásticamente en Kirguistán y en Kazajistán y de manera más moderada en Armenia, Ucrania, ex República Yugoslava de Macedonia y Federación de Rusia¹⁴. En el caso de dos países de la CEI, Belarús y Azerbaiyán, se constata un aumento del componente salarial.

La tendencia general hacia una reducción del componente salarial en los países de la CEI ha quedado de manifiesto a pesar del hecho de que los salarios reales han aumentado muy rápidamente en la mayoría de esos países desde 2001. Así pues, parecería que en gran parte de la subregión la productividad laboral ha aumentado incluso más rápido que los salarios reales.

Pueden observarse tendencias similares en muchos de los países de la UE-12, donde los salarios reales vienen aumentando desde la segunda mitad del decenio de 1990. Tanto en los antiguos países en transición de la UE-12 como en los países de la CEI, esta experiencia reciente ha representado un período de recuperación después de la disminución generalizada de los salarios reales durante la primera mitad del decenio de 1990. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, esto coincidió con un período de crecimiento vigoroso de la productividad. Por ejemplo, las tasas medias anuales de crecimiento de la productividad en Estonia, Letonia y Lituania se acercaron al 7 por ciento durante el período 2000-2007, y todos los demás antiguos países en transición de la UE-12 (excepto Hungría) han registrado mejoras anuales de la productividad de entre el 3 y el 5 por ciento desde 2000. En consecuencia, para la mayoría de estos países el crecimiento de la productividad laboral ha continuado siendo mayor que el aumento de los salarios reales, lo que ha redundado en una reducción de los costos laborales unitarios reales y del componente salarial.

Así, las importantes presiones de los salarios reales en los antiguos países en transición de la UE-12 y de la CEI no han perturbado la tendencia hacia la convergencia económica que ya se ha examinado. De hecho, para la UE-12 en su conjunto, la tasa media anual de crecimiento de la productividad se aceleró después de 2000. Por el momento, no hay pruebas a nivel agregado de que el aumento de los salarios reales esté desincentivando la transferencia de tecnología. De hecho, se podría argumentar que la recuperación de los salarios reales está actuando como un factor de moderación del salario básico y como un estímulo para mejorar la productividad, ya que anima a las empresas a continuar la modernización de su tecnología para mantener su ventaja competitiva.

También se puede aducir que la moderación de los salarios reales, como se refleja en la disminución del componente salarial en los países de la UE-15, ha reducido el incentivo para sustituir trabajo por capital y puede haber influido en el retroceso del aumento del capital con respecto al trabajo desde 1995. El caso de España puede ser ilustrativo, ya que los salarios reales disminuyeron efectivamente durante el período 1996-2006, lo que fue aparejado con tendencias negativas de la productividad en el mismo período. Italia es otro ejemplo, ya que los salarios reales disminuyeron en promedio un 0,3 por ciento anual durante el período 1993-2006. Entre los países de la UE-15, Italia ha registrado en general

¹⁴ OIT: *Global Wage Report 2008/09: Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence* (Ginebra, 2008).

el segundo crecimiento más lento de la productividad en el último decenio (el más bajo se ha registrado en España). Como se indica en el cuadro 2, los países mediterráneos (España, Grecia e Italia) registraron una tendencia negativa de la productividad total de los factores durante el período 1995-2004.

También se ha expresado preocupación ante la ampliación de las diferencias salariales dentro de los países y ante el deterioro de la posición relativa de los ingresos de los trabajadores no calificados y semicalificados en toda la región. Como cabía esperar, el aumento de la disparidad salarial ha sido particularmente rápido en los países que pasaron por una transición política y económica, ya que las diferencias salariales eran menores durante la era soviética. En la Federación de Rusia, donde hay la mayor desigualdad de ingresos de todos los países de la CEI, la diferencia entre el sector que paga mejor (finanzas) y el que paga menos pasó de cuatro veces en 1995 a siete veces en 2007. De hecho, todos los países de Europa Central y Oriental han experimentado aumentos de las diferencias salariales.

