



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 2

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 2

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 978-92-2-321869-0 (print)
ISBN 978-92-2-321870-6 (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.

Abreviaturas	vii
1. Los derechos fundamentales en el trabajo en Europa y Asia Central .	1
1.1 Libertad de asociación y libertad sindical	2
1.2 Trabajo infantil.	6
1.3. Trabajo forzoso	8
1.4. Discriminación.	13
2. Contexto económico y situación del empleo (1995-2007).	19
2.1. Contexto macroeconómico	19
2.1.1. Modalidades de crecimiento y de empleo en una economía regional diferenciada	20
2.1.2. Especialización del comercio, cuentas corrientes y regímenes cambiarios	23
2.1.3. Marco de políticas macroeconómicas: limitaciones de la política fiscal, coordinación y programas de apoyo de la UE. .	26
2.2. Empleo.	27
2.2.1. La evolución de la fuerza de trabajo	28
2.2.2. Tendencias del empleo y del desempleo	29
2.2.3. El contexto de las tendencias divergentes del empleo.	35
2.2.4. Crecimiento de la productividad	37
2.2.5. Empleo informal	39
2.2.6. Migración en busca de empleo	40
2.3. Aspectos en los que la región no ha logrado cumplir sus aspiraciones: quedan importantes déficit de empleo por superar	43
2.4. Conclusiones	48
3. Políticas de mercado de trabajo para conciliar flexibilidad y seguridad	51
3.1. Flexibilización de la relación de trabajo	53
3.2. Evolución del mercado de trabajo: estable o en vías de estabilización	57
3.3. Legislación en materia de protección del empleo: tendencia general hacia la liberalización	60
3.4. ¿Importan las instituciones del mercado de trabajo?.....	63
3.5. Conclusiones en materia de políticas.	66
4. Calidad de la vida laboral.	69
4.1. Trabajo y familia	69

4.1.1. Tensiones entre la vida laboral y familiar: dimensiones de género	70
4.1.2. Diferentes modelos de conciliación entre la vida familiar y laboral	72
4.1.3. Distintas reformas políticas sobre medidas de conciliación . . .	72
4.1.4. Consideraciones políticas	75
4.2. Tendencias y cuestiones relativas al tiempo de trabajo	76
4.2.1. Evolución en el trabajo a tiempo parcial	78
4.2.2. Organización del tiempo de trabajo	78
4.2.3. Propuestas políticas	80
4.3. Observaciones finales	81
5. La protección social	83
5.1. La protección social en Europa y Asia Central: panorama general . . .	83
5.2. La seguridad del ingreso durante el desempleo	87
5.3. La seguridad del ingreso durante la jubilación y en el caso de la pérdida del sostén de familia	89
5.4. El acceso a los servicios de salud	90
5.5. Seguridad y salud en el trabajo	92
5.6. Retos para las políticas de protección social	94
5.7. Naturaleza de la respuesta política	99
5.8. Parámetros de referencia para la reforma de la política social y económica y la acción de la OIT	100
5.9. Conclusiones de política: medios y objetivos	101
6. Nuevos retos en materia de salarios	103
6.1. Principales tendencias de los salarios	103
6.2. Baja remuneración y salarios mínimos	107
6.3. Desigualdad de los salarios y discriminación salarial	111
6.4. Sistemas de remuneración	113
6.5. Impago de los salarios y pago no declarado de los salarios	114
6.6. Salarios y diálogo social	115
6.7. Conclusiones en materia de políticas	117
7. Diálogo social	121
7.1. Convergencia y diversidad en las prácticas en materia de relaciones laborales	121
7.2. Organizaciones de empleadores	125
7.3. Sindicatos	129
7.4. Conclusiones y opciones en materia de políticas	132
Bibliografía	135

Abreviaturas

BAD	Banco Asiático de Desarrollo
CEDEFOP	Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CES	Confederación Europea de Sindicatos
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CLS	Comité de Libertad Sindical
EEE	estrategia europea de empleo
Eurostat	Oficina Estadística de las Comunidades Europeas
FMI	Fondo Monetario Internacional
IED	inversión extranjera directa
LPE	legislación sobre protección del trabajo
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PIB	producto interno bruto
PYME	pequeñas y medianas empresas
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SST	seguridad y salud en el trabajo
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
UE-10	Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Rumania
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, Reino Unido Rumania y Suecia
WIIW	Vienna Institute for International Economic Studies

1. Los derechos fundamentales en el trabajo en Europa y Asia Central

La región de Europa y Asia Central registra el nivel más alto de ratificaciones de los ocho convenios fundamentales de la OIT relacionados con la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998. Sólo faltan tres ratificaciones de países de Asia Central. Este alto nivel de compromiso con los principios y derechos fundamentales en el trabajo proporciona una base sólida para la aplicación del Programa de Trabajo Decente. Sin embargo, en toda la región sigue habiendo problemas relacionados con la aplicación. Aun en los casos en que existe un fuerte compromiso jurídico con los derechos en el trabajo, es necesario asegurarse de que las instituciones nacionales pertinentes, a saber, las administraciones del trabajo y las organizaciones de empleadores y de trabajadores libremente constituidas y en funcionamiento, estén a la altura de las tareas que les corresponde.

El marco global para los derechos fundamentales en el trabajo fue establecido en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de 1995, en Copenhague, y la respuesta de la OIT ha consistido en formular la Declaración sobre principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998, y ahora la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008. Las funciones normativas de la OIT constituyen, por lo menos en tres ámbitos, una forma clara y potencialmente poderosa de influir en las situaciones descritas en el presente informe.

En primer lugar, los distintos convenios y recomendaciones, conjuntamente con las orientaciones impartidas por otros textos importantes de la OIT, tales como la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, las Conclusiones de 2007 relativas a la promoción de las empresas sostenibles y las Conclusiones de 2006 relativas a la cooperación técnica, exponen los objetivos de la OIT y los medios para tratar de alcanzarlos.

En segundo lugar, estas normas prescriben un conjunto de derechos individuales y colectivos que proporcionan herramientas adicionales para que los trabajadores y los empleadores aborden las cuestiones relativas al trabajo decente. Se trata de los derechos colectivos a la información y la consulta, los derechos a la libertad de asociación y la libertad sindical y de negociación, los derechos individuales a la no discriminación y los derechos reglamentarios y negociados relacionados con las condiciones de empleo que pueden hacerse valer y cumplir a través del sistema judicial.

En tercer lugar, el sistema de control de la OIT, tal como se refleja en los procesos de diálogo y los procedimientos jurídicos nacionales, permite que todos los interesados supervisen la manera en que los Estados cumplen sus compromisos en materia de derechos y principios en el trabajo, identifiquen áreas que han de abordar los servicios de asesoramiento y cooperación técnica de la OIT y supervisen las medidas adoptadas para corregir cualquier insuficiencia.

Además, algunas instituciones clave de la región han desempeñado un papel importante en el fortalecimiento de los derechos laborales fundamentales, en particular la Unión Europea (UE), el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Más recientemente, el Banco Europeo de Reconstrucción

y Fomento (BERF) ha incrementado su cooperación con la OIT y ha hecho mayor hincapié en las normas básicas del trabajo. El sistema generalizado de preferencias de la UE (SGP y SGP+ para las economías vulnerables que han solicitado su inclusión en el sistema), a través del cual la Unión Europea concede acceso preferencial no recíproco al mercado de la UE, también desempeña un papel en el fortalecimiento del cumplimiento de los derechos laborales fundamentales. La ratificación y el cumplimiento de los convenios fundamentales de la OIT es una condición para tener acceso comercial preferencial con arreglo al SGP+. Además, los países pueden ser retirados de la lista de beneficiarios del régimen SGP en caso de violaciones graves y sistemáticas¹. La promoción del trabajo decente, con inclusión de los convenios de la OIT sobre los derechos fundamentales en el trabajo y otros convenios de la OIT clasificados por la Organización como actualizados, también forma parte del diálogo en curso con la UE y constituye un aspecto de los acuerdos concertados con otras regiones y países del mundo.

Dado que todos los Estados miembros de la UE (la UE-27) han ratificado los convenios de la OIT sobre los derechos fundamentales en el trabajo, y que la promoción de esos convenios forma parte del papel que corresponde a los instrumentos de política exterior de la UE, es importante asegurarse de que haya coherencia entre las dimensiones interna y externa. Un elemento que merece atención en este contexto es que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictó recientemente varios fallos sobre la relación que existe entre los derechos fundamentales de los trabajadores (tales como el derecho a las acciones colectivas y a la negociación colectiva) y las libertades económicas en el mercado interno de la UE (tales como la prestación de servicios transnacionales y el derecho al establecimiento en toda la UE)². La OIT ha tomado nota con interés de que la Agenda Social Europea Renovada de 2 de julio de 2008 subraya que la Comisión Europea se compromete a garantizar que no haya contradicción entre las libertades económicas y la protección de los derechos fundamentales. Además, el Parlamento Europeo adoptó recientemente un informe sobre los retos que se plantean a los convenios colectivos en la UE³, que contiene una referencia explícita al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) de la OIT. En su informe, el Parlamento considera que el ejercicio de los derechos fundamentales, tal como lo reconocen los Estados miembros de la UE, los convenios de la OIT y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, no deberían ponerse en riesgo. Además, subraya que el Tratado de Lisboa (que aún no ha entrado en vigor) incluye la Carta de los Derechos Fundamentales y que estos instrumentos se harán obligatorios desde el punto de vista jurídico. También subraya la importancia del Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94) para contribuir a la dimensión social de las compras públicas.

1.1. Libertad de asociación y libertad sindical

Europa y Asia Central pueden tener la satisfacción de contar con un nivel de ratificación casi universal de los Convenios núms. 87 y 98. El Convenio núm. 98 ha sido ratificado por todos los países de la región, y sólo Uzbekistán no ha ratificado el Convenio núm. 87.

¹ Belarús ha sido retirado temporalmente de la lista desde 2006, hasta que se decida que ya no existen razones que justifiquen su retiro temporal de la lista (Reglamento del Consejo (CE) núm. 1933/2006), habida cuenta de las pruebas que indican violaciones de los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT.

² El caso Viking (C-428/05); el caso Laval (C-341/05); el caso Rüffert (C-346/06); y el caso C-319/06 (*la Comisión contra Luxemburgo*).

³ 2008/2085(INI).

Cuadro 1.1. Número y porcentaje de Estados Miembros de la OIT que han ratificado los Convenios núms. 87 y 98

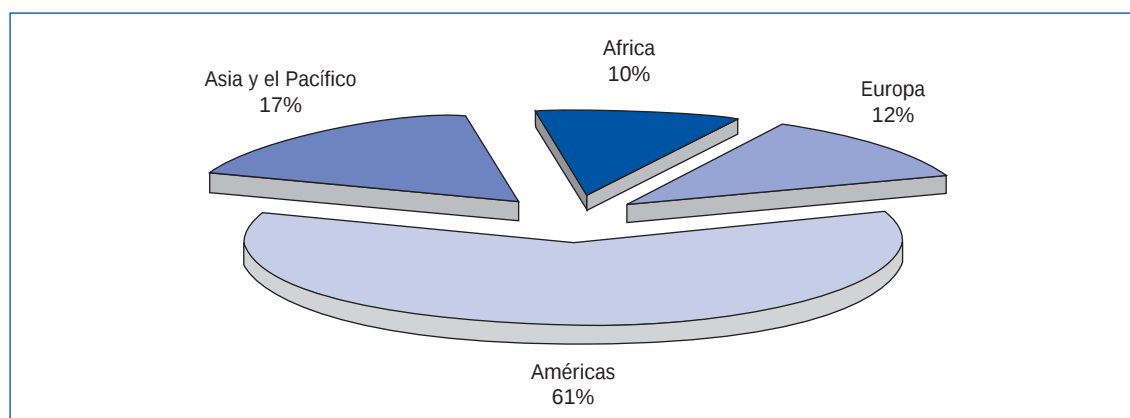
	Africa	Américas	Asia y el Pacífico *	Europa y Asia Central	Estados árabes de Asia Occidental
Convenio núm. 87	48 (91%)	33 (94%)	14 (45%)	50 (98%)	3 (27%)
Convenio núm. 98	52 (98%)	32 (91%)	17 (55%)	51 (100%)	6 (55%)

* Con exclusión de los miembros de los Estados árabes.

Fuente: OIT.

Sin embargo, este nivel de ratificación no significa que los derechos y principios de que se trata se aplican plenamente en todos los países. La situación de la aplicación real de los derechos de libertad de asociación y libertad sindical y de negociación colectiva tanto en los Estados Miembros ratificantes como no ratificantes se refleja en la labor de control de la OIT. En algún momento, en el sistema de control se han examinado casos relacionados con la libertad de asociación y la libertad sindical y con la negociación colectiva que se han planteado en casi todos los países de la región. Más abajo se examinan las tendencias más recientes, sobre todo tal como se observan en el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, y se actualiza la información contenida en el más reciente Informe global que se presentó a la reunión de junio de 2008 de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) (OIT, 2008).

Durante el período de marzo de 2005 a junio de 2008, el Comité de Libertad Sindical adoptó 43 informes individuales relacionados con países de la región, 33 de los cuales trataban sobre Europa Central y Oriental. Un desglose por tema de los alegatos presentados indica que, si bien el número de casos en la región de Europa y Asia Central relacionados con la denegación de libertades civiles y actos de discriminación antisindical era más bajo que la media mundial, los alegatos sobre otras categorías de problemas ponen de manifiesto la necesidad de concentrarse en mejorar los regímenes y los procedimientos jurídicos, por ejemplo, los relacionados con la constitución de organizaciones de trabajadores y de empleadores y los esfuerzos para velar por que funcionen con libertad.

Gráfico 1.1. Informes individuales adoptados por el Comité de Libertad Sindical entre marzo de 2005 y junio de 2008, por región

Fuente: OIT.

Cuadro 1.2. Alegatos examinados por el Comité de Libertad Sindical entre marzo de 2005 y junio de 2008 en relación con países de Europa y Asia Central, por tipo de alegato (en porcentaje)

	Denegación de libertades civiles	Legislación restrictiva	Estatutos, elecciones y actividades	Constitución de organizaciones	Derecho de huelga	Actos de discriminación antisindical	Injerencia	Negociación colectiva
En todo el mundo (673)	14	6	7	10	9	31	8	15
Europa y Asia Central (77)	5	13	18	10,5	14	17	10,5	12

Fuente: OIT.

Algunos de los sindicatos recién constituidos en los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) siguen teniendo dificultades para funcionar al mismo tiempo que las estructuras sindicales tradicionales. Algunos casos se iniciaron hace mucho tiempo y son graves, tales como el de Belarús, sobre el cual una comisión de encuesta formuló un conjunto de recomendaciones en 2004. Este caso está relacionado con los obstáculos con que se enfrentan los sindicatos no tradicionales para inscribirse y con el acoso de sus dirigentes y miembros. A pesar de que el Gobierno de Belarús indicó recientemente que desea resolver los problemas por la negociación y la búsqueda de un consenso entre todas las organizaciones, aún no se han aplicado importantes recomendaciones que formuló la Comisión de Encuesta.

En el caso de la República de Moldova, el Comité de Libertad Sindical expresó su preocupación acerca de la fusión de dos centrales sindicales, que se realizó en un contexto de alegatos persistentes de injerencia y de presiones sobre sindicatos independientes para que modificaran su afiliación y se hicieran miembros de una confederación, supuestamente apoyada por el Gobierno (caso núm. 2317). Otros retos con que se enfrentan los sindicatos de los países de la CEI, como a veces lo reconocen sus respectivos gobiernos (por ejemplo, Azerbaiyán), incluyen obstáculos a los derechos de organización y de negociación colectiva con que han tropezado los afiliados de empresas multinacionales.

Las cuestiones planteadas por los órganos de control en relación con los países de Europa y de Asia Central no se limitan a una subregión. Estos órganos han seguido expresando preocupación por las restricciones que se aplican en toda la región al derecho de huelga, particularmente en la administración pública (Albania, Alemania, Bulgaria, Noruega, Polonia y Turquía). Durante varios años, los órganos de control han pedido al Gobierno de Turquía que enmiende las disposiciones legislativas que, entre otras restricciones, prohíben las huelgas generales, las huelgas de solidaridad, y las huelgas en muchos servicios que no pueden considerarse como esenciales. En 2008, a solicitud de la Comisión de Aplicación de Normas de la CIT, el Gobierno de Turquía aceptó el envío de una misión de la OIT, que ayudó al Gobierno a evaluar las posibles modalidades de una reforma legislativa que respondiera a las preocupaciones de los órganos de control de la OIT. Estos pidieron a Noruega que evitara el recurso a intervenciones legislativas y arbitrajes obligatorios para acabar con acciones laborales en sectores que no se consideran esenciales.

Los órganos de control de la OIT han recalcado la necesidad de adoptar disposiciones legislativas específicas que prevean la adopción de sanciones de disuasión eficaces y

suficientes en casos de discriminación antisindical (Georgia, República de Moldova, Polonia, Suiza y Ucrania). Los órganos de control también han formulado comentarios sobre actos de injerencia de los empleadores en los asuntos internos de los sindicatos (Bulgaria, Malta, República de Moldova, Polonia y Ucrania).

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha señalado que el Código del Trabajo de Georgia adoptado en 2006 no está en conformidad en particular con las disposiciones del Convenio núm. 98, porque no prevé una protección suficiente contra la discriminación antisindical ni contra los actos de injerencia de las organizaciones de empleadores en las actividades sindicales y parece no promover la negociación colectiva. Este caso fue examinado por la Comisión de Aplicación de Normas, la cual recalcó la importancia de la cooperación tripartita para encontrar soluciones.

En el caso de Suiza, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que la legislación nacional no respeta las disposiciones del Convenio núm. 98 porque no prevé la posibilidad de ordenar la reintegración de representantes sindicales que han sido despedidos por razones antisindicales. También ha señalado que la indemnización proporcionada en esos casos, que no debe ser superior a seis meses de salario, es nominal y no sirve como elemento de disuasión. El Comité de Libertad Sindical ha pedido, por lo tanto, que se brinde una mayor protección contra los despidos antisindicales (caso núm. 2265). En relación con Polonia, se ha llamado la atención sobre la necesidad de examinar con rapidez casos de discriminación antisindical, de modo que las soluciones que haga falta aplicar sean realmente eficaces (caso núm. 2474). El caso en cuestión trataba sobre el despido en 2004 de un dirigente sindical, pero en 2008 este caso aún seguía pendiente de examen ante los tribunales. En cuanto a Ucrania, varios alegatos de discriminación antisindical y de injerencia en los asuntos internos de los sindicatos fueron examinados por primera vez en 2005. Tras el envío de una misión de contactos directos a Ucrania, el Comité de Libertad Sindical tomó nota de los esfuerzos desplegados por el Gobierno a través de un diálogo constructivo con los dos centros sindicales más grandes a fin de resolver los problemas planteados. En 2008, el Comité de Libertad Sindical tomó nota con interés de la información proporcionada por el Gobierno acerca del resultado de las investigaciones sobre todos los casos de presuntas violaciones de los derechos sindicales y consideró que el caso no requería un examen adicional (caso núm. 2388).

En varios casos relacionados con la libertad de asociación de organizaciones de empleadores (Bosnia y Herzegovina, la ex República Yugoslava de Macedonia, la República de Moldova), el Comité de Libertad Sindical ha examinado cuestiones relacionadas con la inscripción de organizaciones y el trato que reciben en materia fiscal y ha tomado nota de que ha habido progresos. En 2004, la Confederación Nacional de Empleadores de la República de Moldova (CNPM) presentó una queja ante el Comité de Libertad Sindical alegando que el Gobierno, al no permitir que las cotizaciones de afiliación a las organizaciones de empleadores fueran deducibles de los impuestos, estaba limitando las actividades y el desarrollo de estas organizaciones (caso núm. 2350). El Comité de Libertad Sindical invitó al Gobierno a que revisara el Código Fiscal, en plena consulta con los interlocutores sociales interesados, a fin de encontrar una solución mutuamente aceptable para esta cuestión. En 2007, el Comité de Libertad Sindical tomó nota con satisfacción de que en 2006 se había enmendado el Código Fiscal para permitir que el gasto de afiliación pudiera deducirse de los impuestos.

En relación con la ex República Yugoslava de Macedonia, la Unión de Empleadores de Macedonia (UEM) presentó una queja ante el Comité de Libertad Sindical en 2001 en la que alegaba que las organizaciones de empleadores no podían inscribirse en el registro ni realizar negociaciones colectivas (caso núm. 2133). El Comité, tomando nota de la aparente falta de legislación sobre la inscripción de estas organizaciones y su reconocimiento

jurídico, pidió al Gobierno que se asegurara de reconocer a las organizaciones de empleadores una condición acorde con los objetivos de éstas y que finalizara la inscripción de la UEM. En 2006, la Comisión de Expertos tomó nota con interés de la información proporcionada por la Confederación de Empleadores de la República de Macedonia, sucesora de la UEM según la cual esta organización había sido inscrita en el registro.

En 2001, los empleadores de Bosnia y Herzegovina y la Confederación de Empleadores de la República Srpska presentaron una queja ante el Comité de Libertad Sindical según la cual las confederaciones de empleadores no podían inscribirse como tales (caso núm. 2140). En 2002, el Comité de Libertad Sindical pidió al Gobierno que iniciara discusiones a fin de finalizar el proceso de inscripción de los querellantes, así como el de la Confederación de Empleadores de Bosnia y Herzegovina. En junio de 2007, los miembros empleadores de la Comisión de Aplicación de Normas indicaron que la situación jurídica del país ya no parecía afectar la posibilidad de que las organizaciones de empleadores se organizaran en el plano nacional.

Entre tanto, las reformas legislativas y los nuevos reglamentos introducidos en varios países en los últimos años han seguido mejorando los derechos de organización y de negociación colectiva. Estas transformaciones internas de la legislación y la práctica se producen en un momento en que se están haciendo sentir los efectos de la globalización. La libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva constituyen elementos clave en la formulación de respuestas nacionales y sectoriales a las nuevas realidades económicas y sociales, a pesar de que hacen falta más investigaciones al respecto. Este aspecto del programa de la OIT, como lo recalcó el Consejo de Administración en noviembre de 2007, incluye la promoción de la ratificación y la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo correspondientes, la prestación de servicios a los mandantes en áreas que les ayuden a dar efecto a esos principios y el fortalecimiento de la base de conocimientos de la OIT para facilitar esta labor y sus funciones de promoción⁴. La celebración de una discusión sobre la situación, las tendencias, los déficit y los logros relacionados con la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva en los países de la región enriquecerá este aspecto del programa de la OIT.

1.2. Trabajo infantil

La ratificación del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), que son Convenios fundamentales, es casi universal en la región. Sólo Turkmenistán no ha ratificado el Convenio núm. 182, mientras que ni Turkmenistán ni Uzbekistán han ratificado el Convenio núm. 138 (en ambos casos no se ha presentado debidamente la declaración necesaria relacionada con la edad mínima especificada).

Pese a que las últimas estimaciones de la OIT sobre el trabajo infantil muestran una disminución del número de niños que trabajan tanto a nivel mundial como en la región, existen lagunas importantes en los datos relativos a varios países de la región, por lo que se refiere tanto al número de niños afectados como a los sectores en los que trabajan (OIT, 2006a). La falta de información sobre el trabajo infantil afecta en particular a los países de la Unión Europea. Por esta razón, sería sumamente útil concentrar los esfuerzos en generar tanto estadísticas como estudios sobre trabajo infantil (con inclusión de ejemplos de buenas prácticas).

⁴ Documento GB.300/ESP/1.

La labor de los órganos de control de la OIT confirma que incluso los países más desarrollados se enfrentan con algunas formas de trabajo infantil, incluidas las peores formas (desde trabajo peligroso de adolescentes hasta la utilización de niños en la prostitución), y que hace falta cooperación y ayuda internacional.

Está claro que el trabajo infantil sigue siendo endémico en ciertas áreas. En Asia Central y en el Cáucaso, muchos niños de la calle son víctimas de las peores formas de trabajo infantil y los niños de las zonas rurales realizan trabajos peligrosos en la agricultura. Además, los niños de las zonas rurales frecuentemente son objeto de trata y llevados a centros urbanos o a países más ricos para ser explotados como mano de obra, e incluso son objeto de explotación sexual comercial. La importante economía informal también fomenta la explotación de niños en la subregión.

Si bien el enfoque adoptado por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT en la región puede ser similar al adoptado en otras partes del mundo, tiene algunas características específicas de la región. La UE es un motor de cambio social en la región, a través del proceso de adhesión, del Proceso de Estabilización y de Asociación y de la Política Europea de Vecindad, todas las cuales pueden ayudar a acelerar los progresos en la erradicación del trabajo infantil. Los organismos regionales, tales como el Consejo de Europa y la OSCE, tienen una considerable influencia para obtener apoyo político para tratar ciertos temas tales como la erradicación de la trata de seres humanos. Los mecanismos e instituciones existentes de protección de la infancia, por ejemplo, los funcionarios responsables de la protección de la infancia en tres ciudades de Albania y la Autoridad Nacional para la Protección de los Derechos del Niño en Rumania, proporcionan una estructura de base para el desarrollo de actividades.

Un ejemplo del papel que desempeñan los sindicatos y las organizaciones de empleadores en la lucha contra el trabajo infantil es el de Albania y Tayikistán. En Albania, el tema del trabajo infantil a menudo ha puesto de acuerdo a sindicatos de tendencias políticas opuestas, que han estado dispuestos a poner a un lado sus diferencias a fin de aunar fuerzas y recursos por el bien común. Por ejemplo, a través de un proyecto del IPEC de aumento de la capacidad, dirigentes y sindicalistas de los dos sindicatos de la educación que existen en el país recibieron conocimientos, calificaciones y herramientas para elaborar programas y actividades conjuntos sobre cuestiones de interés común. Los dos sindicatos negociaron conjuntamente con ulterioridad un convenio colectivo revisado con el Ministerio de Educación para incluir una cláusula sobre trabajo infantil en la que se hace hincapié en la escolarización y la asistencia al colegio y en los niños que trabajan. Tayikistán ha sido seleccionado para participar en una encuesta sobre la transición de los estudios al trabajo a fin de formular recomendaciones de política para incorporar las cuestiones relativas al trabajo infantil en las estrategias nacionales de empleo de los jóvenes.

La trata y otras peores formas de trabajo infantil también persisten en la región debido a la falta de oportunidades de empleo, al aumento del costo de la vida, al aumento de la estratificación social y al debilitamiento de la red de seguridad social. Sin embargo, hacen falta estadísticas fiables sobre la magnitud de la trata. Los datos disponibles están relacionados sobre todo con los juicios, razón por la cual subestiman las dimensiones del problema. En relación con la trata de niños, sigue siendo necesario mejorar la cooperación legislativa entre los países de la región. Por ejemplo, en Rumania, que sigue siendo un país de suministro, el Gobierno ha aumentado la colaboración con ciertos países de destino. Las medidas adoptadas incluyen la concertación de un acuerdo con España para resolver el problema de los niños romaníes no acompañados en España. Se ha renovado un acuerdo con Francia sobre la protección y la repatriación de los niños romaníes no acompañados y se están celebrando negociaciones con Italia para firmar un acuerdo bilateral sobre el tema.

Cuadro 1.3. Porcentaje de niños (7-14 años de edad) por actividad (en una selección de países)

País	Niños que se dedican exclusivamente a una actividad económica	Niños que se dedican exclusivamente a los estudios	Niños que combinan una actividad económica con la escolaridad	Niños que no se dedican a una actividad económica y no están escolarizados
Azerbaiyán	0,3	92,4	4,9	2,4
Portugal	0,1	95,9	3,5	0,5
Rumania	0,3	93,0	1,1	5,6
Turquía	1,0	90,9	1,6	6,6
Ucrania	0,1	95,4	2,8	1,7

Nota: Diferentes años de base de 1999 a 2006.

Fuente: OIT, Programa de Información Estadística y de Seguimiento en materia de Trabajo Infantil (SIMPOC).

Algunos niños, sobre todo los niños romaníes, son particularmente vulnerables, sobre todo a las peores formas de trabajo infantil. La Comisión de Expertos a menudo recomienda que los países adopten las medidas necesarias para proteger a los niños romaníes asegurándose de que sean apartados de las peores formas de trabajo infantil, y garantizando su rehabilitación e integración en la sociedad y su acceso a la educación. La educación constituye claramente la respuesta apropiada para luchar contra el trabajo infantil. Los índices de escolarización en la enseñanza primaria en toda la región rondan el 90 por ciento, lo cual los sitúa muy por encima de la media mundial. Sin embargo, en los últimos 15 años ha habido una disminución importante de la asistencia a la formación preescolar, de la escolarización del nivel secundario y de la educación y la formación profesional. En algunos países está aumentando el analfabetismo. Las categorías de la población con los niveles más bajos de estudios escolares completos incluyen los pobres, las minorías étnicas, las familias rurales, los niños con necesidades especiales y los niños que viven en instituciones (orfanatos).

1.3. Trabajo forzoso

En Europa y Asia Central el trabajo forzoso se asocia a menudo con los campos de trabajo en las cárceles de la era comunista o con la trata de mujeres con propósitos de explotación sexual. Sin embargo, en los últimos años ha habido una mejor concienciación respecto de las prácticas laborales coercitivas que pueden permear a sectores económicos importantes. En la actualidad, más del 80 por ciento del trabajo forzoso se da en la economía privada. La mayor parte del trabajo forzoso en Europa y en la CEI es el resultado de procesos de migración mayoritariamente irregulares.

Según estimaciones de la OIT, hay por lo menos 570.000 víctimas de trabajo forzoso en los países industrializados y en transición, 470.000 de las cuales han sido objeto de trata (OIT, 2005a). Del mismo modo, la Oficina Europea de Policía (Europol) estima que el número de víctimas en Europa «debería calcularse en cientos de miles» (Europol, 2008). Habida cuenta del carácter oculto y a menudo criminal de la trata de seres humanos, es difícil obtener estimaciones fiables. Los países que disponen de datos fiables, tales como Alemania y Países Bajos, a menudo han desarrollado mecanismos sólidos para hacer cumplir la ley y recopilar datos. Sin embargo, aun así, cabe pensar que las cifras reales sean mucho más altas, ya que la mayoría de las víctimas no son identificadas. La colecta sistemática de datos en toda la región se ha visto obstaculizada por el hecho de que los distintos países interesados poseen diferentes marcos jurídicos y mecanismos de

identificación de las víctimas. Actualmente se lleva a cabo un proceso de armonización en la UE de los 27, pero hasta el momento ello no ha mejorado la calidad de los datos.

Las víctimas de la trata de seres humanos son reclutadas ya sea en sus países de origen o en los países de tránsito o de destino. El reclutamiento a menudo se hace con engaño y en ocasiones por medios coercitivos. Los migrantes son engañados con respecto a las condiciones de vida y de trabajo o a la naturaleza del trabajo que han de realizar, inducidos a firmar contratos que los hacen dependientes del traficante o del futuro empleador u obligados a pagar altos precios por transitar hacia el país de destino. En algunos casos, esto puede crear una relación de servidumbre por deudas. El método más común de coerción utilizado es la retención de los salarios, combinada con la amenaza de denunciarlos o de causarle daño a sus familiares. Estas amenazas son reales para estas personas, que se han endeudado (a menudo debido a los altos precios que tienen que pagar por concepto de gastos de contratación y transporte), que desconocen sus derechos, que no hablan el idioma del país de destino o que no tienen a quién acudir. En algunos casos, se utilizan medios de coerción más violentos, tales como una restricción de su libertad de movimientos o actos de violencia. Los traficantes también suelen retener los pasaportes de los trabajadores migrantes irregulares, supuestamente para regularizar su situación, lo cual a menudo no es más que una falsa promesa.

Si bien se estima que la mayoría de las víctimas son mujeres, los hombres también pueden ser presa de los traficantes. En subregiones tales como Asia Central, donde la mayoría de los migrantes son hombres, de hecho, éstos pueden resultar más afectados por la trata. Las víctimas de la trata de trabajo forzoso suelen proceder de los estratos más pobres de la población. También pueden ser objeto de discriminación en sus países de origen y, por lo tanto, tener menos acceso al empleo y la migración por vías legales. En una encuesta de la OIT efectuada en cuatro países de Europa Sudoriental y Oriental en 2003 (Albania, República de Moldova, Rumania y Ucrania), se determinó que más del 50 por ciento de las víctimas de trabajo forzoso se consideraban pobres en comparación con las demás personas que vivían en la misma área, mientras que tan sólo el 27 por ciento de los migrantes que no eran víctimas de trabajo forzoso pensaba lo mismo.

En la práctica, a veces es difícil hacer una distinción entre trabajo forzoso y las condiciones de trabajo que no se ajustan a la norma. A menudo el trabajo forzoso se da en un contexto de condiciones de trabajo generalmente pobres. Está vinculado a actividades económicas no protegidas o poco protegidas por el derecho laboral, tales como la prostitución, el trabajo doméstico, la mendicidad o las actividades ilícitas. Los sectores

Recuadro 1.1 Trata de mano de obra en la UE

Un ejemplo de trata de mano de obra en la UE es el del campo de trabajo con condiciones casi carcelarias que descubrió la policía italiana en el sur de Italia. Una red criminal internacional engañaba a trabajadores agrícolas polacos para que fueran a trabajar a Italia en condiciones sórdidas a cambio de salarios miserables. Muchas víctimas fueron reclutadas a través de anuncios en los periódicos y en Internet que prometían empleos estacionales para la recolección de frutas y verduras. Los polacos tenían que abonar un pago y eran transportados en autobús hasta Italia. Eran obligados a trabajar 12 horas diarias, y en ocasiones 16 horas, cosechando verduras bajo la vigilancia de guardias armados. Sólo se les pagaba la mitad del salario mínimo y las sumas que se les deducían por concepto de comida, agua y un lugar para dormir dejaban a muchos prácticamente sin nada y a otros endeudados. Si se enfermaban y no podían trabajar eran multados. En el campo eran frecuentes las palizas. Más de 100 víctimas fueron rescatadas y ayudadas por ONG italianas y polacas y se expidieron 49 órdenes de arresto en Polonia e Italia.

intensivos en mano de obra también se ven afectados, por ejemplo, la construcción, la agricultura y la horticultura, la transformación de alimentos, la industria textil y del vestido o la industria de los servicios. El trabajo forzoso a menudo queda oculto a través de complejas cadenas de subcontratación que diluyen las responsabilidades y permiten que los empleadores eviten las sanciones.

A falta de datos fiables, es difícil determinar las tendencias de la trata de personas. Sin embargo, a partir de investigaciones cualitativas, se observa la aparición de los siguientes patrones. La trata de mujeres para actividades de explotación sexual hacia países de los Balcanes occidentales probablemente ha disminuido debido a una mayor estabilidad y a las contundentes respuestas que se ha dado a este problema en la región. Los responsables de las políticas empezaron a prestar atención a la trata de mano de obra en fechas recientes y las respuestas políticas siguen siendo débiles. Esta modalidad de la trata de personas es la que predomina en la Federación de Rusia, Asia Central y posiblemente en algunos países de Europa Occidental. Los países de origen de las víctimas, tales como Polonia y la República Checa, se han convertido en países de destino tras su adhesión a la UE. El *modus operandi* de los traficantes se modifica constantemente y puede adaptarse rápidamente a nuevas circunstancias.

Cuando el problema de la trata de personas pasó a ser una prioridad en los programas políticos europeos en los años noventa, se hizo presión sobre los países de origen para que controlaran la migración irregular, lucharan contra el crimen organizado y reintegraran a las víctimas. Se hicieron importantes inversiones para reforzar los controles fronterizos y dar formación a la policía y a otros órganos encargados de hacer cumplir la ley, pero se prestó menos atención a la adopción de medidas de prevención. Si bien la presión para migrar ha disminuido en algunos países, particularmente en los nuevos Estados miembros de la UE, han surgido nuevas rutas de migración, por ejemplo, en Asia Central. La mayoría de los trabajadores migrantes de esta subregión están empleados irregularmente y son objeto de una grave explotación.

La mayoría de los países de origen de Europa Oriental y de la CEI han adoptado planes de acción nacionales para luchar contra la trata de seres humanos, que suelen estar a cargo del ministerio del interior y a menudo se han formulado sin celebrar muchas consultas con el ministerio de trabajo o con los interlocutores sociales. Por esta razón, varias de estas políticas nacionales no son coherentes con las políticas de migración y de empleo. Sólo algunos países, tales como Georgia y Ucrania han asignado presupuestos para la aplicación de sus planes de acción nacionales. Sin embargo, cada vez más se reconoce que las medidas de prevención constituyen un importante instrumento de política para complementar el cumplimiento de la ley. Estas medidas incluyen, por ejemplo, campañas de sensibilización que tratan de brindar información a los migrantes potenciales, y no simplemente impedir que migren; una formación previa a la migración y formación profesional; la facilitación de vías legales de migración; la posibilidad de afiliarse a la vez a sindicatos de los países de origen y de los países de destino; la reglamentación y supervisión de las agencias de contratación privadas; y la lucha contra la discriminación de género y otras formas de discriminación.

Un proyecto conjunto recién iniciado entre la OIT y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Tayikistán está destinado a luchar contra las causas fundamentales del tráfico de seres humanos, a saber, la pobreza de los hombres y las mujeres de las zonas rurales. Las investigaciones han demostrado que muchos hombres se marchan de Tayikistán en busca de trabajo en el extranjero, mientras que las mujeres se quedan con pocos o con ningún ingreso. Muchos migrantes corren el riesgo de ser engañados y de ser víctimas de una grave explotación en los países vecinos y algunos de ellos nunca vuelven a sus hogares porque no pueden ganar suficiente dinero. El proyecto

aspira a empoderar a los trabajadores migrantes para que se marchen de Tayikistán con una mejor preparación y cuenta con el apoyo de estructuras comunitarias locales, llamadas Centros de Recursos Jamoat, y de las secciones de los sindicatos. Los trabajadores recibirán una formación previa a la migración y oportunidades para realizar otras actividades generadoras de ingresos. El proyecto también apoya a las mujeres que se han convertido en cabeza del hogar debido a la prolongada ausencia de sus cónyuges.

La prevención de las prácticas de contratación abusivas también ha recibido más atención por parte de los responsables de las políticas en los países de origen y de destino. Sin bien la mayoría de los migrantes, con inclusión de las víctimas de la trata de personas, se marchan con el apoyo de sus propias redes sociales, muchos deben acudir a intermediarios para organizar su viaje al extranjero. Sólo unas cuantas agencias de contratación privadas ofrecen empleo legal en el extranjero, y a menudo sólo se ocupan de los trabajadores altamente calificados. Son mucho más frecuentes las agencias de viajes y otros intermediarios que llevan a cabo la contratación bajo otras formas. Por ejemplo, a los ucranianos que se marcharon a trabajar a Portugal a principios de los años 2000 las agencias de viajes les ofrecieron paquetes que a menudo resultaron ser un engaño. Los empleos prometidos o bien no existían o eran muy diferentes de lo que decían los anuncios. Algunos de los trabajadores fueron víctimas de redes muy violentas dedicadas a la extorsión. Hubo una situación similar en Albania y en la República de Moldova. Esos países han introducido actualmente o han reforzado la reglamentación aplicable a las licencias de las agencias de empleo privadas que contratan mano de obra para trabajar en el extranjero. Sin embargo, la supervisión y cumplimiento de las nuevas leyes sigue planteando problemas importantes.

La situación es similar en Asia Central, pese a que no existen restricciones de visado para la migración. Los posibles migrantes suelen utilizar compañías de autobuses de dudosa honestidad o intermediarios individuales (a menudo ex migrantes) para encontrar trabajos estacionales en Kazajstán o en la Federación de Rusia. Si bien no todos ellos terminan en situaciones de trabajo forzoso o en condiciones de semiesclavitud, muchos sí, ya que son vendidos al empleador y no pueden ganar suficiente dinero para pagar las deudas que han contraído. Los países de la CEI actualmente han empezado a abordar el problema de la contratación no reglamentada, aunque la mayoría de las agencias de empleo privadas se encuentran todavía en las fases iniciales de desarrollo. Los sindicatos y las organizaciones de empleadores desempeñan un papel clave en este proceso, sobre todo en lo relativo a la divulgación de información y a la autorregulación de la industria de la contratación.

La reintegración de las víctimas de la trata de personas constituye otro reto importante con que se enfrentan los países de origen. En toda la región se han creado mecanismos para remitir las víctimas a organizaciones de ayuda. La mayoría de los países de los Balcanes Occidentales y de Europa Occidental han desarrollado mecanismos institucionalizados de atención para asegurarse de que las víctimas no sean tratadas como delincuentes al volver, sino que se les proporcione asesoramiento jurídico y médico y otras formas de ayuda.

Los sindicatos también han empezado a abordar el problema, centrándose principalmente en las víctimas de la trata de mano de obra. La firma de acuerdos de cooperación bilaterales, tales como los que existen entre las secciones sindicales tayika y rusa o kazaja en la industria de la construcción, han permitido dar apoyo a víctimas y a víctimas potenciales. Los sindicatos rumanos e italianos actualmente se están integrando en una red de lucha contra la trata de personas en Rumania. En Alemania, el Sindicato Europeo de Trabajadores Migrantes apoya a los trabajadores migrantes que han sido engañados con respecto a sus salarios o que han sido explotados.

Cada vez se reconoce más que el enjuiciamiento de los casos de trata de personas, la protección de las víctimas y las medidas de prevención requieren una cooperación entre los

países de origen y de destino. En los casos de trata de personas pueden estar involucradas sofisticadas redes criminales difíciles de dismantelar y muchas víctimas no pueden volver a su país de origen por los riesgos que esto entraña. Además, mientras no se aborden los factores subyacentes de la demanda que contribuyen a la grave explotación de trabajadores vulnerables, las medidas de política sólo constituirán una reacción ante este hecho y no medidas proactivas. La adopción en 2000 del Protocolo de Palermo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños dio un gran impulso a la armonización de las políticas destinadas a luchar contra la trata de personas en toda Europa.

En 2002, el Consejo Europeo adoptó su decisión marco relativa a la lucha contra la trata de seres humanos, en la cual pide a todos los Estados miembros que armonicen su legislación en materia de trata de seres humanos con las normas internacionales. Se constituyó un grupo de expertos relacionado con este tema, que en su informe de 2004 indicó que para luchar de manera eficaz contra la trata de seres humanos, las intervenciones de las políticas deberían centrarse en el trabajo y los servicios forzosos, con inclusión de los servicios sexuales forzosos, la esclavitud y la casi esclavitud resultantes de la trata de seres humanos, sin tener en cuenta la manera en que las personas han llegado a esa situación, y no en los propios mecanismos de la trata (o además de éstos).

Las recomendaciones del informe de los expertos fueron útiles para formular el nuevo Plan de la UE sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla, adoptado en 2005⁵. El capítulo 4 del Plan se centra de manera específica en los factores de la demanda relacionados con la normativa laboral. El Plan también hace referencia a la necesidad de contar con nuevas formas de especialización y cooperación con los interlocutores, por ejemplo, organismos responsables del control de las condiciones de trabajo y de las investigaciones financieras relacionadas con la mano de obra irregular. La adopción del Plan fue un primer paso en la formulación de políticas nacionales en algunos Estados miembros de la UE.

En 2004, un trágico incidente que causó la muerte de 23 marisqueros chinos, al igual que varios otros casos graves de explotación e incluso de trabajo forzoso, provocaron un debate público en el Reino Unido acerca de los «intermediarios» y de la explotación en la acuicultura y en otras industrias conexas. Se determinó que muchos suministradores de mano de obra de esas industrias estaban fuera de la ley porque facilitaron la entrada, el empleo y a menudo la explotación de trabajadores migrantes mayoritariamente irregulares. Como consecuencia de ello, en 2004 se adoptó la Ley de Autorización de Intermediarios (*Gangmasters (Licensing) Act*), así como un código de conducta voluntario para reglamentar esta industria. Una evaluación de impacto efectuada en 2006 por la Iniciativa de Comercio Ético, que cuenta con el patrocinio del Gobierno, reveló que los suministradores estaban satisfechos con el nuevo programa de inscripción y pensaban que su buen funcionamiento ayudaba a mantener el nivel de los negocios, cuando no a aumentarlo. Sin embargo, algunos informantes señalaron que seguía habiendo un conflicto entre las necesidades de los minoristas y el código de conducta, lo cual limitaba su capacidad para mejorar las normas laborales. Además de la ley relativa a los intermediarios, el Gobierno inició un proceso de consultas sobre su primer Plan de acción nacional de lucha contra la trata de seres humanos, que fue adoptado en 2007, y en el cual se reconoce que hacen falta más medidas para apoyar a las víctimas de otras formas de trata, en particular las de trabajo forzoso.

El nuevo Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos entró en vigor en febrero de 2008, tras ser ratificado por diez Estados miembros. El Convenio hace obligatoria la protección de las víctimas. Esta protección también está

⁵ Diario Oficial de la Unión Europea C 311, de 9 de diciembre de 2005.

inscrita en la legislación de la UE, aunque de manera menos integral. En 2004, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea adoptó la Directiva 2004/81/CE relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o que hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes. Sin embargo, en la práctica muchas víctimas siguen siendo deportadas sin reclamar sus derechos.