La brecha entre los que reciben salarios bajos y los que reciben salarios altos también se ha incrementado en varios países de la UE-15 a lo largo de los últimos diez años. En un gran número de países se ha criticado mucho el hecho de que haya aumentado sustancialmente la remuneración del 1 por ciento de personas con ingresos más altos. En Alemania, la Canciller Angela Merkel ha alegado en el último año que el espectacular aumento de los ingresos de los altos ejecutivos puede «poner en peligro la cohesión social». Esto ha suscitado un debate en el país sobre la manera de limitar los sueldos excesivos de los directivos. En Francia, la remuneración de los altos ejecutivos del CAC-40 se disparó un 58 por ciento en promedio en 2007, inflada por las opciones de compra o venta de acciones. Se han registrado aumentos similares en los paquetes de remuneración de los altos ejecutivos en los Países Bajos. Estas tendencias han turbado a la opinión pública, y varios gobiernos europeos han reaccionado con severas sanciones fiscales, mientras que otros están contemplando tomar medidas similares¹⁵.

La ampliación de las diferencias de ingresos entre las regiones también se ha convertido en un tema de actualidad, especialmente en los países grandes. Esto representa sin duda una gran preocupación en los países de la CEI. En la Federación de Rusia la ubicación regional era el principal factor que explicaba las diferencias salariales, con una diferencia de más de siete veces, en 2006, entre las regiones más desarrolladas y las menos adelantadas. Las diferencias regionales también han aumentado en los países pequeños, entre ellos la República Checa, Croacia y Hungría.

Se han hecho algunos progresos en la reducción de la brecha salarial por razones de género, pero muchos observadores señalan que esto se debe a que los ajustes salariales para los hombres han sido insuficientes, y no a que haya habido un importante y pronunciado repunte de los niveles salariales de las mujeres.

El problema de los trabajadores pobres también sigue siendo preocupante en varios países de la UE-27, lo que probablemente explica que haya un interés renovado y creciente en los sistemas de fijación de salarios mínimos en varios países. Esto se debe entre otras cosas a que el salario mínimo sigue siendo bajo en muchos países, a pesar de que en la mayoría de ellos haya aumentado sustancialmente en los últimos años. La situación de bajos salarios es particularmente preocupante en los países de la CEI, donde las diferencias salariales también se han ampliado en los últimos años.

El problema persistente del impago de los salarios sigue latente en algunas partes de Asia Central y de Europa Sudoriental y Oriental.

¹⁵ J. Thorhill, R. Milne y M. Steen: «Accent on égalité: Europe loses patience with its wealthy elite», en *Financial Times*, FT.com, 8 de junio de 2008.

Es importante señalar que muchas de estas preocupaciones se reflejan en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, en la que se piden «medidas en materia de salarios y ganancias (...) destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esa clase de protección».

Renovado énfasis en el diálogo social para encontrar la correcta combinación de políticas

La región está claramente marcada por tendencias muy diversas en las subregiones y los países, e incluso entre grupos dentro de los países. Una de las tendencias más positivas es la indicación inicial de una convergencia económica en la región. El aumento de la tasa de actividad y de la tasa de empleo en varios países constituye otra tendencia, especialmente entre las mujeres y los trabajadores de más edad. Sin embargo, para gran parte de la región, los niveles de empleo siguen siendo insuficientes y muchos de los nuevos puestos de trabajo creados son precarios y atípicos. El aumento de la desigualdad dentro de los países también es motivo de preocupación. Estas cuestiones habrán de analizarse cuidadosamente cuando los participantes discutan la forma en que prevén poner en práctica en la región la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada recientemente.

En ese contexto, quizá haya dos aspectos económicos fundamentales que incidirán de manera significativa en las perspectivas de trabajo decente y justicia social en la región para el período que se avecina. En primer lugar, la atención se centrará en el entorno económico mundial inmediato. Como se señaló anteriormente, el crecimiento económico se ha ralentizado de forma espectacular en algunas partes de la región, en particular la UE-15. Al mismo tiempo, han reaparecido las presiones inflacionistas.