El trabajo forzoso y la trata de personas se dan principalmente en un entorno en el que no existen reglamentos laborales, o éstos son muy débiles o no se cumplen. En Europa y Asia Central hay una importante oferta de trabajadores migrantes vulnerables que pueden ser explotados fácilmente debido a su situación irregular, por el hecho de que no conocen sus derechos o debido a la situación de dependencia en que se encuentran respecto del traficante o empleador específico. La contratación con engaño o abuso a menudo es el inicio de una espiral de explotación que puede terminar en trabajo forzoso. Los empleadores inescrupulosos pueden utilizar una amplia gama de medidas coercitivas para retener a los trabajadores en condiciones que no han elegido libremente.

Las intervenciones en materia de políticas deberían promover la prevención de la trata de personas a través de medidas basadas en el empleo, una mejor gestión de la migración y una mejor sensibilización en los países de origen y de destino. El procesamiento debería centrarse no sólo en aquellos que operan en el marco de redes criminales, sino también en los empleadores que se benefician con la explotación de personas que son objeto de trata. La administración del trabajo y la legislación laboral ocupan un lugar muy importante en este contexto. La legislación y los mecanismos destinados a proteger a los migrantes que han escapado de sus explotadores o que han sido rescatados de una situación de trabajo forzoso deben ser reforzados para que estos migrantes puedan pedir justicia.

1.4. Discriminación

Llevar a la práctica la igualdad de oportunidades y de trato y la igualdad de remuneración sigue siendo un reto. En algunos sectores de algunos países — con inclusión de varios países de la UE-27 — la disparidad de remuneración por motivo de género está aumentando, exacerbada por la falta de trabajos compatibles con la igualdad de género y por la falta de medidas que permitan conciliar la vida familiar. Los datos muestran que a menudo los miembros de los grupos que sufren discriminación no tienen éxito en los programas de colocación en el empleo y formación. Los conflictos y las guerras civiles pasadas han empeorado el racismo en algunas partes de Europa Oriental (el Cáucaso y los Balcanes). Han seguido surgiendo incoherencias en las percepciones que se tienen de la libertad religiosa en el trabajo. Los trabajadores más jóvenes reciben un trato menos favorable en varios sentidos. Además, las personas con discapacidades tienen más dificultades para encontrar un empleo.

Uno de los problemas políticos, sociales y de derechos humanos más acuciantes de la región es el maltrato y la extrema pobreza de los romaníes, que es el grupo étnico minoritario más grande de Europa y Asia Central y se compone de unos 10 millones de personas. En países tales como Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Rumania y Serbia, el desempleo entre los romaníes, y sobre todo entre las romaníes, se sitúa entre el 50 y el 90 por ciento. Este hecho condujo a los gobiernos de Europa Central y Sudoriental a lanzar la Década para la Inclusión Romaní, 2005-2015, que es el primer esfuerzo transnacional de cooperación en la región para cambiar las vidas de esas personas. En septiembre de 2008, la UE celebró la primera cumbre europea sobre los romaníes, destinada a sensibilizar al

público respecto de la discriminación y exclusión persistentes con que se enfrentan los romaníes y ayudar a identificar políticas eficaces.

A pesar de lo anterior, en términos generales hay una mayor concienciación con respecto a la discriminación, sobre todo en la UE. En años recientes, los países de la UE-27 armonizaron sus legislaciones nacionales con la Directiva del Consejo 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que declara ilegal toda discriminación basada en el sexo, la religión o las convicciones, la edad, la discapacidad o la orientación sexual. La creación de instituciones que luchan contra las múltiples formas de discriminación, y no sólo contra la discriminación basada en el origen racial o étnico o el sexo, refleja que existe un compromiso para eliminar la discriminación más exigente que el previsto en la legislación de la UE, así como un reconocimiento del hecho de que todas las víctimas de discriminación tienen derecho a protección.

La experiencia de incluir las cuestiones de género y de promover la igualdad de género a través de la estrategia europea de empleo (EEE) es única en el mundo e ilustra las ventajas y los retos que implica la inclusión de las cuestiones de género. La estrategia, que se inició en 1997, exige que los Estados miembros desarrollen programas de reforma nacionales anuales (hasta 2005 estos programas se conocían como planes de acción nacionales) sobre el empleo basados en metas comunes concertadas. La cuestión de la igualdad de género ha sido incorporada en este proceso por medio: del requisito según el cual las cuestiones de género y los efectos que se buscan deben figurar en los programas de reforma; de la adopción de una meta específica de alcanzar un nivel de empleo de la mujer del 60 por ciento para 2010 (según lo establecido en la Cumbre de Lisboa) y de la introducción en 1997-2002 de un pilar específico (uno de cuatro) sobre la promoción de la igualdad de oportunidades para los hombres y las mujeres. Algunos países han establecido metas y calendarios nacionales para lograr reducciones sustanciales de las disparidades basadas en el género en los ámbitos del empleo, el desempleo y la remuneración, pero no siempre han especificado qué políticas hacen falta para alcanzar este objetivo. La participación de los interlocutores sociales en el examen de estas cuestiones ha sido un hecho característico en muchos países.

El aumento de la presencia de trabajadores migrantes ha suscitado sentimientos que van desde preocupación por los empleos hasta hostilidad, lo cual favorece la discriminación. Los trabajadores nacidos en el extranjero representan una proporción importante y creciente de la fuerza de trabajo en muchos países. Debido a que actualmente el 10 por ciento de la fuerza de trabajo de Europa Occidental se compone de migrantes que buscan mejores oportunidades de empleo fuera de sus países de origen — cifra que probablemente aumentará en los próximos años — la difícil situación de los migrantes se convertirá en una preocupación cada vez mayor.

La cuestión conexa de la discriminación basada en la religión está afectando a muchos países. En la UE, la cuestión del «velo islámico» o *hijab*, por ejemplo, ha hecho resaltar las diferentes percepciones que prevalecen en la UE-27 en relación con la laicidad y la libertad religiosa. Sin embargo, es difícil obtener datos y hechos relativos a la compleja y delicada esfera de la discriminación religiosa. Es necesario desplegar esfuerzos mancomunados para identificar esa discriminación y luchar contra ella.

La discriminación basada en la discapacidad constituye un problema grave en el empleo. Una importante fuente de exclusión o de desventaja para las personas con discapacidades es el hecho de que a menudo siguen siendo consideradas como improductivas, incapaces de desempeñar un empleo o demasiado costosas para ser empleadas. La probabilidad de que una persona con discapacidad encuentre un empleo

parece disminuir a medida que aumenta su grado de discapacidad. En Europa Occidental, una persona de entre 16 y 64 años de edad con una ligera discapacidad tiene un 66 por ciento de posibilidades de encontrar un empleo; este porcentaje disminuye hasta un 47 por ciento en el caso de las personas moderadamente discapacitadas y hasta un 25 por ciento en el de las personas con una discapacidad severa.

Los miembros de la UE-27 han obtenido importantes progresos con la promulgación de una legislación antidiscriminación destinada a poner en aplicación las directivas relativas a la lucha contra la discriminación y la igualdad de género. Con ello también se ha alentado la adopción de medidas legislativas de lucha contra la discriminación en países que no son miembros de la UE tales como Noruega y en países candidatos a la UE. Esto ha reforzado de manera clara la aplicación del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) en la región, incluso en relación con otros motivos prohibidos de discriminación tales como la discapacidad, la edad o la orientación sexual. Si bien las nuevas leyes de la región han tendido a abarcar la discriminación por motivos de raza, color, sexo, origen nacional y pertenencia religiosa, la Comisión de Expertos ha recalcado sistemáticamente que el Convenio núm. 111 exige que los Estados ratificantes adopten políticas nacionales para luchar contra la discriminación basada en todos los motivos enumerados de manera explícita en el Convenio, con inclusión del origen social y la opinión política. Sin embargo, la legislación adoptada recientemente para luchar contra la discriminación generalmente no comprende la discriminación basada en el origen social. Las opiniones políticas pueden quedar comprendidas en el motivo denominado «convicciones», que se menciona en la Directiva del Consejo 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, pero el punto de partida para evaluar el cumplimiento del Convenio núm. 111 lo constituyen la legislación y la práctica nacionales. Austria ha indicado que el concepto de la *Weltanschauung* («concepción del mundo»), inscrito en su legislación nacional con el propósito de abarcar el término «convicciones», que se utiliza en la directiva para designar un motivo de discriminación, incluiría la opinión política. Sin embargo, no existe una jurisprudencia que confirme esta afirmación.

La Comisión de Expertos también ha expresado preocupación en los casos en que la aplicación de las directivas de la UE ha tenido como consecuencia la revocación de disposiciones contra la discriminación que brindaban una protección más amplia que la prevista en las directivas. Por ejemplo, en la República Checa, las disposiciones del Código del Trabajo relativas a la lucha contra la discriminación abarcaban la discriminación basada en las responsabilidades familiares, el estado civil o la afiliación sindical, pero fueron revocadas durante el proceso de adopción de una legislación general antidiscriminación destinada a poner en práctica las directivas de la UE.

Dado que la gran mayoría de los países de la región ya cuenta con una legislación para luchar contra la discriminación, la Comisión de Expertos se concentra en la supervisión de la aplicación, el cumplimiento y los efectos reales. A este respecto, la Comisión de Expertos ha recalcado la necesidad de acopiar, analizar y divulgar información sobre casos relacionados con la discriminación en el empleo y la ocupación examinados por órganos, tribunales y servicios de inspección del trabajo encargados de las cuestiones de igualdad. Esta información es vital para evaluar la eficacia de la protección jurídica disponible en la práctica, alentar a las víctimas a presentar quejas y sensibilizar al público sobre las consecuencias que conlleva una infracción de la ley. La información de que disponen los órganos de control indica que en muchos países aún no se está acopiando esa información de manera regular y sistemática. Otro punto que plantea con frecuencia la Comisión de Expertos es la necesidad de garantizar que todas las autoridades competentes mantengan una estrecha cooperación para abordar la cuestión de la discriminación en el

trabajo. Por ejemplo, en Bulgaria, la Comisión para la Protección contra la Discriminación ha concertado un acuerdo de cooperación con el servicio de inspección del trabajo.

En muchos de sus comentarios, la Comisión de Expertos recalca que, además de establecer derechos aplicables para las víctimas individuales de la discriminación, es vital adoptar medidas sistemáticas y proactivas para abordar las desigualdades y la discriminación estructurales que existen, sobre todo a través de órganos que tengan la capacidad y un mandato claro para ello, tales como los servicios de inspección del trabajo. Por ejemplo, la administración laboral de Bélgica ha establecido una unidad para dar asesoramiento y formación a los inspectores del trabajo sobre cuestiones relacionadas con la discriminación.

Gracias al impulso dado por la Directiva del Consejo 2000/78/CE, la mayoría de los países de la UE-27 ha adaptado las disposiciones relativas a la discriminación basada en la edad a su legislación nacional. Por ejemplo, la reglamentación sobre la igualdad en el empleo (edad) del Reino Unido, que entró en vigor en octubre de 2006, prohíbe la discriminación directa e indirecta, el acoso y el hostigamiento por motivos de edad contra las personas de cualquier edad, sean jóvenes o mayores. La posibilidad de que se utilice una prueba genética para denegar un empleo a una persona debido a su predisposición presente o futura a problemas médicos también ha llevado a varios países a adoptar medidas jurídicas. Varios Estados miembros de la UE, con inclusión de Dinamarca, Finlandia, Francia y Suecia han introducido leyes que prohíben la discriminación genética. Otros países tales como Austria, Grecia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos han prohibido o restringido la colecta de datos genéticos de los asalariados sin su expreso consentimiento.

Aunque las directivas de la UE y las leyes de muchos países sí prevén una discriminación positiva, sigue siendo muy poco claro a quién le incumbiría la responsabilidad de esas medidas y cómo habría que adoptarlas. En la región, sólo un número muy limitado de leyes exige que las empresas adopten medidas activas para promover la igualdad y la diversidad, a pesar de que los órganos de control de la OIT han hecho hincapié en la adopción de políticas y medidas prácticas en las empresas como un elemento clave para cambiar la situación en el terreno. En muchos países sigue habiendo obstáculos para la recopilación de datos estadísticos apropiados que permitan evaluar los progresos alcanzados en la erradicación de la discriminación y la exclusión por motivos étnicos o raciales. La Comisión de Expertos es consciente de los problemas jurídicos que conlleva la protección de la vida privada y de los datos personales, pero recalca que es necesario obtener informaciones estadísticas, desglosadas por sexo, que permitan evaluar los progresos alcanzados en materia de inclusión e igualdad entre los grupos discriminados.

Sensibilizar más al público con respecto a la discriminación es un elemento clave para hacer realmente efectivos los cambios positivos que se han introducido recientemente en la legislación. Los nuevos órganos encargados de las cuestiones de igualdad y de no discriminación tienen un importante papel que desempeñar para proporcionar asistencia jurídica y de otro tipo a las víctimas de discriminación.

Por lo que se refiere a varios países, en su mayoría de Europa Oriental y Asia Central, la Comisión de Expertos ha subrayado la necesidad de asegurarse de que los derechos y prestaciones relacionados con el ejercicio de las responsabilidades familiares se apliquen en pie de igualdad al hombre y la mujer. Las disposiciones jurídicas que permiten que los hombres puedan beneficiarse de los derechos relacionados con la atención de los niños únicamente cuando la mujer no pueda ejercerlos reflejan actitudes sesgadas y deberían suprimirse. La exclusión de la mujer de ciertas ocupaciones sólo es aceptable en la medida

en que dicha exclusión sea necesaria y proporcionada para garantizarle protección durante el embarazo y la maternidad. A pesar de que en toda la región se reconoce actualmente que el único modo de obtener progresos en materia de igualdad de género en el trabajo consiste en adoptar acciones más decisivas para facilitar la conciliación de la vida laboral y la vida familiar, el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) ha registrado un número reducido de nuevas ratificaciones desde la última Reunión Regional Europea⁶.

Por lo que se refiere a la igualdad de remuneración, España, Finlandia y Francia adoptaron leyes proactivas en 2005 y 2006 que no sólo exigen que los empleadores se abstengan de actos de discriminación en materia de remuneración por motivos de sexo, sino también que adopten medidas destinadas a promover la igualdad de oportunidades en este campo (por ejemplo, la realización de exámenes sobre la igualdad en materia de remuneración y la adopción de métodos de evaluación del empleo), y a corregir las diferencias de remuneración por motivos de discriminación. Las comisiones relacionadas con la igualdad de remuneración o las comisiones con jurisdicciones más amplias en materia de discriminación pueden desempeñar un papel útil para lograr la igualdad de remuneración. En Suecia, por ejemplo, desde 2001, el Ombudsman para la igualdad de oportunidades ha adoptado medidas, a través de actividades de información y de educación, destinadas a ayudar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores a cumplir sus obligaciones en virtud de la ley sobre igualdad de oportunidades, haciendo hincapié en particular en la realización de un inventario de los salarios.

Por lo que se refiere al Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), la Comisión de Expertos ha tomado nota de que se han alcanzado progresos dado que la legislación ha establecido el principio de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. En los casos en que la legislación limita la aplicación de este principio a las empresas individuales, la Comisión ha recalcado la necesidad de promover y garantizar su aplicación más allá de ese ámbito. Esto es muy importante para eliminar la discriminación en materia de remuneración por motivos de género en el contexto de una persistente segregación en el trabajo basada en el sexo. El Comité Europeo de Derechos Sociales ha solicitado igualmente a los Estados parte en la Carta Social Europea que enmienden la legislación que limite la aplicación del principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor en las empresas. La Comisión de Expertos también ha recalcado que el establecimiento de la negociación colectiva y del salario mínimo constituyen importantes puntos de partida a este respecto, siempre y cuando no subestimen los empleos y las ocupaciones predominantemente femeninos. En términos más generales, en los comentarios de la Comisión de Expertos se llama la atención regularmente sobre la necesidad de adoptar medidas adicionales para promover el desarrollo y la utilización de métodos objetivos de evaluación de los empleos.

Los participantes tal vez estimen conveniente examinar las preguntas siguientes:

- ¿Cuáles son los retos para el pleno ejercicio del derecho a la libertad de asociación y la libertad sindical y la negociación colectiva en los países de Europa y Asia Central y cómo pueden superarse esos retos?
- Habida cuenta de que los convenios internacionales del trabajo que tratan sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo han sido ratificados prácticamente por todos los países de Europa y Asia Central, ¿cuáles son los principales problemas que plantea su aplicación?

⁶ Al 23 de octubre de 2008, el Convenio núm. 156 había sido ratificado por 40 países. Las ratificaciones más recientes de la región fueron las de Albania (2007), Bulgaria (2006) y Lituania (2004).

- ¿Se han integrado de manera suficiente los derechos en el trabajo en las políticas económicas y sociales de la región? ¿Qué habría que hacer para promover y apoyar esta integración?

2. Contexto económico y situación del empleo (1995-2007)

En el presente capítulo se examina la situación macroeconómica de la región, antes de pasar a analizar las recientes tendencias del mercado de trabajo, como los niveles de participación de la fuerza de trabajo, el empleo y el desempleo. Se determinan los principales factores que explican las enormes diferencias que existen en los resultados del mercado de trabajo en la región, se evalúan los últimos logros alcanzados con respecto a los objetivos estratégicos y normas pertinentes, y se propone un marco de políticas a fin de superar los déficit existentes en el ámbito de la política de empleo, con miras a armonizar la consecución del objetivo de más y mejores empleos.

2.1. Contexto macroeconómico

Durante el período comprendido entre 1995 y 2007 tuvieron lugar diversos acontecimientos económicos (y políticos) en diferentes partes de la región, como la prosecución del proceso de integración de la Unión Europea con la adhesión, en 1995, de tres países de ingresos altos (Austria, Finlandia y Suecia), elevando el número de miembros de la UE a 15 (la UE-15); la introducción de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en 1999 (integrada en un principio por 11 miembros y ampliándose más tarde a 15); y la siguiente ola de ampliación, en 2004 y 2006, con la adhesión de otros 12 países, la mayor parte de los cuales eran antiguos países en transición (la UE-12), elevándose el número total de miembros de la UE a 27 (la UE-27). Otros tres países se encuentran actualmente en fase de adhesión o son países candidatos (Croacia, ex República Yugoslava de Macedonia y Turquía), y algunos otros se proponen ingresar en la Unión Europea en el próximo decenio.

Durante la última mitad de la década de los noventa, la UE-15 registró una tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) relativamente elevada (en promedio de un 2,8 por ciento anual, frente a un 1,6 por ciento en la primera mitad de la década de los noventa), pero no tan elevada como la de los Estados Unidos. El crecimiento económico en la UE-15 disminuyó posteriormente situándose en un 1,75 por ciento durante el período comprendido entre 2000 y 2006. Sin embargo, la situación del empleo mejoró durante ese mismo período, lo que dio lugar a una reducción de la tasa de desempleo de dos a tres puntos porcentuales. En las economías en transición de Europa Central y Oriental, las principales contracciones económicas de principios de la transición se habían superado a mediados de la década de los noventa, aunque se observaron crisis de transición secundarias en varias economías, en parte vinculadas a las dificultades relacionadas con las reformas estructurales (privatización, sistema bancario), y en parte asociadas a crisis monetarias, graves, lo que significa que el ritmo de crecimiento de las economías de Europa Central y Oriental no fue más rápido que el de la UE-15 durante la segunda mitad de la década de los noventa, como cabía esperar. Sin embargo, la situación cambió sorprendentemente a partir del año 2000 cuando, a pesar de la desaceleración registrada en Polonia a principios de 2000, los nuevos Estados miembros mantuvieron un diferencial de crecimiento del PIB persistente de dos a tres puntos porcentuales con respecto a la UE-15.

La crisis estructural y macroeconómica en la Federación de Rusia (1998-1999) y en Turquía (1999) y la agitación política (y militar) en la ex Yugoslavia se dejaron sentir hasta

los primeros años del nuevo milenio. Sin embargo, a partir de 2001, la UE-12, la Comunidad de Estados Independientes (CEI), los países balcánicos no pertenecientes a la UE (con algunas excepciones) y Turquía emprendieron el camino del crecimiento sostenido. Gracias al crecimiento logrado en los últimos seis o siete años, una amplia gama de países de ingresos bajos y medianos de la región parecen estar en vías de alcanzar a los países más prósperos de Europa Occidental en términos de renta per cápita.

2.1.1. Modalidades de crecimiento y de empleo en una economía regional diferenciada

Diferenciación de los ingresos y proceso de aproximación económica

Los niveles de PIB per cápita en la región en 2007 siguieron una estructura distintiva de diferenciación de ingresos Noroccidental-Oriental-Sudoriental. Europa Occidental (incluida la UE-15 y otras economías de Europa Occidental, como Noruega y Suiza) tiene aproximadamente la mitad de la población de la región, pero representa más del 70 por ciento del total del PIB. La economía de la región, que se ha ido integrando cada vez más en los últimos 15 años, muestra ahora una diferenciación mucho mayor que antes de 1989. Esto tiene consecuencias importantes para las estructuras presentes y futuras de la división del trabajo en todo el espacio integrado europeo así como para las posibilidades de crecimiento.

Desde 2001, ha habido un proceso de aproximación económica claro y sostenido (o convergencia de los niveles de renta) en la región, en el que las tasas de crecimiento de las economías de ingresos más bajos superaron a las de las economías de ingresos más elevados. Todos los grupos de economías de ingresos más bajos (la UE-12, países candidatos, países de los Balcanes Occidentales, la Federación de Rusia, Turquía y Ucrania) han emprendido un camino que registra un diferencial de crecimiento de 2,5 a 3,5 puntos porcentuales frente a la UE-15. Esto no significa que sus procesos de crecimiento no puedan verse interrumpidos por conmociones internas o externas (las conmociones internas abarcan las inestabilidades de las economías políticas de los países e importantes errores políticos; las conmociones externas abarcan las perturbaciones de las relaciones de intercambio y los movimientos internacionales de capital desestabilizadores). Sin embargo, los datos tienden a mostrar que la mayor parte de las economías de ingresos bajos están en proceso de convergencia.

El factor fundamental del éxito del proceso de aproximación económica en el actual contexto de una economía regional (y mundial) liberalizada es el enorme potencial de crecimiento de la productividad en las economías de ingresos más bajos (productividad más baja). Los niveles de productividad dependen del acceso a la tecnología y de su aplicación en sentido amplio, incluidas las técnicas de producción y las prácticas de organización, que permiten un uso más eficaz de los factores de producción.

Los procesos de aproximación económica se están desarrollando actualmente a un ritmo muy acelerado en la región porque la transferencia de conocimientos, la capacidad para aplicar nuevas técnicas de producción y la adopción de mejores prácticas organizativas puede aplicarse de forma mucho más rápida que en épocas anteriores, en gran medida debido a: la revolución de la tecnología de la información; la mayor movilidad del personal y de estudiantes calificados; y la liberalización del comercio y las inversiones directas internacionales, dado que el comercio con mercados de ingresos más elevados incita a mejorar los productos a fin de satisfacer exigencias más sofisticadas. En particular, el proceso de integración de la UE ofrece muchas posibilidades para la divulgación internacional de normas jurídicas e institucionales, que proporciona una base institucional y de comportamiento para las economías en proceso de aproximación. El *acervo*

comunitario (figura de la legislación de la UE), que es probablemente la forma más elaborada de anclaje institucional en la actual economía global, sirve no sólo de marco jurídico e institucional obligatorio para la UE-27, sino que también está influyendo cada vez más en otros países de la región.

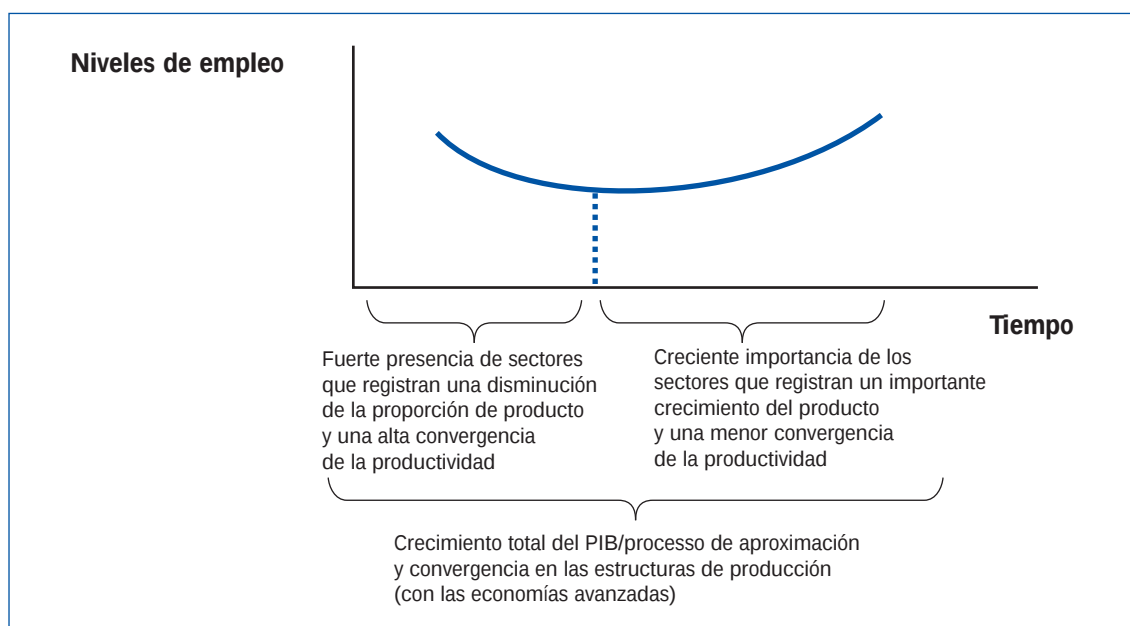
Sin embargo, la importancia de estos factores difiere claramente de una economía a otra en relación con: su capacidad para absorber mejores tecnologías y prácticas organizativas (que depende de la disponibilidad de personal calificado y de las circunstancias institucionales del país); la naturaleza de su especialización de producción natural (por ejemplo, la disponibilidad de materias primas) y cómo esto afecta a las posibilidades de mejora y especialización; y, por supuesto, la medida en que su anclaje en los marcos institucionales internacionales y europeos afecta a sus trayectorias de desarrollo económico y político.

Esta evolución de las economías de ingresos medianos y bajos tienen también inconvenientes. En primer lugar, los importantes trastornos que han tenido lugar en las relaciones de intercambio en los últimos años, en particular en lo que respecta a productos como el petróleo, el gas y los metales, han tenido un impacto positivo para los productores (en algunos países de la CEI) y un impacto negativo para otros agentes. En segundo lugar, la situación es todavía vulnerable en lo que respecta a los regímenes de política macroeconómica, tanto en el caso de regímenes con tipos de cambio fijos como en aquéllos con tipos de cambio flexibles. Esta situación puede verse agravada por medidas de política desacertadas como, en algunos casos, importantes reajustes de los tipos de cambio y políticas fiscales de «avance intermitente» iniciadas por ciclos electorales, que han dado lugar a desaceleraciones temporales del crecimiento de determinadas economías en proceso de aproximación.

La relación entre el empleo y el producto

Existe una marcada diferencia en el comportamiento de dos variables macroeconómicas entre la UE-15 y las economías en proceso de aproximación, a saber, una importante discrepancia entre el PIB y las tendencias del empleo total en la UE-15 y la UE-12. Mientras que la UE-15 experimentó un crecimiento acumulativo moderado del PIB de un poco más del 30 por ciento en el período comprendido entre 1995 y 2007, en la UE-12 se registró en el mismo período una cifra superior al 60 por ciento. Por el contrario, mientras la UE-15 experimentó un crecimiento positivo del empleo de aproximadamente un 18 por ciento durante dicho período, los niveles de empleo en la UE-12 en 2007 fueron aproximadamente los mismos que en 1995; en otras palabras, la UE-12 experimentó un crecimiento del empleo cero o un «crecimiento sin empleo».

Estas marcadas diferencias se pueden interpretar como un simple reflejo de lo que es un proceso de convergencia económica, esto es, el rápido crecimiento de los niveles de productividad laboral en las economías en proceso de aproximación. El crecimiento acumulativo de la productividad laboral total en la UE-12 en el período entre 1995 y 2007 fue del 60 por ciento, mientras que el de la UE-15 representó sólo un 14 por ciento. Sin embargo, una explicación más compleja nos remite a los modelos estructurales del proceso de desarrollo (véase el gráfico 2.1). La primera fase de transición en las antiguas economías planificadas se caracterizó por la infrarepresentación del sector terciario y una representación excesiva de la agricultura y de la industria en el PIB y el empleo. A medida que avanzó la transición, aumentaron las actividades terciarias y disminuyó la parte del empleo correspondiente a la agricultura e inicialmente a la industria. Dado que el crecimiento de la productividad fue muy importante en los dos últimos sectores, siguieron teniendo mucha importancia en el PIB mientras que la caída del empleo en estos sectores dominó el panorama del empleo, con una tendencia a la disminución del empleo total durante la

Gráfico 2.1. Modelo estilizado en forma de U del crecimiento del empleo en la UE-12

Fuente: Instituto de Estudios Económicos Internacionales de Viena (WIIW).

primera fase de transición. Durante la segunda fase, las actividades terciarias, y en particular los servicios de mercado, cobraron más importancia en el PIB total, pero se caracterizaron por un crecimiento de la productividad laboral menor que en la agricultura y la industria, lo que tuvo un efecto positivo en el crecimiento del empleo total, junto con la estabilidad en términos de productividad y un crecimiento del PIB más estable. Si bien las tendencias del empleo en la subregión siguen siendo muy diversas, los países de Europa Sudoriental han seguido también este camino aunque con cierto atraso.

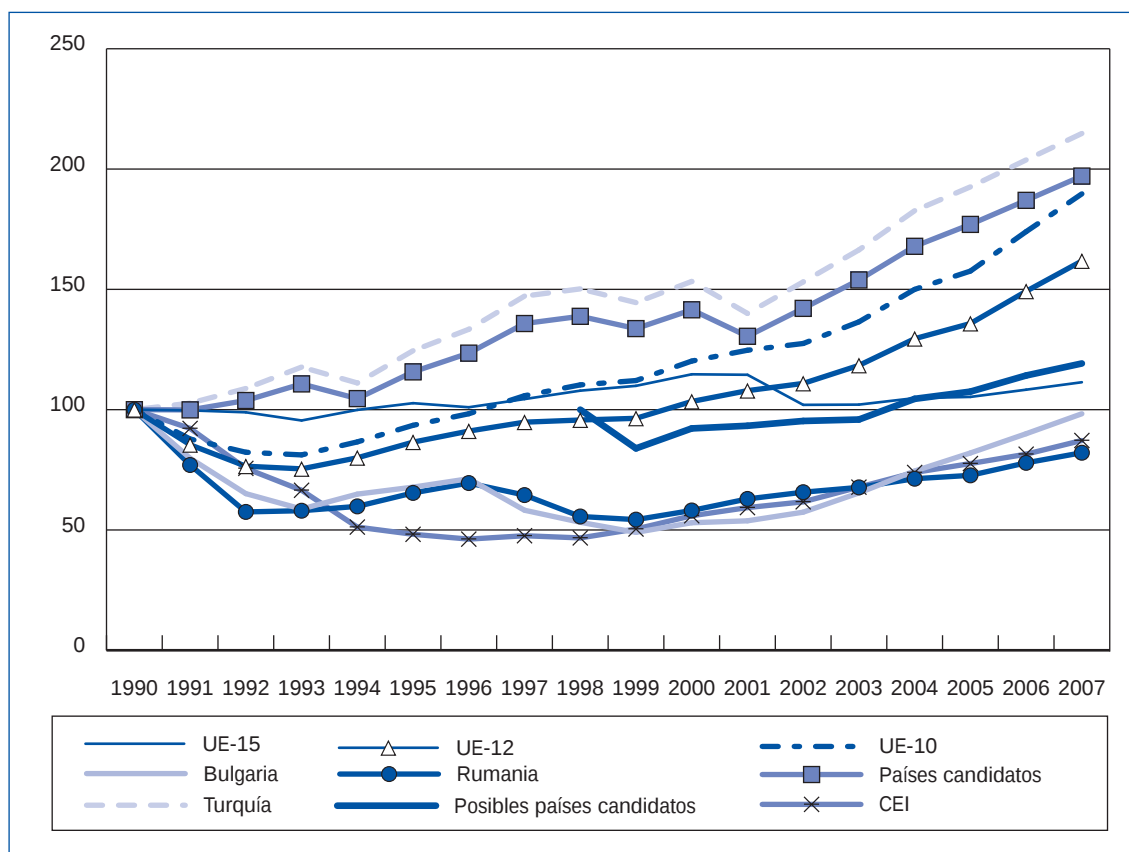
Reindustrialización

Una importante diferencia entre las economías de la región es el desarrollo de la parte de producción industrial. Como se muestra en el gráfico 2.2, todas las economías en transición experimentaron un proceso de desindustrialización espectacular, aunque la duración del proceso difirió enormemente. Los países que ingresaron en la Unión Europea en 2004 empezaron ya a recuperarse a principios de 1993, en gran parte debido a los flujos de inversión extranjera directa en la industria, mientras que otras antiguas economías en transición como Bulgaria y Rumania, los países de los Balcanes Occidentales y los países de la CEI, experimentaron un período de contracción o estancamiento de la producción industrial mucho más largo. Como resultado, los países de la UE-12 han mantenido una proporción del empleo relativamente alta, y actualmente muy estable, en la producción industrial que es netamente superior a la de la UE-15. Aunque ahora se han alcanzado tasas de crecimiento muy elevadas en la producción industrial de los países de los Balcanes Occidentales y de la CEI, conviene tener presente que partieron de una base muy reducida a raíz de la importante recesión del sector industrial.

Diferencias regionales de crecimiento en el interior de los países

La cuestión de las diferencias regionales de crecimiento dentro de los países reviste gran importancia política tanto para la UE-15 como para las economías en proceso de

Gráfico 2.2. Producción industrial
Índice a partir de la fecha en que se dispone de datos



Nota: Los datos correspondientes a UE-10 no abarcan a Bulgaria ni a Rumania. Los datos correspondientes a UE-12 no abarcan a Chipre ni a Malta. Los datos correspondientes a la CEI no abarcan a Turkmenistán, Tayikistán y Uzbekistán.

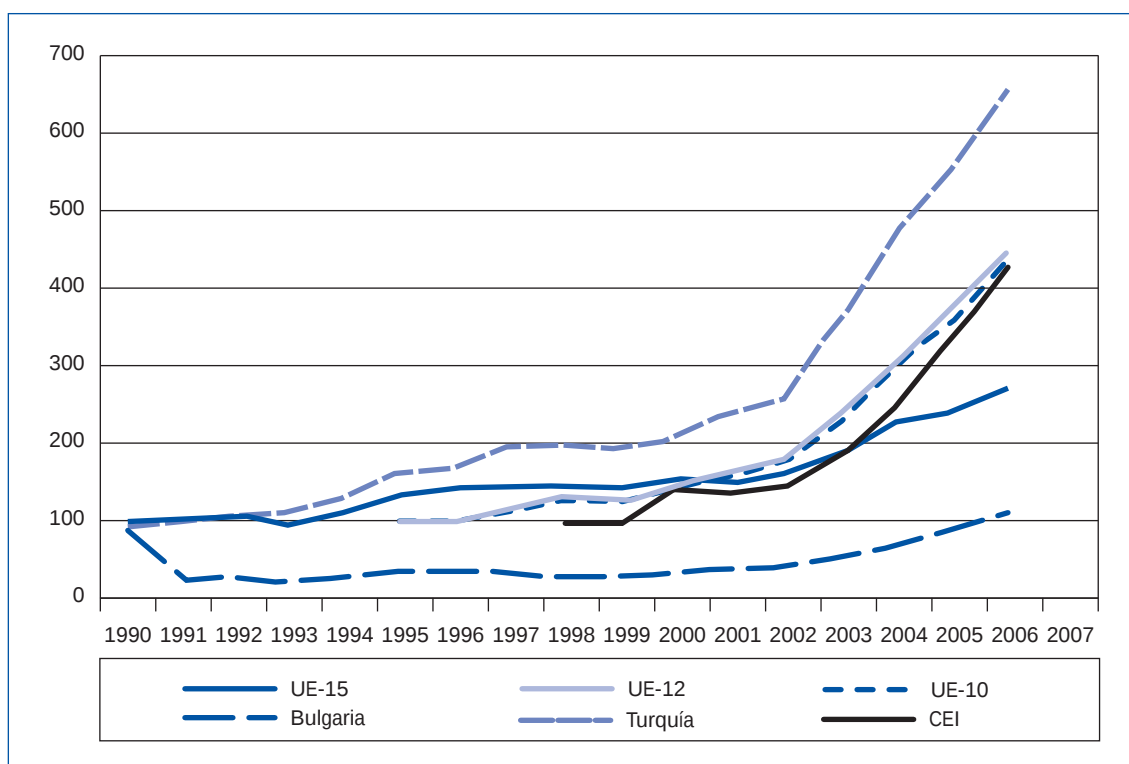
Fuentes: Base de datos de WIIW; Estadísticas de la CEI; Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat).

aproximación, como queda patente en el fuerte deterioro de las disparidades de renta (*per cápita*) dentro de la UE-12 frente a la relativa estabilidad en la UE-15. Hay varias razones que explican por qué han aumentado tanto las diferencias regionales de renta en las antiguas economías en transición de Europa Central y Oriental: la orientación de la actividad económica hacia las regiones fronterizas adyacentes a Europa Occidental; la fuerte concentración de actividades de alto valor añadido en las capitales, en donde predomina el sector terciario, con mayor valor añadido y en donde se encuentra la sede principal de las empresas multinacionales y las instituciones públicas más importantes; y la emergencia de un nuevo cinturón industrial en las economías de Europa Central y Oriental. Por el contrario, durante la transición aparecieron regiones con problemas lejos de las regiones de la frontera occidental, principalmente en zonas agrícolas y mineras, o zonas con concentración de antiguas industrias (pesadas). El surgimiento de un problema muy arraigado de disparidades regionales de renta dentro de los países es pues una cuestión política fundamental en la UE-27, en particular en relación con la utilización de los fondos estructurales de la UE.

2.1.2. Especialización del comercio, cuentas corrientes y regímenes cambiarios

La especialización comercial es resultado directo de una economía regional integrada que se ha vuelto más diferenciada a resultas del proceso de integración Este-Oeste, lo que

Gráfico 2.3. Exportaciones totales de bienes
Índice a partir de la fecha en que se dispone de datos



Nota: Los datos de la CEI no abarcan a Turkmenistán, Tayikistán y Uzbekistán.

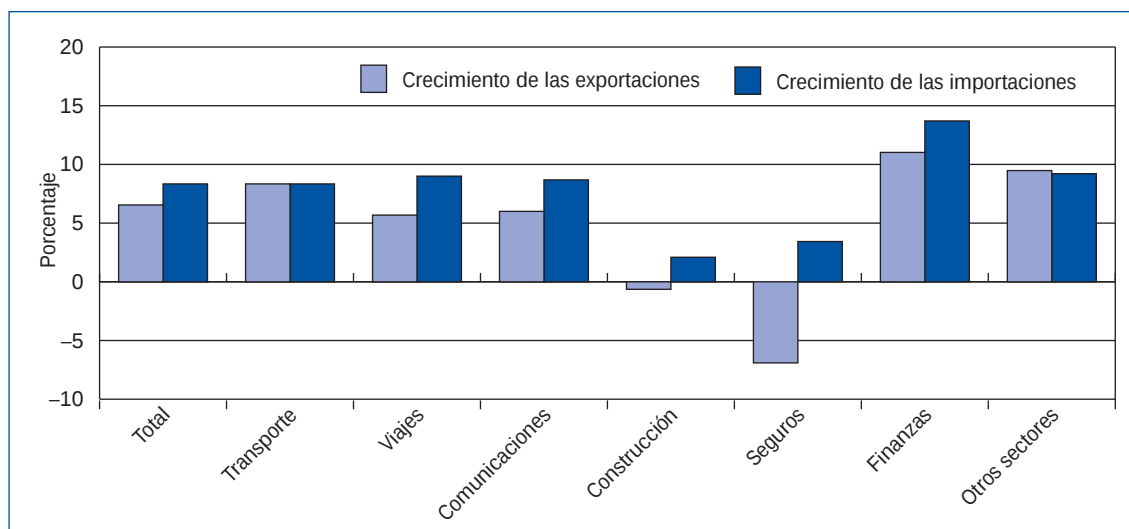
Fuentes: Base de datos de WIIW; Eurostat; Estadísticas de la CEI.

ha generado una estructura distintiva de especialización comercial. La estructura básica es clara. Las economías avanzadas de la UE se están especializando en exportaciones con alto coeficiente de personal calificado, mientras que las economías de ingresos más bajos se centran en productos que requieren una mano de obra menos calificada. Sin embargo, entre 1999 y 2007, algunos países de Europa Central se orientaron de forma bastante pronunciada hacia productos de exportación que requieren una mano de obra más especializada.

Existen también diferencias claras entre las economías de la UE-12, Europa Sudoriental, Turquía y la CEI. Las economías de la UE-12 son las más avanzadas, por ejemplo, en lo que respecta a la complejidad tecnológica de sus exportaciones y, en este sentido, existe un desfase importante en relación con los países de Europa Sudoriental y Turquía. Los resultados globales de las exportaciones de la UE-12 (y Turquía) son impresionantes (véase el gráfico 2.3), sobrepasando de lejos el crecimiento de las exportaciones en la UE-15. Más recientemente, otras antiguas economías de transición también han logrado un rápido crecimiento de las exportaciones, aunque las exportaciones de la CEI tienden a centrarse mucho en unos cuantos productos.

En cuanto al comercio de servicios (véase el gráfico 2.4.), las tasas de crecimiento en la UE-12, en particular en lo que respecta a las importaciones de servicios de viajes, comunicaciones, seguros, financieros y otros servicios económicos, son muy elevadas y sobrepasan a las de sus exportaciones. La mayoría de los países de la UE-12 están pues en una situación de clara desventaja en las distintas ramas de servicios financieros y económicos frente a los países más avanzados de la UE-15.

Gráfico 2.4. Crecimiento del comercio de servicios en la UE-12
Promedio de tasas anuales de crecimiento a largo plazo, 1994-2004



Fuente: WIIW.

Hay importantes diferencias en la orientación del mercado de las economías de la CEI frente a la UE-12, en particular, en relación con los mercados de la UE. Entre el 65 y el 85 por ciento de las exportaciones de la UE-12 se destinan a mercados de la UE, mientras que estas cifras se sitúan entre un 20 y un 55 por ciento para los países de la CEI (con excepción de Kirguistán). El comercio interno dentro de la CEI sigue siendo importante, como lo es el comercio de la CEI con el resto del mundo. Hay también grandes diferencias entre dos grupos de países en lo que respecta a la composición de las exportaciones. Un grupo de economías de la CEI se basa en gran medida en las exportaciones de petróleo y gas (Azerbaiyán, Kazajistán, Federación de Rusia y Turkmenistán) y otro grupo (Armenia, Belarús, Georgia, Kirguistán, República de Moldova, Tayikistán, Turkmenistán y Ucrania) se basa en las exportaciones de materias primas (productos agrícolas y metales preciosos y de otro tipo) y en manufacturas que requieren un alto coeficiente de mano de obra (textiles y vestido). Para todas las economías de la CEI, la diversificación de sus exportaciones (en particular en lo que respecta al comercio con mercados de ingresos más elevados) es, pues, esencial para reducir su vulnerabilidad a las perturbaciones comerciales y aumentar las posibilidades de avance tecnológico. Por el contrario, la estructura de las exportaciones de la UE-12 ha experimentado un avance tecnológico impresionante.

Los inversores internacionales son importantes agentes para la mejora de las estructuras de exportación. En este sentido, la UE-12 ha tendido a recibir muchas más inversiones extranjeras directas que la CEI o que las economías de los Balcanes Occidentales. Entre las excepciones cabe citar a Croacia, que tiene un perfil similar a los países de la UE-12, y a las economías petroleras como Kazajistán, mientras que las demás economías balcánicas, como Montenegro y Serbia, se han ido aproximando recientemente debido al impacto de la privatización generalizada.

Desequilibrios externos y sistemas cambiarios

Actualmente, la UEM cuenta con 15 miembros plenos, entre ellos tres países de la UE-12 (Chipre, Eslovenia y Malta, a los que se sumará Eslovaquia en enero de 2009). La UEM, que pronto va a cumplir diez años, suele considerarse un éxito, aunque han surgido

claramente tensiones. Según los criterios del economista Robert Mundell, esto se debe a que la zona euro no es un área monetaria óptima (AMO)⁷. Los países de la zona euro están sujetos a choques asimétricos (en parte, internos, como los distintos procesos inflacionarios y en parte, externos), mientras que los mecanismos que normalmente deberían absorber dichos choques (principalmente movilidad de la mano de obra y otras características del mercado de trabajo) todavía no están funcionando de forma eficaz. Hay también la frustración añadida de que, mientras que la política monetaria se ha centralizado totalmente, no ocurre lo mismo con la política fiscal, en donde las normas y mecanismos de coordinación distan mucho de ser perfectos.