Ante el rápido aumento de los precios de la energía y de los alimentos, preocupan las presiones alcistas sobre los ajustes de los salarios nominales, y las expectativas posteriores de inflación que podrían dar lugar a una espiral precios-salarios similar a la que se experimentó tras la crisis del precio del petróleo en las décadas de 1970 y 1980. Después de una década en que los salarios reales no han podido seguir el ritmo de las mejoras de la productividad, hay crecientes presiones reivindicativas para igualar esas mejoras a nivel salarial. Las familias de bajos ingresos tienen que dedicar una gran proporción de sus ingresos a adquirir productos que se han encarecido mucho en el último año: los alimentos y los combustibles. En algunos países, como España y Reino Unido, donde las familias trabajadoras han visto menguar su patrimonio teórico debido al deterioro de los precios de la vivienda en el último año, existirá una presión adicional por aumentar los salarios para restaurar el ahorro.

El hecho de que la moderación de los salarios reales en los últimos años se haya acompañado con niveles de beneficios empresariales sin precedentes y de un crecimiento acelerado de los salarios, de las opciones para la compra y venta de acciones y de las primas pagadas a los ejecutivos, tiene repercusiones importantes en la percepción de la equidad. De hecho, los trabajadores de muchos países sienten que han asumido mucho más que su justa cuota de la carga antiinflacionista en el último decenio.

Teniendo en cuenta que los resultados en materia de salarios y la negociación colectiva están en el centro de las preocupaciones sobre la inflación futura, no cabe duda de que los ministerios de trabajo, los sindicatos y las asociaciones patronales pueden influir en esas cuestiones.

Debe aprovecharse la oportunidad de colocar el pleno empleo y el trabajo decente en el centro de los debates sobre la política económica y de las discusiones acerca de la remuneración. En las circunstancias actuales convendría dar paso a una negociación

colectiva más coordinada que proporcione un margen más amplio para tener en cuenta el interés público y la evolución general de la economía. Esta sería también la mejor manera de moderar la expansión espectacular de las diferencias de salarios y de ingresos que hemos presenciado en el pasado y de promover una mayor cohesión social.

Europa y Asia Central tienen una rica historia de diálogo social, en particular por lo que respecta a muchos de los países de la UE-15. En varios países europeos ya existen instituciones formales para el diálogo social y económico. Estos foros facilitan el intercambio de información entre el gobierno y los interlocutores sociales, así como las consultas sobre las opciones de política. Esto puede conducir a un consenso sobre las decisiones de política críticas y a la responsabilidad compartida entre el gobierno y los interlocutores sociales para la aplicación de las decisiones, lo que otorga a la UE, en particular, una importante ventaja comparativa sin explotar. En los dos últimos decenios, el alcance y la utilización del diálogo social en la subregión han fluctuado. En términos generales, el diálogo social sigue siendo importante para muchas cuestiones del mercado de trabajo y cuestiones sociales. Sin embargo, las consultas tripartitas sobre cuestiones económicas más amplias se han vuelto menos frecuentes y menos importantes.

Mientras tanto, se ha tratado de difundir más ampliamente en toda la región la experiencia de la UE-15 en el ámbito del diálogo social y las instituciones necesarias. El éxito en este frente ha sido desigual. En la región sigue habiendo serios problemas con la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, como se indica en otra parte de este informe.

Ahora es el momento de reactivar y aprovechar más plenamente las instituciones y la experiencia de diálogo social para ayudar a enfrentar los nuevos retos económicos. Se requiere un grado mucho mayor de diálogo social sobre el panorama económico actual y sobre la necesidad de una combinación de políticas que genere un crecimiento económico sostenido y mejores empleos. Con la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el diálogo sobre las perspectivas económicas actuales y las opciones de política disponibles, los gobiernos pueden maximizar sus posibilidades de obtener apoyo para un estímulo fiscal no inflacionista. En este entorno, el diálogo social podría dar lugar a importantes soluciones de transacción. Por ejemplo, podrían discutirse reformas fiscales que aumenten la renta disponible de los trabajadores con salarios bajos, así como el aumento de los gastos en proyectos de infraestructura que creen puestos de trabajo y en políticas sociales, como compensación por los ajustes salariales más moderados.

Para tener éxito, el diálogo social sobre la política económica no debe verse como un intento aislado de obtener el apoyo de los trabajadores y de los empleadores en un período de dificultad económica, sino como una señal de que la determinación de la política económica se verá alterada y se hará más inclusiva sobre una base permanente.