La situación es probable que empeore a medio plazo por la heterogeneidad que aportan los nuevos miembros a la zona euro. Asimismo, se plantea la cuestión de que los países, pese a no cumplir los criterios de un área monetaria óptima (especialmente en el caso de los nuevos y futuros miembros), pueden querer no obstante adherirse a la zona monetaria óptima porque los costos de quedarse fuera son superiores a los de hacerse miembros. Este es especialmente el caso de las pequeñas economías abiertas que están muy integradas en la Unión Europea a través del comercio y de los flujos de capital, y plantea un serio problema en relación con un amplio grupo de países (especialmente en los Balcanes Occidentales).

La experiencia ha mostrado que es muy difícil que estas economías apliquen una política monetaria (y cambiaria) sin estar sujetas a errores políticos costosos (por ejemplo, Hungría, Rumania y Serbia) o a la volatilidad de los flujos internacionales de capital y los tipos de cambio. A fin de evitar estas dificultades, un grupo importante de países (países bálticos, Bulgaria y otras economías de los Balcanes Occidentales) han elegido regímenes monetarios fijos o cuasi fijos que, sin embargo, han fomentado la creación de importantes desequilibrios externos (e insostenibles). Aunque muchos datos muestran que estos países están muy lejos de cumplir los criterios de área monetaria óptima, tienden a considerar que los costos de permanecer fuera de la zona euro son superiores a los beneficios que aportaría la adhesión.

La economía de la región, excepto en el caso de las economías petroleras de la CEI, se ha orientado, pues, sistemáticamente hacia un ancla monetaria y cambiaria unificada (el euro). Ha habido iniciativas de varios países fuera de la UEM hacia la «euroización», o regímenes monetarios fijos o cuasi fijos, que han tenido que soportar crecientes presiones. Sin embargo, los países de la UE-12 han mejorado, con el tiempo, su posición externa al atraer las inversiones extranjeras directas y ser muy competitivos en la producción de bienes. Otros grupos de países (en particular en los Balcanes) están todavía sufriendo las consecuencias de la desindustrialización de la década de los noventa, o pueden estar en peligro por su tendencia a centrarse mucho en una gama limitada de productos (los países de la CEI).

2.1.3. Marco de políticas macroeconómicas: limitaciones de la política fiscal, coordinación y programas de apoyo de la UE

El establecimiento de la UEM se vio acompañado de un cambio de los regímenes de la política fiscal que ha tenido importancia no sólo para los miembros actuales sino también para los futuros miembros de la UEM (todos los miembros de la UE y los futuros miembros de la UE, excepto Dinamarca y Reino Unido que obtuvieron una cláusula de exclusión voluntaria cuando se creó la UEM; los nuevos miembros ya no tienen derecho a acogerse a dicha cláusula). El cambio de régimen de política fiscal está regulado por el Pacto de

⁷ En economía, un área monetaria óptima (AMO), también conocida como región monetaria óptima, es una región geográfica en la que se podría obtener la máxima eficacia económica si toda la región compartiera una única moneda.

Estabilidad y Crecimiento (PEC), o por los denominados criterios de Maastricht, que los economistas han criticado severamente por ser bastante arbitrarios y carecer de un fundamento analítico claro. Los críticos sostienen además que las normas del PEC se aplican uniformemente a los países en diferentes etapas de desarrollo, lo que demuestra la ausencia de bases económicas teóricas e incluso una confrontación directa con dichas bases. El incumplimiento de las normas por algunos Estados miembros importantes de la UE (Francia y Alemania) ha dado lugar a algunas reformas (incluida una diferenciación entre gastos de inversión y gastos de consumo al calcular la regla del déficit pertinente), y continúan las discusiones sobre en qué medida el PEC debería tener en cuenta las distintas necesidades de los países en diferentes etapas de desarrollo.

En términos generales, el marco de políticas macroeconómicas de la UEM refleja la naturaleza inacabada del proceso de integración europea, con una política monetaria totalmente centralizada, pero una escasa coordinación de las políticas fiscales y un presupuesto de la Unión Europea muy limitado en lo que respecta a los ingresos.

En este contexto, en los últimos años se ha venido planteando la cuestión de la competencia fiscal, en particular como resultado de los intentos de las antiguas economías de transición de atraer a los inversores internacionales ofreciéndoles una fiscalidad baja y transparente. Los regímenes de impuestos sobre sociedades fijos y muy bajos (por ejemplo, en Irlanda) se han extendido en los antiguos países en transición, lo que ha ejercido importantes presiones en las economías de altos ingresos vecinas (como Austria y Alemania) para que respondan bajando los tipos impositivos sobre sociedades. La cuestión de la competencia fiscal surge en un momento en el que el modelo social europeo está siendo objeto de importantes presiones, al tiempo que se considera que las altas cotizaciones a la seguridad social son un elemento disuasivo para la contratación de trabajadores poco remunerados y, por consiguiente, contribuyen a que los niveles de desempleo (de larga duración) entre los trabajadores poco calificados y los jóvenes sean elevados. En los países no pertenecientes a la UE (en particular los Balcanes Occidentales), esto puede dar lugar a una importante presencia de la economía informal.

Por último, aunque el presupuesto global de la UE es bastante limitado (aproximadamente un 1 por ciento del PNB), los programas de gastos de la UE son, sin embargo, importantes en términos de cohesión (por ejemplo, en Grecia, Irlanda, Portugal y España) y, desde 2007, han empezado a cobrar importancia para la UE-12. La relajación de las limitaciones fiscales respecto de los países que afrontan graves problemas para sostener sus situaciones presupuestarias siguen siendo uno de los principales incentivos para que las economías de bajos ingresos se conviertan en miembros plenos de la UE, aunque es demasiado pronto para evaluar la eficacia de los programas estructurales de la UE en la UE-12.

2.2. Empleo

La opinión de que es mejor un mal empleo que no tener empleo se expresaba a veces en el pasado cuando el desempleo era elevado o iba en aumento. Se sigue dando por sentado que existe una relación inversa entre la cantidad y la calidad de empleo y que, si hay que elegir, cualquier empleo es mejor que no tener empleo. Sin embargo, en los últimos tiempos esta opinión ha evolucionado. Se considera cada vez más que tener un empleo y tener un empleo decente pueden y deben ir estrechamente unidos. Luchar por lograr simultáneamente más y mejores empleos se ha convertido en un objetivo fundamental del Programa de Trabajo Decente de la OIT, y se ha incorporado en las normas y metas establecidas por la UE.

Sin embargo, el logro del doble objetivo de pleno empleo y trabajo decente depende de las decisiones políticas. No se pueden lograr mejores empleos si los resultados del mercado de trabajo no son equilibrados. Las grandes reservas de mano de obra no utilizada ejercen una presión a la baja en los salarios, las prestaciones suplementarias y las condiciones de trabajo, lo que a su vez fomenta una disminución de la demanda de bienes y servicios, que agrava todavía más los déficit existentes de la demanda de mano de obra. El resultado final es un mayor desempleo. Un gran excedente de mano de obra tiende a socavar los incentivos y medidas de inversión en formación profesional, lo que puede perjudicar al crecimiento económico y los niveles de vida y, tarde o temprano, tener efectos negativos en las perspectivas de empleo, dada la importancia esencial del desarrollo de las calificaciones para la productividad y la competitividad. Un excedente de mano de obra también puede promover una actitud laxista respecto del cumplimiento adecuado de las condiciones de empleo y la protección social. Las dificultades para encontrar un empleo en la economía formal pudieran llevar a los trabajadores a orientarse hacia la economía informal, lo que a su vez pone en peligro la productividad, los derechos de los trabajadores, la seguridad social y el flujo de ingresos estables, con los que se financian los programas públicos del mercado de trabajo. Por último, la persistencia de altas tasas de desempleo puede inducir a los trabajadores a buscar empleo en el extranjero, reduciéndose así el potencial de crecimiento y desarrollo nacional, en particular cuando se pierden los recursos de mano de obra más calificada del país.

A la inversa, los fuertes déficit de mano de obra en mercados de trabajo restringidos también pudieran afectar a la calidad del empleo, así como a la producción y a la inversión. Pueden dar lugar a lo siguiente: horarios de trabajo excesivamente prolongados, lo que perjudica a la salud de los trabajadores y a la productividad; un aumento de los accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, que puede a su vez obligar a los trabajadores a jubilarse anticipadamente, agravando así la escasez de mano de obra; horarios de trabajo inflexibles y prolongados, que ponen en dificultades a las mujeres y los hombres para conciliar la vida laboral con las responsabilidades familiares, y presiones para colmar las carencias con trabajadores inmigrantes.

Estas son sólo algunas de las muchas interacciones que existen entre los niveles de empleo y la calidad de los puestos de trabajo. Muestran que para la consecución del Programa de Trabajo Decente es esencial que haya suficientes oportunidades de empleo para los individuos y un nivel de empleo elevado, pero no insostenible, en la economía en general.

2.2.1. La evolución de la fuerza de trabajo

La fuerza de trabajo de la región está experimentando una profunda transformación en lo que respecta a su volumen y composición. En muchos países de Europa Central y Oriental, la fuerza de trabajo disminuyó entre 1990 y 2005. Se registraron tasas elevadas de crecimiento anual negativo de la fuerza de trabajo en Armenia, Bulgaria, Estonia, Georgia y Letonia (entre -1,7 y -2,8 por ciento).

Un factor fundamental que explica el cambio de tamaño de la fuerza de trabajo es la demografía. En casi todos los países de Europa Central y Oriental y la CEI se ha observado una disminución de la población entre 1990 y 2005, y se prevé que seguirá disminuyendo hasta 2015. Entre 2000 y 2005, en ninguna parte del mundo la fertilidad fue tan baja como en Europa Central y Oriental y la CEI (así como Alemania, España, Grecia e Italia), con una tasa de nacimientos por mujer de 1,3 en la mayoría de estos países, frente al promedio mundial de 2,6.

Desde hace ya cierto tiempo, se ha venido produciendo un proceso de envejecimiento de la población (Comisión Europea, 2007a), que se acelerará en los próximos decenios

(véase el capítulo 5). Las personas viven más y tienen mejor salud. En 2005, la esperanza de vida media al nacer en la UE-25 era de 81,9 años para las mujeres y de 75,8 años para los hombres, lo que representó un aumento con respecto a 1995 en donde la esperanza era de 79,7 años para las mujeres y de 72,8 años para los hombres. Al mismo tiempo, el tamaño de las familias ha ido disminuyendo. La proporción de ciudadanos de 65 años y más aumentará de un 17 por ciento, en 2005, a un 30 por ciento hacia 2050.

Sin embargo, hay algunas desviaciones de estas tendencias demográficas dominantes. Por ejemplo, en los países nórdicos las tasas de fertilidad han aumentado desde la década de los noventa, pese al aumento de las tasas de empleo de las mujeres. La contratendencia nórdica se puede atribuir a las políticas de empleo favorables a la familia, como la licencia parental, los servicios de cuidado infantil de alta calidad y los incentivos fiscales que favorecen el empleo de las mujeres. Por el contrario, las tasas de nacimiento son bajas en países como Alemania e Italia a pesar del coeficiente de empleo de las mujeres mucho más bajo y una proporción mucho más elevada de hogares con un solo sostén familiar que gozan de un tratamiento fiscal favorable.

El envejecimiento de la población tendrá profundas consecuencias en el crecimiento económico, el mercado de trabajo, el sistema de seguridad social, las estructuras de consumo, la educación y demás esferas de la vida. Existen distintas opciones para frenar las repercusiones negativas de los respectivos cambios, entre otras: una mayor productividad del trabajo para compensar la disminución de insumos laborales; la inmigración para aumentar la oferta de mano de obra; aumento de la edad oficial de jubilación, o ajustar más la edad de jubilación real con la edad de jubilación legal; e introducir o ampliar las políticas de empleo favorables a la familia. Cada una de estas opciones tiene consecuencias no sólo en el nivel de empleo, sino también en la calidad del empleo. Cada opción tiene sus limitaciones, o depende de los ajustes que se introduzcan en otras áreas de política.

Existe un amplio margen para aumentar la población económicamente activa. Las tendencias recientes son alentadoras. En la UE, aumentó *la tasa de participación de la fuerza de trabajo* de la población de 15 a 64 años situándose en un 70,1 por ciento en 2006, lo que supuso un aumento de un 1,5 por ciento desde 2001 y de un 0,5 por ciento desde 2005. Esto se debió en gran medida a una mayor *tasa promedio de participación de las mujeres* (que aumentó un 2,7 por ciento, frente a sólo un 0,4 por ciento para los hombres). Sin embargo, la tasa media total de actividad es actualmente de 5 puntos inferior a la de los Estados Unidos y de 11 puntos inferior a la de Suiza, lo que indica que todavía se puede impulsar mucho la oferta de mano de obra en la UE.

La participación de la fuerza de trabajo varía enormemente dentro de la UE-27, desde un poco más del 80 por ciento en Dinamarca y Suecia a menos del 60 por ciento en Malta. Existen también importantes diferencias entre las tasas de actividad de las mujeres y de los hombres en muchos países. Si bien en Suecia y en Finlandia son prácticamente iguales, la tasa de participación de las mujeres es mucho menor a la de los hombres en los países de Europa Sudoriental. Los países de la CEI registran las tasas de actividad de la fuerza de trabajo más bajas del mundo tanto para hombres como para mujeres. En cada uno de los 12 países de la CEI, excepto en Kazajstán, la participación de la fuerza de trabajo disminuyó en promedio un 6,7 por ciento entre 1990 y 2000, para después estabilizarse a partir de 2000.

2.2.2. Tendencias del empleo y del desempleo

Tanto en el interior de las distintas subregiones como entre ellas existen enormes disparidades en cuanto al nivel y las tasas de empleo. En algunos países, el nivel de empleo está aumentando con un mayor crecimiento económico, en otros el empleo se ha

estancado a pesar del importante crecimiento del PIB, mientras que en otros el empleo está disminuyendo y está aumentando el desempleo.

En la UE-27, el número de personas empleadas ha aumentado considerablemente en los últimos años. Hacia el tercer trimestre de 2007, el empleo total había aumentado en 14,5 millones desde el último nivel máximo registrado en el ciclo económico en el segundo trimestre de 2000. A finales de la década de los noventa, el crecimiento medio anual del empleo en la UE-27 se situó entre un 1 y un 2 por ciento. Posteriormente, disminuyó durante la recesión cíclica de 2002, y volvió a aumentar durante la recuperación económica en 2006. Si bien el crecimiento del empleo difirió enormemente entre los países de la UE durante este período, con tasas negativas en algunos de ellos, en 2006 fue positivo en todos los Estados miembros de la UE, con un crecimiento del empleo total de más de 4 millones de puestos de trabajo.

Es probable que se produzcan importantes cambios en el nivel y la estructura del empleo. En la UE-25 (la UE-27 sin Bulgaria y Rumania, para los que no se dispone de datos), más Noruega y Suiza, se espera un aumento neto de más de 13 millones de empleos entre 2006 y 2015, a pesar de la pérdida de más de 2 millones de puestos de trabajo en el sector primario y de medio millón en el sector manufacturero. Los mayores aumentos se producirán en los negocios y servicios varios (prácticamente 9 millones de empleos). Se espera que se creen 3 millones de puestos de trabajo tanto en el sector de la distribución como del transporte (incluidos hoteles y hostelería) y en los servicios no comerciales (incluida la salud y la educación) durante el próximo decenio (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP), 2008).

Tasas de empleo

La *relación empleo-población* («tasa de empleo» o «coeficiente de empleo») indica la proporción de personas de un país en edad de trabajar que están empleadas y refleja la capacidad de un país de generar empleo.

En la UE-27, la proporción de personas empleadas en la población de 15 a 64 años aumentó de un promedio del 60,1 por ciento en 1996 a un 64,5 por ciento en 2006. En la UE-15, la tasa de empleo media, que en 1995 era de un 60,1 por ciento, alcanzó un 66,2 por ciento en 2006, reduciéndose así la diferencia con respecto a las tasas de empleo del Japón y de los Estados Unidos a 4,6 puntos, frente a 10 puntos diez años antes. La tasa media de empleo en la UE-12 aumentó considerablemente en la segunda mitad de la década de los noventa. Pero en torno a 2006, las tasas de empleo en la UE-12 siguieron siendo por término medio 7,8 puntos inferiores a las de la UE-15.

La *tasa media de empleo equivalente a tiempo completo*, que indica la tasa de empleo si el empleo constara exclusivamente de puestos de trabajo a tiempo completo, también aumentó 3,3 puntos entre 1995 y 2006 situándose en un 59,3 por ciento en la UE-15, frente a un aumento de 5,9 puntos en la tasa de empleo total. La diferencia que existe entre la tasa de empleo equivalente a tiempo completo y la tasa de empleo total refleja el aumento de la proporción de *trabajo a tiempo parcial* (véase el capítulo 3 para una información más detallada).

Más sorprendente si cabe es el crecimiento de las tasas de empleo de las mujeres, que aumentaron de un 50,1 por ciento a un 57,3 por ciento en la UE-27 entre 1996 y 2006 (un aumento de 7,2 puntos). En comparación, la tasa de empleo de los hombres aumentó sólo 1,5 puntos situándose en un 71,6 por ciento, lo que supone una importante reducción de las diferencias de género entre las tasas de empleo de los hombres y de las mujeres. En la UE-15, el *coeficiente de empleo de las mujeres* se incrementó a un ritmo incluso más rápido, al aumentar más de 9 puntos situándose en un 58,7 por ciento.

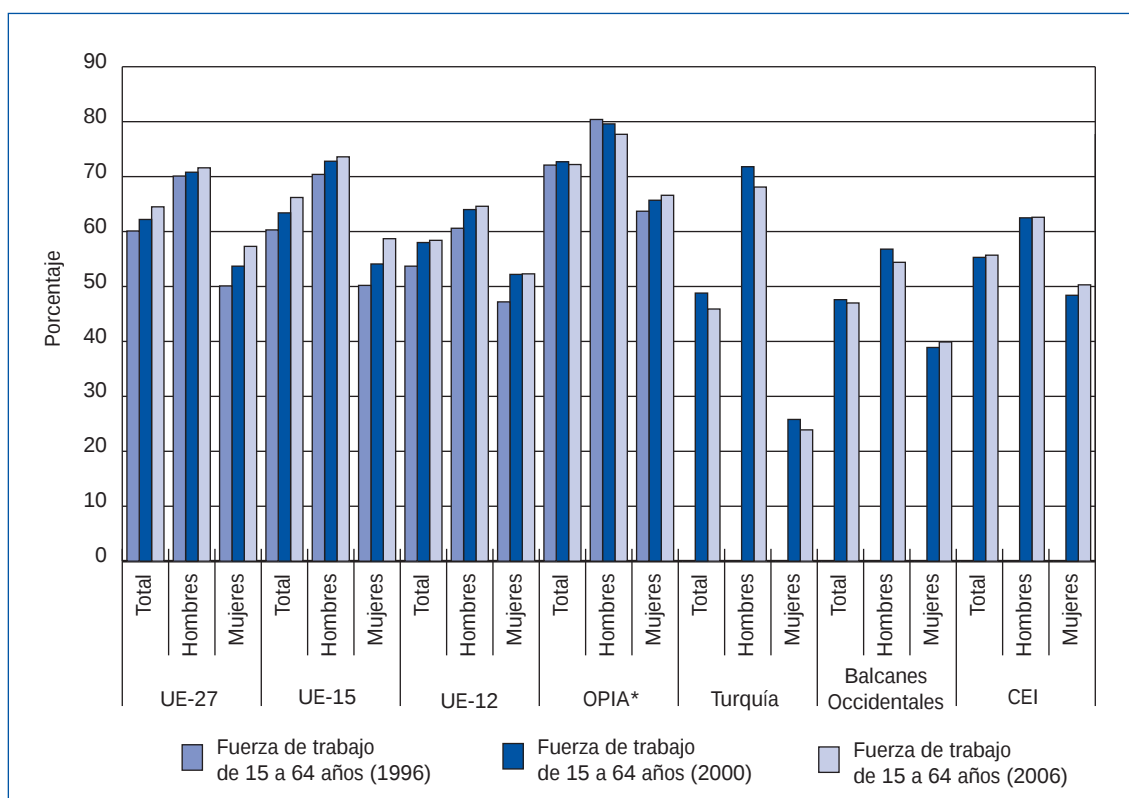
Sin embargo, la tasa de empleo de los *trabajadores jóvenes* de 15 a 24 años evolucionó de forma mucho menos favorable. En la mayoría de los países de la UE-27, la tasa de empleo de los jóvenes aumentó en la segunda mitad de la década de los noventa, pero posteriormente disminuyó. Entre 2001 y 2006, la tasa media de empleo de los jóvenes disminuyó 1,2 puntos situándose en un 36,3 por ciento en la UE-27, y 0,8 puntos situándose en un 40,1 por ciento en la UE-15. Las enormes disparidades que existen entre las tasas de empleo de los jóvenes en los países de la UE-27 reflejan las diferencias en relación con la tasa de matriculación en programas de educación y formación profesional, la duración de la educación (y estudios académicos en particular) y las distintas oportunidades de empleo. En Dinamarca y Países Bajos, aproximadamente dos tercios de los jóvenes están empleados, mientras que la tasa de empleo de los jóvenes es inferior a un 30 por ciento en 12 países de la UE, e inferior a un 25 por ciento en otros siete países. Los adolescentes y jóvenes adultos que no se encuentran dentro del sistema de educación y formación ni están empleados son motivo de especial preocupación para los responsables de la adopción de políticas. En 2006, la tasa media de jóvenes inactivos o desempleados de 20 a 24 años ascendía a un 18,6 por ciento en la UE-27, oscilando de un 7 por ciento en Dinamarca a casi un 30 por ciento en Bulgaria (Comisión Europea, 2007a).

Por otro lado, la tasa de empleo de *trabajadores de edad* entre 55 y 64 años en la UE-27 aumentó rápidamente, subiendo 8,3 puntos para situarse en un 43,5 por ciento entre 1997 y 2006. En la UE-15, aumentó 9,3 puntos situándose en un 45,3 por ciento durante el período comprendido entre 1995 y 2006. El aumento general de las tasas de empleo en la UE-27 se puede atribuir pues en gran parte a un mayor nivel de empleo entre las trabajadoras y los trabajadores de edad.

Los coeficientes de empleo varían enormemente entre los países de la UE-27, oscilando de un 77 por ciento en Dinamarca a casi un 55 por ciento en Polonia en 2006. Las tasas de empleo en la UE-27 se han ido aproximando a los *objetivos estratégicos* establecidos en las cumbres del Consejo Europeo de Lisboa y Estocolmo celebradas en 2000 y 2001, respectivamente, de un 70 por ciento para la tasa de empleo total, un 60 por ciento para las mujeres y un 50 por ciento para los trabajadores de edad (de 55 a 64 años). Cinco Estados miembros (Austria, Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido y Suecia) ya han alcanzado el objetivo fijado para el empleo total, mientras que otros seis se encuentran a tres puntos de dicho objetivo. El objetivo relativo al empleo de las mujeres se ha alcanzado en 13 Estados miembros (encabezados por Dinamarca y Suecia), aunque la tasa está por debajo del 50 por ciento en cuatro Estados miembros. Nueve Estados miembros (encabezados por Dinamarca y Suecia) han alcanzado el objetivo fijado para los trabajadores de edades comprendidas entre 55 y 64 años. Sin embargo, la parte del empleo correspondiente a los trabajadores de edad es inferior al 30 por ciento en 11 Estados miembros.

Aunque la mayoría de los países de la UE-27 todavía no ha alcanzado los objetivos de empleo, las grandes disparidades que existían entre las subregiones han empezado a desaparecer en el último decenio, siendo más rápidos los progresos en Europa Meridional que en Europa Septentrional (en donde los coeficientes de empleo ya eran elevados a mediados de la década de los noventa), lo que contribuye a la convergencia.

Los coeficientes de empleo en los tres países de Europa Occidental no pertenecientes a la UE son muy superiores al promedio de la UE. El coeficiente total de empleo más elevado se registra en Islandia (85,3 por ciento en 2006, con un 88,7 por ciento correspondiente a los hombres y un 81,6 por ciento a las mujeres), situándose prácticamente 10 puntos por encima de Noruega (75,5 por ciento) y casi 8 puntos por encima de Suiza (77,9 por ciento). La tasa de empleo en Israel (de la población mayor de 15 años) permaneció casi constante situándose ligeramente por debajo del 50 por ciento, y se

Gráfico 2.5. Tasas de empleo por subregión y género (años seleccionados entre 1995 y 2006)

*OPIA = otros países de ingresos altos fuera de la UE, a saber, Islandia, Israel, Noruega y Suiza.

Fuente: Eurostat; OIT, 2007.

registró una disminución de la tasa correspondiente a los hombres y un aumento de la tasa de las mujeres de casi 4 puntos cada una.

En 2006, la tasa de empleo en Turquía se mantuvo en un 45 por ciento, siendo ligeramente inferior a 1994 y casi 3 puntos inferior a 2000. Disminuyeron las tasas tanto de los hombres como de las mujeres, situándose estas últimas a un nivel extremadamente bajo de un 23,9 por ciento, y la tasa de las mujeres jóvenes disminuyó por debajo del 20 por ciento. La disminución de las tasas de empleo en Turquía, y las diferencias de género, están estrechamente vinculadas a la disminución del empleo rural, que a su vez guarda una estrecha relación con las políticas agrícolas aplicadas. La parte del empleo total correspondiente a la agricultura disminuyó de un 44 a un 27,3 por ciento entre 1995 y 2006, y la parte correspondiente a las mujeres cayó en picado de un 71,2 a un 48,5 por ciento.

Las tasas de empleo en los Balcanes Occidentales y los países de la CEI que se muestran en el gráfico 2.5 no son comparables con las cifras correspondientes a otras subregiones. Las tasas en los Balcanes Occidentales fueron bajas tanto para los hombres como para las mujeres; la tasa de los hombres disminuyó considerablemente desde mediados de la década de los noventa situándose en un 54,4 por ciento en 2006 y la tasa de las mujeres permaneció prácticamente estable situándose justo por debajo del 40 por ciento.

En los países de la CEI, la tasa de empleo media de la población mayor de 15 años se situó en un 55,7 por ciento en 2006, oscilando de un 64,7 por ciento en Kazajistán a un 47,9 por ciento en Tayikistán. Las tasas medias para hombres y mujeres fueron de un 62,6 y de un 49,5 por ciento, respectivamente. Entre 1995 y 2000, las tasas de empleo en la CEI disminuyeron por término medio 2,2 puntos pero volvieron a aumentar entre 2000 y 2006.

Cuadro 2.1. Tasas de desempleo y desempleo de larga duración (fuerza de trabajo de más de 15 años) en la UE, por sexo y año (en porcentaje)

		Desempleo				Desempleo de larga duración	
		1995	2000	2005	2006	2000	2006
	Total	10,0	8,6	8,9	8,1	4,0	3,6
UE-27	Hombres	8,9	7,7	8,3	7,6	3,4	3,3
	Mujeres	11,4	9,8	9,6	8,9	4,7	4,0
	Total	10,0	7,6	8,1	7,7	3,4	3,1
UE-15	Hombres	8,9	6,7	7,5	7,0	2,8	2,8
	Mujeres	11,4	8,9	8,9	8,5	4,2	3,5
	Total	9,1*	12,3	11,9	10,0	5,8	4,1
UE-12	Hombres	9,6*	11,8	11,4	9,6	5,9	4,0
	Mujeres	8,4*	12,9	12,5	10,4	5,8	4,3

*1996.

Fuente: EUROSTAT, 2007.

Desempleo

En la UE-27, la *tasa media total de desempleo (declarado)* correspondiente a la fuerza de trabajo mayor de 15 años disminuyó de un 10 por ciento en 1995 a un 8,6 por ciento en 2000, volvió a aumentar a un 9 por ciento en 2003 y 2004, y disminuyó de nuevo a un 8,2 por ciento en 2006 durante la reactivación económica. Entre 2005 y 2006, la tasa de desempleo disminuyó en todos los países de la UE-27. En 2007, se volvió a registrar una disminución a un 7,2 por ciento y se prevé una disminución a un 6,7 por ciento para 2008. En la UE-15, la tasa de desempleo disminuyó de un 10 por ciento a un 7,7 por ciento entre 1995 y 2006. Hubo un aumento del desempleo en la UE-12, que se situó en un nivel máximo de un 13,7 por ciento en 2002 y volvió a disminuir a un 10 por ciento en 2006. Durante todo el período entre 1995 y 2006, las tasas medias de desempleo de las mujeres fueron superiores a las de los hombres. Sin embargo, las diferencias de género disminuyeron a 1,3 puntos en 2006, siendo estas diferencias menores en la UE-12 que en la UE-15.

La tasa de desempleo de larga duración en la UE-27 aumentó de un 4 por ciento en 2000 a un 4,2 por ciento en 2004, y disminuyó a un 3,6 por ciento en 2006. Las tasas nacionales van de un 1,1 por ciento en Dinamarca a un 11,7 por ciento en Eslovaquia (Comisión Europea, 2007a).

El desempleo de los jóvenes sigue siendo un grave problema en la UE-27. La *tasa total de desempleo de los jóvenes en la UE* disminuyó ligeramente de un 19,1 por ciento en 2004 a un 17,5 por ciento en 2006, pero aumentó en varios Estados miembros. En 2006, la tasa de desempleo de los jóvenes fue 2,4 veces superior a la de los adultos en edad productiva. La tasa de hombres jóvenes desempleados en la fuerza de trabajo se situó en un 17 por ciento en 2006 y la de las mujeres en un 18,1 por ciento, aunque las diferencias de género entre los jóvenes desempleados disminuyeron en los últimos años. La tasa de desempleo de los jóvenes varía enormemente en la UE-27, siendo de menos del 10 por ciento en cinco países, de un 10 a un 20 por ciento en 14 países, y de más de un 20 por ciento en ocho países.

El desempleo de larga duración entre los trabajadores de 15 a 24 años disminuyó en la UE-27 de un 33,9 a un 30 por ciento entre 2000 y 2006. Sin embargo, en seis Estados miembros fue superior al 40 por ciento, y se situó por encima del 50 y del 60 por ciento, respectivamente, en Rumania y Eslovaquia en 2006.

El *coeficiente de desempleo juvenil*, o la proporción de desempleados en la población total de 15 a 24 años de edad fue del 7,7 por ciento en la UE-27 en 2006, con coeficientes para las jóvenes y para los jóvenes del 7,2 y del 8,1 por ciento, respectivamente. A pesar de la ligera reducción de la proporción de jóvenes sin empleo, no se han producido verdaderos progresos en la lucha contra el desempleo de los jóvenes en la UE-27, en donde una proporción importante de jóvenes se ven abocados a empleos temporales y, a menudo, mal remunerados (Comisión Europea, 2007a). Las escasas perspectivas de empleo de los jóvenes y la situación financiera precaria a ellas asociada están tendiendo a agravar las tendencias demográficas desfavorables de baja fertilidad y envejecimiento de la población en gran parte de la Unión Europea.

Por el contrario, los demás países de ingresos elevados de la región (Islandia, Noruega y Suiza), así como Israel, registraron un bajo desempleo durante el período comprendido entre 1995 y 2006, con una tasa media total de un 5,1 por ciento en 2006 (4,7 por ciento para los hombres y 5,6 por ciento para las mujeres).

La información estadística sobre el desempleo en las demás subregiones de Europa y Asia central es incompleta. La mayoría de los países balcánicos afrontan tasas de desempleo de dos dígitos, aunque la tasa de desempleo declarado disminuyó en algunos países, como en Croacia, en donde pasó de un 14,7 a un 12,6 por ciento entre 2002 y 2005. En otras partes de los Balcanes, el desempleo aumentó a partir de un nivel ya muy elevado (por ejemplo, de un 39,3 a un 44,9 por ciento en Bosnia y Herzegovina y de un 32,2 a un 37,2 por ciento en la ex República Yugoslava de Macedonia entre 2000 y 2004). Se registraron cifras extremadamente elevadas de desempleo de los jóvenes durante el período comprendido entre 2000 y 2004 en Croacia (32 por ciento en 2005), la ex República Yugoslava de Macedonia (62 por ciento) y Serbia (48 por ciento).

La tasa de desempleo total en Turquía aumentó de un 6,5 por ciento en 2000 a un 10,5 por ciento en 2003, y volvió a disminuir ligeramente situándose en un 9,9 por ciento en 2006. El desempleo total de los jóvenes en 2006 se situó en un 18,7 por ciento, mientras que la tasa correspondiente a las jóvenes fue 1,6 puntos superior a la de los jóvenes. Si a las cifras oficiales de desempleo se suman las correspondientes al desempleo y subempleo no declarados, hay un excedente de mano de obra femenina de un 24,5 por ciento y un excedente de mano de obra masculina de un 17,6 por ciento.

En la Federación de Rusia, el desempleo disminuyó de forma constante desde un nivel elevado de un 13,3 por ciento durante la crisis económica en 1998 a un 7,2 por ciento en 2005 y 2006. Durante ese mismo período, la tasa de desempleo disminuyó de un 11,6 a un 6,8 por ciento en Ucrania y de un 11,2 a un 7,4 por ciento en la República de Moldova. En ambos países, la tasa de desempleo de las mujeres fue inferior a la de los hombres. El desempleo de los jóvenes, aunque registró una tendencia descendente, siguió siendo elevado situándose en un 14,9 por ciento en Ucrania y en un 18,8 por ciento en la República de Moldova en 2005.

Georgia registró una tasa de desempleo del 13,8 por ciento en 2005, lo que supuso un aumento con respecto a 2000 (10,8 por ciento). La tasa de desempleo de los jóvenes aumentó del 21,1 al 28,3 por ciento durante el mismo período. Por el contrario, la tasa de desempleo disminuyó del 12,8 al 8,4 por ciento en Kazajistán y del 12,5 al 8,4 por ciento en Kirguistán entre 2002 y 2004 (OIT, 2007).

2.2.3. El contexto de las tendencias divergentes del empleo

Así pues, se plantea la cuestión de por qué existen tales disparidades en los resultados del mercado de trabajo de la región. ¿Por qué algunos países mejoraron sus resultados en materia de empleo junto con el crecimiento económico, mientras que otros no lo hicieron?

Variaciones cíclicas

En una economía cada vez más globalizada, los resultados económicos y el empleo en toda la región están cada vez más vinculados a los movimientos cíclicos mundiales. Tras el estallido de la burbuja de Internet en 2000, los resultados del mercado de trabajo empeoraron prácticamente en toda la región durante varios años, pero más tarde mejoraron con la reactivación económica mundial en 2004. Gran parte de los buenos resultados del empleo se debieron al auge económico desencadenado por el crecimiento extraordinario de China, la India y otras economías emergentes. La reciente recuperación económica, y el crecimiento concomitante del empleo fue especialmente patente en países con una importante actividad exportadora, como la República Checa, Alemania (véase el recuadro 2.1) y Eslovaquia. El crecimiento y el empleo en la Federación de Rusia y en los demás países de la CEI se benefició de un importante aumento de los precios del petróleo y del gas.

El aspecto negativo de la mayor dependencia del crecimiento y del empleo en la economía mundial es la vulnerabilidad resultante a las crisis económicas. Los últimos datos estadísticos para el segundo semestre de 2008 revelan ya importantes disminuciones de las tasas de crecimiento del PIB y los primeros signos de recortes del empleo como resultado de la crisis financiera mundial. El Fondo Monetario Internacional (FMI) advierte de que los países de Europa Central y Oriental se verán especialmente afectados debido a la vulnerabilidad de sus mercados de crédito (*The Financial Times*, 26 de septiembre de 2008).

Transferencias públicas y privadas

Como parte de las políticas de convergencia de la Unión Europea, se proporcionó apoyo financiero a los nuevos Estados miembros en las etapas sucesivas de ampliación. El aumento espectacular del empleo y la disminución del desempleo en España e Irlanda se pueden atribuir en parte a las transferencias financieras y no materiales recibidas de los fondos estructurales europeos y de los fondos regionales con el objetivo de promover la cohesión dentro de la Unión Europea. Los países de la UE-12 también se han beneficiado de este apoyo. Simultáneamente, el rápido crecimiento de muchas economías en transición estuvo impulsado por enormes flujos de inversiones extranjeras directas e inversiones de cartera de empresas multinacionales, que han contribuido a reajustar y modernizar las estructuras económicas en los países receptores y estrechar o reducir las diferencias de tecnología y técnicas de gestión. Sin embargo, en muchos casos la distribución de los flujos de IED ha sido desigual, favoreciéndose más a las zonas avanzadas y a las capitales y dejando de lado a las zonas atrasadas, con lo que se agravaron todavía más las desigualdades existentes.

Coefficiente de empleo variable del crecimiento económico

Hasta hace poco, muchas antiguas economías en transición sufrían de un crecimiento económico con bajo coeficiente de empleo, al registrar tasas anuales de crecimiento del empleo a menudo tres a cuatro veces inferiores a las tasas de crecimiento del PIB (Cazes y Nesporova, 2007). En los países de Europa Central y Oriental no pertenecientes a la Unión Europea y la CEI se estimó que la elasticidad del empleo era en promedio de 0,15, lo que suponía que no se podía atribuir más del 15 por ciento del crecimiento del PIB al crecimiento del empleo, y que el 85 por ciento resultaba de los aumentos de la productividad.

Recuadro 2.1 ¿Qué hay tras la reciente recuperación del empleo en Alemania?

Tras años de estancamiento, Alemania experimentó una importante recuperación económica, registrando un aumento de las tasas de empleo y una disminución de las tasas de desempleo por encima del promedio de la Unión Europea entre 2005 y 2007. Sin embargo, las opiniones divergen en cuanto a las razones precisas de los resultados favorables del mercado de trabajo en Alemania. Algunos observadores lo atribuyen al amplio conjunto de reformas del mercado de trabajo (las «reformas Hartz») iniciadas por el gobierno de Schröder en 2002, que dieron lugar a una expansión del empleo independiente, el trabajo a tiempo parcial, los empleos temporales y el trabajo interino a través de agencia, a expensas de los empleos fijos a tiempo completo. Actualmente, los empleos «atípicos» constituyen entre un cuarto y un tercio del empleo total. Se considera que la reducción de la duración de las prestaciones de desempleo y el endurecimiento de las normas para tener derecho a dichas prestaciones han hecho que los desempleados estén más dispuestos a ocupar puestos vacantes, especialmente oportunidades de trabajo poco atractivas. Otros analistas hacen hincapié en el efecto de la moderación salarial junto con la creciente proporción de formas atípicas de empleo, como los «minitabajos» mal remunerados, que no están totalmente cubiertos por la seguridad social. El riesgo de engrosar la lista de trabajadores pobres es cada vez mayor y la rápida expansión del sector de bajos salarios se ha visto facilitada por una cobertura cada vez más limitada de la negociación colectiva y la no fijación de salarios mínimos legales. Si bien la reciente evolución del empleo apunta a un mayor número de puestos de trabajo, existe también una creciente proporción de empleos precarios. El trabajo decente está en peligro.

La creciente demanda global de bienes durables en una fase de reactivación en la economía mundial ha dado lugar a una importante expansión de las exportaciones en Alemania. La expansión se vio también favorecida por un estancamiento de los costos laborales junto con un aumento de la productividad. El entorno económico externo es en parte responsable del cambio favorable de coyuntura tanto en lo que respecta al crecimiento como al empleo, en particular dado que se redujo la demanda interna como resultado de los ingresos bajos y de la congelación de las pensiones. Por el contrario, empezó a repuntar la inversión pública y privada.

La fuerte dependencia de Alemania en las exportaciones como motor de la demanda y del empleo totales podría resultar insostenible habida cuenta de la apreciación del euro y de la inestabilidad de la economía mundial. El crecimiento y el empleo podrían verse seriamente afectados por una recesión mundial, como parecen indicar los últimos resultados económicos.

La elasticidad del empleo en estas subregiones era, con diferencia, la más baja de las principales regiones del mundo (OIT, 2007).

Dado que la mayoría de los nuevos Estados miembros de Europa Báltica y Central han experimentado una expansión del empleo por encima del promedio de la Unión Europea desde 2004, el período de «crecimiento sin empleo» puede que haya llegado a su fin en estos países. Sin embargo, el crecimiento sin empleo sigue siendo un problema en Hungría y en la mayoría de los países de Europa Sudoriental, en donde el coeficiente de empleo del crecimiento sigue siendo bajo a pesar de que las tasas de crecimiento del PIB son muy elevadas.

Los economistas del Banco Mundial han atribuido este desfase entre el crecimiento y el empleo a mercados de trabajo sobreprotegidos y a prestaciones sociales excesivas, que impiden los ajustes laborales (Rutkowski y otros, 2005). Pero esta explicación es difícilmente sostenible, ya que los resultados del empleo no han mejorado con la reducción gradual de las normas protectoras y la introducción de nuevas formas de empleo flexibles. Esta situación ha llevado a dos observadores a concluir que los mercados de trabajo en las

economías en transición son «flexibles pero no generan empleo» (Cazes y Nešporová, 2007). Además, ha habido una cierta flexibilidad en estos países como resultado del incumplimiento de la legislación laboral protectora (véase el capítulo 3).

Varios factores pueden dar cuenta de la inelasticidad del empleo con respecto al crecimiento económico:

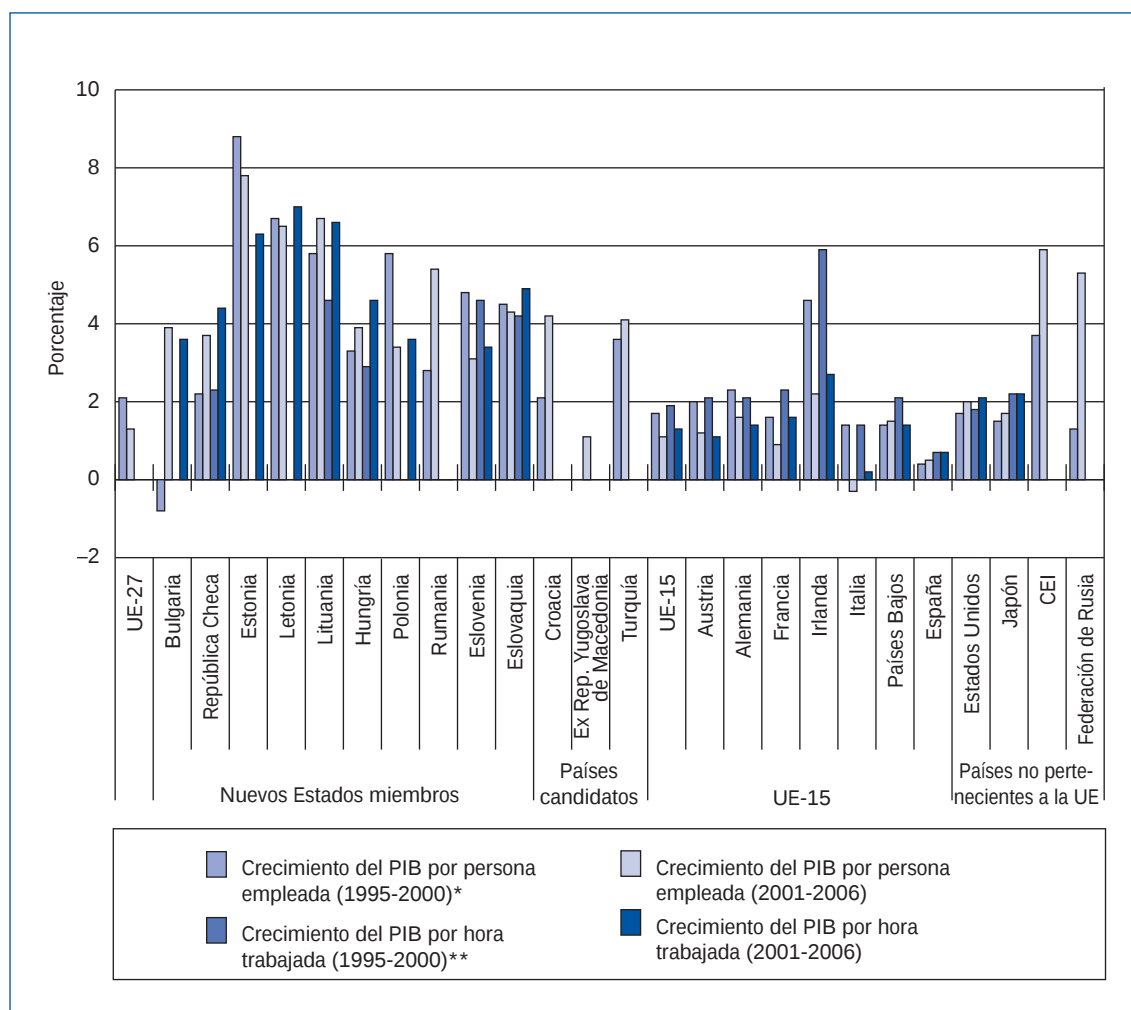
- crecimiento de la productividad que permite ahorrar mano de obra, el período de dotación excesiva de personal que se remonta a la época de las economías de planificación centralizada puede que haya llegado a su fin en algunos países pero no en otros;
- creación de empleo a la zaga de la supresión de empleo, en las economías en transición en la década de los noventa, la supresión de empleo superó a la creación de empleo, lo que dio lugar a pérdidas netas de empleo. Posteriormente, en algunos países se empezaron a sincronizar los flujos de empleo, mientras que en otros la brecha se distanció;
- adaptación a los cambios de la demanda laboral mediante modificaciones de los horarios de trabajo y no del número de trabajadores.