El segundo aspecto económico fundamental que influirá en las perspectivas de trabajo decente en el futuro es a más largo plazo y se refiere a la evolución divergente de la productividad que se ha mencionado anteriormente. Como ya se ha constatado, el crecimiento de la productividad relativamente rápido en los países no pertenecientes a la UE-15 ha contribuido a la convergencia económica en toda la región. Esta tendencia hacia la aproximación económica está en sus primeras fases y podría invertirse fácilmente. Para mantener y acelerar el ritmo de la convergencia económica es importante preservar la apertura de las economías y facilitar la transferencia de tecnología. Es igualmente importante lograr que el progreso económico en los países no pertenecientes a la UE-15 se plasme en un progreso social equivalente.

El análisis realizado en este informe también ha puesto de manifiesto que los países de la UE-15 se han enfrentado a un dilema entre los objetivos en materia de empleo y de

productividad durante el último decenio. La desaceleración del crecimiento de la productividad laboral en la UE desde mediados del decenio de 1990 es una causa importante de preocupación. Hasta la fecha, las economías de la UE-15 no han logrado movilizar los mecanismos a más largo plazo que permitan alcanzar los objetivos de empleo y de productividad establecidos en la Estrategia de Lisboa.

Para mantener las tendencias recientes que apuntan al aumento de las tasas de empleo, en general, y del de las mujeres, los inmigrantes y los trabajadores de más edad, en particular, y al mismo tiempo mejorar la calidad del empleo y acelerar la productividad, se requerirá un mayor compromiso y más recursos para la educación, el desarrollo de las competencias profesionales, las políticas de mercado de trabajo, y el diálogo social y la negociación colectiva. Lograr el equilibrio adecuado es fundamental para alcanzar los objetivos duales de mayor nivel de empleo y de productividad establecidos en la Estrategia de Lisboa. El Programa de Trabajo Decente ofrece una plataforma práctica para conseguirlo.

Anexo

Cuadro A. Crecimiento de la productividad laboral (PIB por hora, promedio anual, porcentaje)

	1987-1995	1995-2007	2000-2007	2005	2006	2007
Unión Europea (UE-15)	2,2	1,4	1,2	1,0	1,5	1,3
Alemania	2,5	1,7	1,4	1,5	2,4	1,0
Austria	2,8	2,3	1,4	-0,4	2,3	2,7
Bélgica	2,2	1,4	0,9	-1,2	1,5	1,3
Dinamarca	2,6	1,0	0,8	1,3	0,9	-0,3
España	2,3	-0,2	0,0	-0,3	0,1	0,6
Finlandia	3,2	2,5	2,3	1,9	3,2	2,6
Francia	2,2	1,7	1,3	1,8	0,9	0,6
Grecia	0,8	2,4	3,1	2,9	3,0	2,4
Irlanda	2,4	3,7	2,5	0,5	1,5	2,3
Italia	2,1	0,6	0,3	0,4	1,0	1,0
Luxemburgo	2,0	1,6	0,9	2,0	0,2	0,6
Países Bajos	1,8	1,4	1,2	1,8	0,0	0,7
Portugal	1,6	1,7	0,3	1,1	0,2	1,5
Reino Unido	2,0	2,2	2,3	1,0	2,4	2,9
Suecia	1,1	2,5	2,6	3,4	2,9	1,3
Unión Europea (UE-12)	—	3,9	4,4	2,7	4,1	3,5
Bulgaria	—	1,7	3,5	3,8	3,3	4,0
República Checa	—	3,4	4,4	4,4	4,6	4,5
Chipre	—	1,0	0,3	1,5	2,2	2,2
Eslovaquia	—	5,1	5,1	2,4	6,5	6,3
Eslovenia	—	4,2	3,9	4,0	4,5	3,8
Estonia	—	7,1	6,6	7,2	5,4	6,6
Hungría	—	2,3	2,2	4,3	3,4	2,1
Letonia	—	6,6	7,1	8,0	7,3	8,2
Lituania	—	5,7	6,6	1,9	6,7	6,2
Malta	—	1,3	0,7	1,0	2,5	1,8
Polonia	—	4,2	3,3	0,7	3,1	1,9
Rumania	—	4,0	7,4	3,1	5,2	4,7
Unión Europea (UE-27)	—	1,8	1,6	1,0	1,7	1,4

Fuente: *The Conference Board and Groningen Growth and Development Centre, Total Economy Database.*