En algunos países, la débil respuesta del empleo al crecimiento es, al menos en parte, un artefacto estadístico causado, entre otros factores, por: el crecimiento de la economía informal, que no se registra estadísticamente; el efecto neto de la migración laboral, dado que los trabajadores migrantes no se incluyen en las estadísticas nacionales de empleo de sus países de origen, pero pueden aportar su contribución al crecimiento nacional a través de las remesas; y la reducción de los insumos y costos laborales sin reducción de personal, a través de medidas como las denominadas licencias administrativas, reducción de los horarios de trabajo y retrasos salariales, medidas que se utilizaron ampliamente en los países de la CEI en la década de los noventa, pero que desde entonces se han venido utilizando menos.

2.2.4. Crecimiento de la productividad

Como se señaló anteriormente, la mayoría de las UE-12 y los países candidatos, así como la CEI, registraron tasas de crecimiento de la productividad laboral muy superiores al promedio de la UE, lo que se puede considerar como parte del proceso de aproximación gradual a la frontera tecnológica (véase el gráfico 2.6). En la parte 1 de este informe temático se indica que la aceleración del crecimiento de la productividad laboral ha sido el resultado de un mejor acceso a los conocimientos y de una transmisión y asimilación más rápida de los conocimientos a través de la IED, la subcontratación y la liberalización del comercio en general. Asimismo, la adopción de mejores prácticas de organización ha permitido una utilización más eficaz de los factores de producción, en particular el capital y el trabajo. Además, el proceso de adhesión a la UE y, en menor grado, a la Organización Mundial del Comercio ha contribuido a mejorar considerablemente la legislación e instituciones nacionales, enviando señales positivas a los inversores nacionales extranjeros. Hay importantes diferencias entre los países de ingresos más bajos en lo que respecta a su capacidad para absorber la nueva tecnología y prácticas de organización, en función de la disponibilidad de personal calificado y el marco institucional, la disponibilidad de materias primas, las ventajas comparativas en materia de producción, y la política macroeconómica aplicada. Estas diferencias se reflejan en las importantes variaciones en el crecimiento económico y la evolución de la productividad laboral.

En la UE-15, la tasa media de mejora de la productividad laboral fue modesta en los años que sucedieron al cambio de siglo, situándose muy por debajo de la de los Estados

Gráfico 2.6. Crecimiento de la productividad laboral media en un grupo seleccionado de países (1995-2000 y 2001-2006)

*1996-2000 para la UE-27, Bulgaria y Eslovenia y 1997-2000 para Croacia. **1996-2000 para Lituania y Eslovenia.
Fuente: Comisión Europea, 2007a; Cálculos de la OIT.

Unidos y el Japón. En efecto, el crecimiento anual medio del PIB por persona en Francia y España cayó por debajo del 1 por ciento, e Italia registró incluso un crecimiento ligeramente negativo (véase el gráfico 2.6), planteándose la cuestión de si Europa Occidental estaba empezando a experimentar una tendencia de «creación de empleo sin crecimiento».

En el volumen I, parte 1, de este informe temático se indica que la desaceleración de los resultados de la productividad laboral de la UE-15 se debería atribuir a una desaceleración del cambio tecnológico, en particular de las tecnologías de la información y la comunicación (como consecuencia de las tasas bajas, y en algunos casos decrecientes, de inversión en capital físico) junto con mejoras del empleo, en gran medida vinculadas a un aumento de los empleos atípicos, normalmente menos productivos. La productividad más baja de estos empleos se debe a la reticencia de los empleadores a invertir en formación y mejora de las calificaciones de los trabajadores temporales o a tiempo parcial y a la menor motivación de dichos trabajadores para contribuir a la mejora de la productividad.

2.2.5. Empleo informal

El empleo informal presenta un doble reto en relación con el Programa de Trabajo Decente. En primer lugar, los trabajadores de la economía informal no suelen beneficiarse de la protección ni del apoyo previsto en la legislación del trabajo, la seguridad y asistencia social y las políticas activas del mercado de trabajo. Incluso se les suelen negar los derechos básicos de los trabajadores. En segundo lugar, los indicadores del empleo convencional puede que no sean pertinentes para el trabajo informal porque no se registra ni notifica oficialmente. Cuando esto ocurre, la información del mercado de trabajo está distorsionada y pierde valor para la formulación de políticas.

La información estadística sobre la incidencia del empleo no declarado en la región es escasa y dispersa. Las estimaciones varían en función del método de medición utilizado, ya se base en encuestas o se derive de las actividades económicas no observadas en las cuentas nacionales. Las definiciones y metodologías de medición difieren entre los países. Además, los niveles de trabajo informal son muy distintos entre hombres y mujeres, y entre los sectores urbano y rural. Durante la crisis económica en la Federación de Rusia y algunas economías de Europa Central y Oriental a finales de la década de los noventa, el volumen de trabajo informal aumentó considerablemente, reduciéndose de nuevo con la recuperación económica. Por ejemplo, el cambio porcentual del nivel de trabajo no declarado en pocos años en la década de los noventa fue de hasta un 70 por ciento en Kazajstán y de más de un 60 por ciento en Kirguistán. En Lituania, la tasa de empleo informal pasó de un 48,5 a un 72 por ciento entre 1998 y 2000 (OIT, 2007 y 2006b).

A finales de la década de los noventa, en los países de altos ingresos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el 5 por ciento o menos del trabajo no era declarado, mientras que en determinados países de la OCDE de Europa Meridional la incidencia del trabajo no declarado fue varias veces superior. Se estimó que la economía informal en la Unión Europea representaba entre el 7 y el 16 por ciento del total del PIB en 2003. En Europa Sudoriental y la CEI, la proporción relativa media de la economía informal es elevada, mientras que en Europa Central es moderada. Según el método de discrepancia de las cuentas nacionales, las proporciones oscilaban de un 22 por ciento en Bulgaria (en 2000) a un 53 por ciento en Bosnia y Herzegovina. En los países de la CEI, la proporción iba del 11 por ciento en Belarús (2002) al 50 por ciento en Kirguistán (2003). En Europa Central, la República Checa registró una proporción baja de un 9 por ciento y Hungría una proporción elevada de un 18 por ciento en 2000. Utilizando el denominado método de demanda de circulante, se estimó que la proporción de la actividad económica informal en la mayoría de los países de Europa Sudoriental se situó entre un 30 y un 40 por ciento entre 2000 y 2004. En la CEI, la cifra osciló entre un 37 por ciento en Uzbekistán y un 68 por ciento en Georgia (véase el cuadro 2.2).

En la mayoría de los países, el grueso de los trabajadores de la economía informal son mujeres, lo que significa que están sujetas a una mayor inseguridad del empleo y no tienen acceso a la formación, la protección social y otros recursos, con lo que son más vulnerables a la pobreza y marginación.

Las razones que explican la existencia del empleo informal son complejas (para una discusión detallada, véase OCDE, 2003). Algunas de las que se suelen citar no siempre resisten el análisis. Por ejemplo, se suele considerar que los elevados impuestos, los regímenes de seguridad social y la carga reglamentaria son responsables del empleo informal. Sin embargo, las comparaciones internacionales e históricas no corroboran necesariamente la idea de que los tipos impositivos elevados van asociados a niveles elevados de trabajo no declarado. Por ejemplo, en algunos países de ingresos altos, como los Estados nórdicos, los tipos impositivos elevados se combinan con una incidencia relativamente baja del trabajo no declarado.

Cuadro 2.2. Tamaño de la economía informal en Europa Sudoriental y la CEI (2000-2004, porcentaje del PIB)

	Método de discrepancia de las cuentas nacionales	Método de demanda de circulante
Europa Sudoriental		
Albania (2002)	28	35
Bosnia y Herzegovina (2003)	53	37
Bulgaria (2003)	22	38
Croacia (2000)	7	35
Rumania (2000)	21	37
Serbia y Montenegro (2004)	35	39
Ex República Yugoslava de Macedonia (1999)	14	36
CEI		
Armenia (1999)	29	49
Azerbaiyán (2003)	20	61
Belarús (2002)	11	50
Georgia (2001)	34	68
Kazajstán (2003)	22	45
Kirguistán (2003)	50	41
República de Moldova (2000)	31	49
Federación de Rusia (2003)	23	49
Tayikistán (2003)	15	–
Ucrania	–	55
Uzbekistán	–	37
Europa Central		
República Checa (2000)	9	20
Hungría (2000)	18	26
Polonia (2003)	14	29
Eslovaquia (2000)	15	20
OCDE*	–	16

* Promedio no ponderado, con exclusión de Turquía.

Fuente: Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa: Economic Survey of Europe, 2005, núm. 2, cuadro 3.5.

2.2.6. Migración en busca de empleo

Emigrar para encontrar empleo en el extranjero ha sido una de las soluciones más corrientes que han adoptado los trabajadores como respuesta a las perspectivas y condiciones de empleo poco satisfactorias, la inseguridad económica y la guerra o la persecución (por ejemplo, en los Balcanes a finales de la década de los noventa). El incentivo de emigrar se ve acentuado por las disparidades en los salarios y condiciones de

trabajo que existen entre los países. Cuando el apoyo público que se otorga a los desempleados es escaso, la emigración puede ser el único medio de supervivencia.

La migración puede ser legal o ilegal. Dentro de la Unión Europea, la libre circulación de trabajadores está garantizada en virtud del artículo 39 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, mientras que el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y, en particular, la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, tienen por objetivo promover los flujos internacionales de mano de obra temporales y circulares. La normativa de la UE también permite las transferencias temporales de trabajadores calificados por una duración de hasta un año y el movimiento temporal de proveedores de servicios contractuales de fuera de la UE-27 por una duración de hasta seis meses.

Dentro y fuera de la región, la migración temporal ha aumentado durante el último decenio. Se han podido determinar cuatro importantes corrientes de migración geográfica en la región desde mediados de la década de los noventa, a saber: flujos entre países dentro de la UE-27, principalmente desde la UE-12 a la UE-15; flujos de fuera de la UE, principalmente desde Europa Oriental, los Balcanes Occidentales, África del Norte, Asia y América Latina (a España); flujos de Asia Central y el Cáucaso a la Federación de Rusia y Kazajistán; y la migración de trabajadores calificados y altamente calificados (fuga de cerebros) de la UE y otros países europeos a América del Norte. La migración laboral afecta desproporcionadamente a los extremos superior e inferior del espectro de calificaciones.

Se ha observado una pronunciada tendencia al alza de la migración neta en la UE-25 (esto es, sin Bulgaria y Rumania), al pasar de 0,6 millones en 1994 a 1,85 millones en 2004 (Eurostat, 2007). Sin embargo, las cifras subestiman la verdadera magnitud de los flujos entre países ya que no tienen en cuenta la migración clandestina (inmigrantes ilegales o trata de personas). Entre 1994 y 2004, las reservas de trabajadores extranjeros como porcentaje de la oferta total de mano de obra aumentaron en toda la UE-15. Se registraron importantes aumentos en España, Irlanda, Italia y Portugal, que pasaron de ser países de emigración tradicional a ser países de inmigración neta. En términos de porcentaje, la contribución más importante de la inmigración al crecimiento nacional del empleo se registró en Alemania, Austria, Dinamarca y Reino Unido. La ampliación de la UE produjo una aceleración espectacular de los movimientos migratorios de la UE-12 a la UE-15, en particular desde Polonia, seguida de Rumania y Bulgaria (OCDE, 2007). El número de ciudadanos polacos en el extranjero aumentó de aproximadamente 1 millón en 2004 a 1,95 millones a finales de 2006, lo que equivale a prácticamente un 12 por ciento de la fuerza de trabajo nacional.

La migración laboral también ha sido considerable en Europa Sudoriental y la CEI. La Federación de Rusia, Ucrania y Kazajistán son importantes receptores netos de trabajadores migrantes, muchos de los cuales proceden del Cáucaso y Asia Central, regiones que han perdido mano de obra calificada a través de la emigración. Se estima que Ucrania pierde cada año unos 15.000 especialistas con altos niveles de educación (Mansoor y Quillin, 2006), mientras que el 9 por ciento de la población búlgara abandonó el país entre 1998 y 2004. Prácticamente dos tercios de los emigrantes eran hombres jóvenes con un buen nivel de educación, muchos de los cuales encontraron trabajo en puestos poco calificados, como el cuidado de niños y de ancianos, el trabajo doméstico, la agricultura y la construcción.

Muchos países de la región tienen que hacer frente a problemas de inmigración ilegal. Por ejemplo, en la Federación de Rusia, el Servicio Federal de Migración estimó, en 2006, que había medio millón de inmigrantes en situación regular y entre 5 y 14 millones de inmigrantes indocumentados en el país (véase la revista de la OIT *Trabajo*, núm. 57,

Recuadro 2.2 Cómo las políticas comerciales del Norte provocan desempleo y presiones migratorias en África

Las políticas de la UE pudieran estar agravando la presión migratoria desde el Sur. Las normas y prácticas comerciales han contribuido al aumento de las disparidades económicas entre el Norte y el Sur. Algunos acuerdos comerciales existentes y ciertas formas de ayuda interna han causado importantes distorsiones en el comercio. Los países ricos del Norte han levantado barreras arancelarias y no arancelarias para los fabricantes y productores agrícolas de los países en desarrollo y han invertido enormemente en subvenciones a su propia producción. Los enormes excedentes subvencionados que resultan de esta política (por ejemplo, de algodón, maíz, soja, harina, arroz, tomates, aves de corral, leche en polvo y fruta) se venden a los países pobres a precios con los que, a pesar de los costos de producción locales extremadamente bajos, resulta prácticamente imposible competir. Además, los pescadores de África Occidental están teniendo cada vez más dificultades porque las grandes flotas pesqueras de países europeos, dotadas de equipo moderno y carburante altamente subvencionados, están faenando a lo largo de sus costas. Para África Subsahariana, las consecuencias de estas prácticas comerciales son desastrosas porque una gran proporción de la población vive de la agricultura y de la pesca.

septiembre de 2006). Según las estimaciones, el número de inmigrantes ilegales en la UE se sitúa entre dos y ocho millones, de los cuales entre 300.000 y 500.000 son víctimas de la trata (Comisión Europea, 2007a). Según estudios de la OIT de migrantes ilegales en Austria y la República Checa, el principal motivo del empleo irregular de nacionales extranjeros es la reducción de los costos laborales al no pagarse las cotizaciones a la seguridad social ni los impuestos.

La OIT ha documentado la existencia de un importante tráfico ilícito de trabajadores migrantes con fines de explotación sexual de países tales como la República de Moldova, Rumania y Ucrania. Los principales factores que conducen al tráfico ilícito, después de la falta de perspectivas de empleo, son la falta de recursos económicos y servicios sociales en los países de origen.

La migración es beneficiosa si el flujo de trabajadores entre países contribuye a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, reduciendo el desempleo en el país de envío y colmando los déficit de mano de obra en el país de destino. Sin embargo, los posibles efectos positivos de la migración se ven comprometidos si los emigrantes están empleados por debajo del nivel de competencias adquirido a través de su educación y formación.

Las remesas de los migrantes pueden ser una importante fuente de inversión y crecimiento en sus países de origen. Por ejemplo, en 2004, las transferencias de ingresos registradas oficialmente representaron más del 20 por ciento del PIB en Bosnia y Herzegovina y la República de Moldova (Banco Mundial, 2006), lo que generó importantes efectos multiplicadores a través del consumo y de la inversión, con consecuencias positivas para el empleo. Sin embargo, los efectos negativos de la migración laboral abarcan la pérdida de mano de obra, en particular los trabajadores calificados, en los países de envío y el consiguiente deterioro de la productividad, competitividad, innovación, inversión y crecimiento del PIB, así como un menor empeño en formar a los trabajadores tanto en los países de envío como de destino.

Desde fuera, se suele considerar a la UE como una «fortaleza», especialmente en sus extremos meridional y oriental en donde está cerrando sus puertas a los refugiados y personas en busca de asilo. Ha aumentado el flujo de migrantes, principalmente procedentes de África, que tratan de encontrar empleo e ingresos en Europa, a menudo arriesgando sus

vidas al atravesar el Mediterráneo para escapar de las consecuencias del desempleo, la guerra civil, las sequías e inundaciones y otros efectos del cambio climático.

Un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes

Las condiciones de empleo de muchos trabajadores migrantes son uno de los retos más serios que tiene que afrontar el Programa de Trabajo Decente. Algunas de las condiciones más inaceptables son el resultado de la migración irregular, la falta de protección social, la discriminación y la explotación sexual de los migrantes. En octubre de 1999, el Consejo Europeo hizo un llamamiento para que se formulara una política común de la UE en los ámbitos de la inmigración y el asilo, que debería abarcar los siguientes elementos: asociaciones con países de origen, un sistema de asilo común europeo, un trato equitativo para los nacionales de terceros países y la gestión de los flujos migratorios. La OIT tiene un mandato constitucional de proteger a los trabajadores migrantes. En una resolución adoptada por la CIT en su 92.^a reunión (2004) se instaba a la Oficina y a los mandantes a que aplicaran un plan de acción para los trabajadores migrantes que debería tener por objetivo: la elaboración de un marco multilateral no vinculante para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos; la aplicación más amplia de las normas internacionales del trabajo y de otros instrumentos pertinentes; la aplicación del Programa Global de Empleo de la OIT; la protección social de los trabajadores migrantes; la creación de capacidad, el fomento de la concienciación y la asistencia técnica; el fortalecimiento del diálogo social; la mejora de la información y de la base de conocimientos; y la promoción de la cooperación política y del diálogo. Las medidas adoptadas a nivel regional para la aplicación del plan de acción se examinan en el volumen II del presente informe.

2.3. Aspectos en los que la región no ha logrado cumplir sus aspiraciones: quedan importantes déficits de empleo por superar

Aunque la mayoría de los países de la región han mejorado sus cifras de empleo en los últimos años, muchos siguen sin cumplir los objetivos establecidos por sus propios gobiernos o sus compromisos en tanto que miembros de organizaciones internacionales, como la OIT y la UE.

Normas multilaterales y estrategias para el empleo

Las principales normas de la OIT sobre la política del empleo, en particular el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), tienen por objetivo lograr el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Los medios y medidas adoptados para lograr este fin abarcan las políticas macroeconómicas expansionistas, las políticas del mercado de trabajo activas y pasivas, la educación y formación profesional, las políticas estructurales, la promoción del desarrollo industrial y rural y la participación activa de los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones en la formulación y aplicación de políticas. La orientación de la OIT en relación con la política de migración, como el plan de acción contenido en la resolución de la CIT de 2004, se basa en el principio de que la migración debería ser una elección y no una necesidad.

Siendo la mayor organización multilateral de la región, la UE ha establecido normas y objetivos estratégicos que se ajustan en gran medida a las normas de la OIT. En 2000, la Cumbre del Consejo Europeo celebrada en Lisboa fijó el objetivo ambicioso para la UE de convertirse en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del

mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social» para 2010. Las directrices para el empleo del Consejo Europeo, adoptadas en 1998 y reemplazadas en 2003, se aplican a través del denominado método abierto de coordinación, que se basa en los planes de acción nacionales. La misma técnica también se ha aplicado en los últimos años como parte del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental en el contexto del proceso de Bucarest.

Coordinación de las políticas micro y macroeconómicas

En su Programa Global de Empleo de 2003, la OIT pide encarecidamente que se adopten políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo e insta a la integración y coordinación de políticas, que también son esenciales para el logro de los objetivos globales de cohesión económica social y territorial de la UE.

La verdadera cuestión que se plantea es si se ha reconocido suficientemente en la UE el papel decisivo que desempeña la política macroeconómica para el empleo y los niveles de vida, y si ha habido una integración suficiente de las políticas sociales y del mercado de trabajo. Más concretamente, se debería considerar si, al concebir los objetivos e instrumentos de la política macroeconómica de la UE, el empleo ha sido un objetivo global, o simplemente un factor residual. A diferencia de los Estados Unidos, en donde el Banco de Reserva Federal tiene la misión de ajustar su política monetaria de conformidad con los objetivos de estabilidad de los precios, crecimiento económico y pleno empleo, el objetivo primordial de la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE) es contener la inflación de precios al consumidor. Sin embargo, la experiencia muestra que la inflación sobrepasa inevitablemente el límite fijado del 2 por ciento en los países industrializados en las fases ascendentes del ciclo. La política monetaria comparativamente restrictiva del BCE ha limitado, pues, el ritmo de crecimiento y expansión del empleo a corto plazo, y los países fuera de la zona euro, como Dinamarca, Suecia y el Reino Unido, han registrado mejores resultados en materia de empleo en el último decenio que los de la zona euro. De ello se desprende que el crecimiento económico y el pleno empleo deberían situarse en pie de igualdad con la estabilidad de los precios en la UE.

La segunda cuestión que se plantea es si la UE no ha impuesto a veces demasiadas restricciones a las políticas fiscales, dificultando así la consecución de un empleo más pleno y mejor. Al aplicar la regla de un déficit presupuestario máximo permitido del 3 por ciento, no se hizo ninguna distinción sobre si el gasto público debía destinarse al consumo o a la inversión, lo que ha dado lugar a que los gobiernos de la UE y los organismos parafiscales impongan limitaciones excesivas al gasto público, incluso en períodos de recesión económica. Esto ha restringido, sin duda, las opciones de política pública para la promoción de más y mejores empleos, incluidos los gastos públicos en investigación y desarrollo, educación y formación profesional, medidas de política activa del mercado de trabajo, el suministro público de servicios para el cuidado de los niños y otras inversiones en infraestructura y servicios sociales. De forma más general, la cuestión que se plantea es cómo la UE podrá aplicar su Estrategia de Lisboa sin aumentar su nivel de inversión en investigación y desarrollo o recursos humanos. Además, se debería considerar cómo se puede alcanzar el noble objetivo de la UE de convergencia del desarrollo regional y de los niveles de vida sin invertir suficientemente en las regiones y zonas atrasadas o desfavorecidas. En este sentido, cabe señalar que los Estados miembros de la UE con mejores resultados de empleo tienden a ser los que registran mayores niveles de gasto público en políticas activas del mercado de trabajo o en formación profesional (en particular, Dinamarca, Países Bajos y Suecia).

También se han observado la aplicación de macropolíticas restrictivas que constituyen un obstáculo para el empleo fuera de la UE-27. Por ejemplo, en Turquía, hasta hace muy

poco, los responsables de la formulación de políticas no consideraban la promoción del empleo como una prioridad y en su lugar se concentraban, casi exclusivamente, en las políticas antiinflacionistas. Las consecuencias de esta política son evidentes, dado que Turquía experimentó una nueva disminución de la tasa de empleo después de 2000 partiendo de una base que ya era baja.

Inversión en calificaciones de los trabajadores y empleabilidad

Constituye un motivo de gran preocupación el que aproximadamente un 30 por ciento de la población de la UE en edad de trabajar está actualmente poco calificada, en particular habida cuenta de que se prevé la creación de más de 12,5 millones de empleos en la UE, entre 2006 y 2015, para las personas altamente calificadas y de casi 9,5 millones de empleos de un nivel de calificación medio, frente a una supresión de 8,5 millones de puestos que requieren un bajo nivel de calificación (CEDEFOP, 2008). Los países de Europa Sudoriental y de la CEI también tienen que hacer frente a necesidades especiales de formación de calificaciones, principalmente debido a la continua reestructuración de sus economías y a la pérdida generalizada de calificaciones como resultado de la emigración.

La mayoría de las antiguas economías de planificación centralizada de la región comenzaron el proceso de transformación con un importante bagaje de formación técnica y profesional. Sin embargo, las tasas de participación en la educación y formación cayeron en picado, en parte debido a que mucha de la formación había pasado a ser irrelevante durante la fase de transición y no se ajustaba a las nuevas calificaciones. En muchos países de la región, el paso de la formación profesional a la educación terciaria ampliada, y el cambio en el orden de prioridades de los campos técnicos a los estudios sociales, dio lugar a un déficit de técnicos y de trabajadores manuales con calificaciones técnicas, y a un excedente de licenciados en ciencias sociales. Al mismo tiempo, se redujeron considerablemente los presupuestos públicos de educación y formación en la década de los noventa y disminuyó la participación en la educación, en particular en el Cáucaso y Asia Central, con la introducción de las matrículas, poniendo así en peligro el desarrollo de las calificaciones.

Según la encuesta de la Unión Europea sobre la fuerza de trabajo de 2003, la tasa de participación de la población activa adulta de 25 a 64 años en actividades de formación, ya sean formales, no formales o informales, fue en promedio de un 42 por ciento (Eurostat, 2007). Además, la participación en la formación es muy desigual entre los países y entre las categorías de empresas, trabajadores y sectores económicos. La intensidad de la formación es aproximadamente cuatro veces superior en los países nórdicos y en Irlanda que en la UE-12 (Nestler y Kailis, 2003). Los sectores tecnológicamente avanzados son los que más gastan en formación profesional y técnica de adultos, y las grandes empresas invierten mucho más tiempo de trabajo en la formación continua que las pequeñas y medianas empresas (PYME). Además, los hombres tienden a tener un mejor acceso a la formación permanente que las mujeres, mientras que la tasa de formación es superior para las personas con un nivel de educación inicial más elevado. Por consiguiente, los modelos de participación en la educación y formación profesional tienden más bien a agravar que a atenuar las diferencias de calificación que ya existían en la fuerza de trabajo, incluidas las diferencias de calificación existentes entre hombres y mujeres, diferentes grupos de edad y entre los trabajadores con contrato de trabajo permanente y los que poseen un contrato de trabajo temporal, socavando así todavía más el cumplimiento de los compromisos de la Estrategia de Lisboa de productividad, competitividad, igualdad de oportunidades y cohesión social.

El factor más importante para la empleabilidad de la fuerza de trabajo y su adaptabilidad a las modificaciones de la estructura de la demanda laboral, después de la

inversión de los empleadores en formación de calificaciones, son las políticas activas del mercado de trabajo. En la mayor parte de los países de la UE-27, estas políticas se han vuelto más personalizadas en los últimos años, aunque los gastos que a ellas se orientan han tendido a disminuir desde 2000, tanto como porcentaje del PIB como por trabajador (Eurostat, 2007, véase también el gráfico 3.6). Por término medio, los países de la UE-12 gastan menos en políticas activas que los de la UE-15.

Los países del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental, en el contexto del proceso de Bucarest, han realizado grandes esfuerzos para adoptar políticas del mercado de trabajo, incluidas las políticas activas, y establecer una administración pública eficaz del mercado de trabajo siguiendo el modelo de la UE. Sin embargo, la aplicación de estas políticas se ha visto limitada por la financiación y los recursos del personal, en parte debido a las políticas fiscales restrictivas. El desequilibrio resultante entre la oferta y la demanda puede ser una de las causas del bajo coeficiente de empleo del crecimiento económico en estos países.

Corregir la inferioridad de oportunidades de empleo para las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de edad

Muchos países de la región, a diferencia de los países escandinavos, el Reino Unido y los Estados Unidos, registran relaciones empleo población bajas para las trabajadoras, los trabajadores jóvenes de 15 a 24 años y los trabajadores de 55 a 64 años. Prácticamente todas las antiguas economías en transición registran tasas de empleo de los jóvenes inferiores al 30 por ciento. En gran medida, las bajas proporciones de empleo de los jóvenes, las trabajadoras y las personas de edad explican las bajas tasas de empleo total.

Varias razones explican la situación de empleo precaria de estos grupos, incluida una demanda global de mano de obra insuficiente. Los trabajadores jóvenes también experimentan problemas relacionados con la transición entre la escuela y el trabajo, deficiencias en su educación general y la baja calidad de la formación continua y profesional (Eurostat, 2007). Las opiniones divergen en cuanto los motivos por los que se han reducido las oportunidades de empleo de los trabajadores de edad en Europa. Se ha sostenido que su empleo se ha reducido debido a prestaciones de desempleo excesivamente generosas, cuñas fiscales elevadas y estructuras de compresión de los salarios que «abren una brecha entre los costos laborales y la productividad de los trabajadores menos productivos, lo que les aparta del mercado de trabajo» (Bertola y otros, 2002). Sin embargo, la afirmación de que los trabajadores de edad son menos productivos es cuestionable. Si bien la capacidad física disminuye normalmente con la edad, esto es menos importante en la economía basada en los conocimientos, que debería valorar la experiencia, el discernimiento y la capacidad para organizar y gestionar, características que suelen aumentar con la edad.

Entre los obstáculos importantes que se interponen al aumento del empleo de los trabajadores de edad figuran la discriminación por motivos de edad y las políticas deliberadas, a menudo introducidas en la década de los noventa, de apartar a dichos trabajadores del mercado de trabajo, en parte a fin de aumentar las oportunidades de empleo para los trabajadores jóvenes. Más recientemente, dado que las políticas de jubilación anticipada han resultado ser insostenibles habida cuenta del envejecimiento de la fuerza de trabajo, la situación financiera de los fondos de pensiones y los crecientes déficit de mano de obra, se ha iniciado un cambio de orientación de las políticas para promover el empleo de los trabajadores de edad con miras a aumentar las tasas de empleo total. Con todo, queda mucho margen para mejorar las oportunidades de empleo de los trabajadores de edad a través de las siguientes medidas: luchar contra la discriminación en el empleo por motivos de edad; ofrecer más o mejores oportunidades para el aprendizaje permanente y la formación en el empleo; mejorar la calidad de los empleos y las condiciones

Recuadro 2.3 Promoción del empleo de los trabajadores de edad en Finlandia

En un contexto de profunda recesión económica, desempleo elevado, rápido envejecimiento de la población y una tasa elevada de jubilación anticipada, el Gobierno de Finlandia, en colaboración con los interlocutores sociales, inició un programa nacional en 1997 para mejorar la situación de los trabajadores de edad (55 a 64 años) y de mediana edad (45 a 55 años) en el mercado de trabajo.

Las medidas adoptadas se concibieron para cambiar las actitudes con respecto a los trabajadores de edad y valorar su experiencia como un elemento positivo de su empleabilidad y como un valor nacional. Además, se amplió la oferta de formación profesional para los trabajadores de edad, se adaptaron los requisitos laborales a sus capacidades, se introdujeron mejoras en el ámbito de la salud en los lugares de trabajo, se adoptaron medidas especiales de rehabilitación profesional y se emprendieron reformas de las pensiones para proporcionar incentivos con miras a permanecer más tiempo en el mundo del trabajo.

El programa, que se basó en un amplio consenso social y se aplicó a nivel interministerial, generó resultados positivos y dio lugar a un aumento espectacular de la tasa de empleo de los trabajadores de 55 a 64 años de edad, una pronunciada disminución del desempleo de larga duración en esta categoría y una disminución de la diferencia entre la edad de jubilación reglamentaria y la edad de jubilación media.

de trabajo para mantener la capacidad de trabajo en el curso de la vida; y promover una mejor valoración de sus calificaciones y experiencia laboral teniendo en cuenta la edad. A cambio de una ampliación del promedio de la vida activa, se podría ofrecer a los trabajadores más oportunidades de tomar licencias pagadas durante las fases de la vida que se asocian con mucho estrés para garantizar que los trabajadores pueden permanecer en el empleo durante más años. Finlandia se encuentra entre los países que ha logrado aumentar más su tasa de participación de la fuerza de trabajo y empleo para los trabajadores de edad, gracias a lo cual ha aumentado su tasa de participación de la fuerza de trabajo en 15,6 puntos pasando de un 42,9 por ciento en 1995 a un 58,5 por ciento en 2006.

El empleo de las mujeres se puede promover luchando contra la discriminación por motivos de género en la contratación, nombramiento, ascenso y remuneración, y adoptando medidas para conciliar las responsabilidades laborales y familiares (véase el capítulo 4). A no ser que se resuelvan los conflictos entre las necesidades laborales y familiares, los efectos negativos abarcan el estrés, el ausentismo, licencias de enfermedad prolongadas, elevada rotación del personal, menor productividad y dificultades para contratar al personal adecuado. Sin embargo, en términos más positivos, las modalidades de empleo favorables a la familia presentan múltiples beneficios. En los países nórdicos, se lograron alcanzar tasas elevadas de empleo de las mujeres a través de la expansión y mejora de la calidad de la educación pública, la salud y los servicios sociales, mientras que las oportunidades que se ofrecieron a las mujeres para ascender a puestos de dirección han contribuido a reducir las diferencias de remuneración por motivos de género registrando los niveles más bajos de la región.

La falta generalizada de oportunidades de empleo para los trabajadores jóvenes, de edad y para las mujeres guarda relación con deficiencias en la educación general y en la formación y educación profesional inicial y de adultos. A menos que las mujeres de edad y a mitad de carrera que se reincorporan al mercado laboral después de haber criado a los hijos tengan acceso a programas específicos de formación y perfeccionamiento de las calificaciones, es probable que su movilidad profesional se oriente a la baja. De igual modo, es necesario adoptar conjuntos de medidas amplias y coordinadas que propicien la contratación de personas de edad a fin de aumentar las oportunidades de empleo de los trabajadores de edad.

2.4. Conclusiones

En muchas partes de la región, la situación del empleo es mejor hoy que a principios de 2005 cuando la OIT celebró su séptima Reunión Regional Europea, en Budapest, aunque la actual crisis financiera pudiera volver a empeorar las cifras de empleo. Todos los países de la UE se beneficiaron de la reactivación económica global y experimentaron un aumento de las tasas de empleo y una disminución de las tasas de desempleo después de 2004. En 2006, la tasa media de empleo en la UE-27 fue superior y las tasas medias de desempleo y de desempleo de larga duración fueron inferiores a los niveles registrados diez años antes, y las diferencias en estos ámbitos se fueron reduciendo en relación con los Estados Unidos y el Japón. El aumento del empleo de las mujeres fue superior al de los hombres, con lo que se dedujo la diferencia por motivos de género. Sin embargo, la mejora fue desigual entre los países de la UE-27. Fuera de la UE, el empleo evolucionó de forma irregular. La Federación de Rusia y Ucrania experimentaron un aumento considerable del empleo tras la crisis de finales de la década de los noventa, pero la situación se estancó o se deterioró en Europa Sudoriental. Turquía y la mayor parte de los Balcanes Occidentales han estado afectados por un crecimiento sin empleo.

El hecho de que la mayor parte de la región registre actualmente mejores resultados de empleo está en contradicción con las nociones pesimistas sobre los mercados laborales europeos, muy difundidas hace algunos años. Las alegaciones de «euroesclerosis» resultaron ser insostenibles. Si bien el crecimiento sin empleo persiste en algunos países, no es una característica general de los mercados laborales de la región. Los países europeos han sido capaces de competir con los países emergentes de Asia, incluso cuando los costos de la mano de obra son comparativamente elevados. Las tasas de empleo han aumentado en la mayoría de los países, aun cuando se ha dado una mayor apertura del comercio y se han limitado las pérdidas de empleo a través de la relocalización de la producción. A pesar de los tipos impositivos relativamente elevados y los gastos de seguridad social, los países escandinavos van a la cabeza del mundo en casi todos los indicadores de competitividad, superávit de la cuenta corriente, finanzas públicas sólidas y resultados del mercado de trabajo. Muchos trabajadores emigran a países europeos y encuentran allí empleo, y a ellos se sumarían muchos otros si no se les restringiera la entrada.

Con todo, a pesar de estas mejoras, muchos países, especialmente fuera de la UE, tienen que hacer frente a una situación de empleo que dista mucho de ser satisfactoria. Muchos países de la UE todavía no han alcanzado las metas de empleo establecidas para 2010. En los grandes países de la UE, la mejora de la productividad laboral es más débil y algunos de los recursos laborales más calificados se han perdido con la emigración. Europa Sudoriental tiene que hacer frente a altos niveles de empleo informal y de emigración. Aunque la emigración puede proporcionar un alivio temporal cuando hay altas tasas de desempleo, suele empeorar a largo plazo las perspectivas de desarrollo económico y empleo, en particular debido a la pérdida de trabajadores jóvenes calificados.

A fin de subsanar estos déficit de empleo, los países de la región tendrán que modificar su marco normativo. Queda mucho margen de acción para mejorar la integración de políticas y la aplicación en toda la región. Se pueden lograr más y mejores empleos a través de políticas macroeconómicas más expansionistas, una mayor inversión en las calificaciones y empleabilidad de los trabajadores a través de la formación y de políticas activas del mercado de trabajo, mejores oportunidades de empleo para las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de edad, y mayores esfuerzos para promover y proteger el empleo de los trabajadores migrantes. Estas medidas son también esenciales para contrarrestar los efectos negativos del envejecimiento de la población en toda la región.

Así pues, todavía quedan por abordar cuestiones fascinantes de vital importancia. Por ejemplo, se debería considerar si los progresos señalados en los niveles de empleo, cuando ha sido el caso, se han logrado a expensas de un deterioro de la calidad del empleo, al menos de una parte de la fuerza de trabajo. En los capítulos siguientes se tratan ésta y otras cuestiones.

Los participantes tal vez estimen oportuno considerar las siguientes cuestiones:

- Ha habido signos vacilantes de convergencia económica en toda la región en los últimos años como resultado de las transferencias financieras y tecnológicas y un crecimiento de la productividad relativamente rápido en los países no pertenecientes a la UE-15. ¿Qué políticas serían necesarias para mantener o acelerar el proceso de aproximación económica en estos países? ¿Cuáles son las causas y las consecuencias a más largo plazo de una importante desaceleración del crecimiento de la productividad en la UE-15 durante el último decenio y cómo se pueden abordar?
- Se han registrado distintas tendencias del empleo en toda la región desde mediados de la década de los noventa, con una evolución positiva en la UE-15 así como en la Federación de Rusia y Ucrania en 2000, pero un tanto decepcionante, hasta hace poco, en la UE-12, y un crecimiento sin empleo persistente en Turquía y en la mayor parte de los Balcanes Occidentales. ¿Cómo retener las experiencias positivas e invertir las tendencias negativas? ¿Cómo seguir realizando progresos hacia el pleno empleo?
- A pesar de las tendencias de empleo generalmente positivas en la mayor parte de la región en los últimos años, determinados grupos (jóvenes, personas poco calificadas y migrantes) han registrado tendencias de empleo menos deseables y, a menudo, acaban en el empleo informal. ¿Qué hacer para aumentar las tasas de empleo entre estos grupos? ¿Cómo mejorar las oportunidades de acceso a mejores empleos en la economía formal para las trabajadoras, los jóvenes y los trabajadores de edad?

3. Políticas de mercado de trabajo para conciliar flexibilidad y seguridad

Una de las cuestiones centrales de la Séptima Reunión Regional Europea de 2005 fue el debate relativo a la flexibilidad y a la seguridad en los mercados de trabajo de la región. El informe preparado para la reunión⁸ indicaba que el debate sobre los pros y los contras de la flexibilidad del mercado de trabajo provenía de las diferencias observadas al ajustar empleo y salarios a raíz de los embates económicos sufridos por los mercados laborales de los Estados Unidos y Europa (Occidental) en la década de los ochenta. Algunos observadores sostenían que las altas tasas de desempleo y la escasa creación de puestos de trabajo en Europa se debían principalmente a la rigidez de los mercados de trabajo plasmada en una restrictiva legislación en materia de protección del empleo, en el poder de negociación sindical, en sistemas de bienestar generosos y en onerosas cargas fiscales sobre el trabajo. Afirmaban que, una vez eliminadas esas notas de rigidez, los mercados de trabajo europeos se recuperarían.

El informe de 2005 apuntaba que en Europa nunca se había alcanzado un consenso en torno a un planteamiento de los mercados de trabajo parecido al de los Estados Unidos y que, en cambio, se había generado una postura más moderada que reconocía el valor de las instituciones de los mercados laborales europeos, aunque sin desechar por completo los efectos positivos que algún elemento añadido de flexibilidad en el mercado de trabajo aportaba al empleo y al desempleo. Así surgió el llamado enfoque de la *flexiguridad*.

Rara vez se define la flexiguridad en términos precisos y diversos grupos de interés pondrán de relieve diferentes aspectos del concepto. Sin embargo, en la Séptima Reunión Regional Europea, los mandantes de la OIT llegaron a un consenso sobre la siguiente perspectiva:

Las empresas se enfrentan con un aumento de la competencia a raíz de la globalización y la adaptación a mercados sujetos a cambios rápidos. En varios países ha funcionado bien una política de flexibilidad y seguridad para las empresas y los trabajadores, en virtud de la cual se proporcionan nuevas oportunidades de formación que mejoran la aptitud para el empleo, así como ayuda para la búsqueda de un empleo, ingresos de apoyo y protección social. Los elementos decisivos para equilibrar la flexibilidad y la seguridad son el diálogo social tripartito emprendido en el marco de amplias estrategias macroeconómicas nacionales, la negociación colectiva y el respeto de la legislación del trabajo (OIT, 2005b).

Desde la celebración de la Séptima Reunión Regional Europea, el debate sobre la flexiguridad ha venido evolucionando en otros foros europeos. En concreto, entre finales de 2006 y principios de 2008, el debate se ha centrado en el conjunto de principios comunes sobre la flexiguridad sentados por la Comisión Europea, a saber:

1. La flexiguridad entraña disposiciones contractuales flexibles y fiables (desde el punto de vista del empleador y del empleado, y de «los que están dentro» y «los que están fuera»), estrategias globales de aprendizaje permanente, políticas activas del mercado laboral eficaces y sistemas de seguridad social modernos. Su objetivo es potenciar la aplicación de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, mejorar cuantitativa y cualitativamente el empleo y reforzar los modelos sociales europeos,

⁸ <http://www.ilo.org/public/spanish/region/eurpro/geneva/regconf2005/report.htm>.

- mediante el establecimiento de nuevas modalidades de flexibilidad y seguridad encaminadas a aumentar la adaptabilidad, el empleo y la cohesión social.
2. La flexiguridad se sustenta sobre el equilibrio entre los derechos y las responsabilidades de los empleadores, los trabajadores, los solicitantes de empleo y las autoridades públicas.
 3. La flexiguridad debería adaptarse a las circunstancias, los mercados de trabajo y las relaciones laborales específicos de los Estados miembros. La flexiguridad no gira en torno a un único modelo de mercado laboral ni a una única estrategia de actuación.
 4. La flexiguridad debería reducir la brecha abierta entre los que están dentro del mercado laboral y los que están fuera de él. Los que ahora están dentro necesitan apoyo para preparar las transiciones de un empleo a otro y estar protegidos mientras éstas duren. Los que ahora están fuera — incluidas las personas inactivas, entre las que mujeres, jóvenes y emigrantes están excesivamente representados — necesitan puntos de entrada al empleo que les faciliten el acceso al mismo y puntos de apoyo que les permitan progresar hacia unas modalidades contractuales estables
 5. Debe promoverse la flexiguridad interna (en una misma empresa), pero también la externa (de una empresa a otra). Un grado suficiente de flexibilidad en la contratación y el despido ha de ir acompañado de seguridad en las transiciones de un empleo a otro. Debe facilitarse la movilidad ascendente, así como entre el desempleo o la inactividad y el empleo. Unos lugares de trabajo de elevada calidad dirigidos por personal capaz, una buena organización del trabajo y la mejora continua de las capacidades son algunos de los objetivos de la flexiguridad. La protección social debe apoyar la movilidad y no inhibirla.
 6. La flexiguridad debe apoyar la igualdad de género potenciando la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso a empleos de calidad y ofreciendo posibilidades de conciliar la vida laboral y la familiar, así como dando las mismas oportunidades a los emigrantes, los jóvenes, las personas con discapacidad y los trabajadores de más edad.
 7. La flexiguridad requiere un clima de confianza y diálogo entre las autoridades públicas y los interlocutores sociales, en el que todos estén dispuestos a asumir la responsabilidad del cambio y que produzca políticas equilibradas.
 8. Las políticas de flexiguridad tienen repercusiones presupuestarias y su aplicación debería contribuir también a políticas presupuestarias sólidas y sostenibles desde el punto de vista financiero. Deberían perseguir, asimismo, una distribución justa de los costes y los beneficios, en particular entre las empresas, los particulares y los presupuestos públicos, prestando especial atención a la situación específica de las PYME. Unas políticas de flexiguridad eficaces pueden contribuir al mismo tiempo a este objetivo global (Comisión Europea, 2007b).

La mayoría de los principios mencionados reitera conceptos que han sido parte del debate sobre flexiguridad dentro de la región durante el último decenio. Sin embargo, uno de sus aspectos novedosos es la atención que se presta a la flexibilidad tanto interna (dentro de la empresa) como externa (de una empresa a otra), así como a la flexibilidad funcional (cambios de ocupación) dentro y fuera de la empresa. Esto ha sido objeto de amplio debate entre los interlocutores sociales de la UE y merece interés. Los mandantes de la OIT tal vez deseen considerar qué medidas prácticas y qué políticas podrían adoptarse para promover una mayor flexibilidad interna y funcional y cómo equilibrar esto con la promoción de la flexibilidad externa.

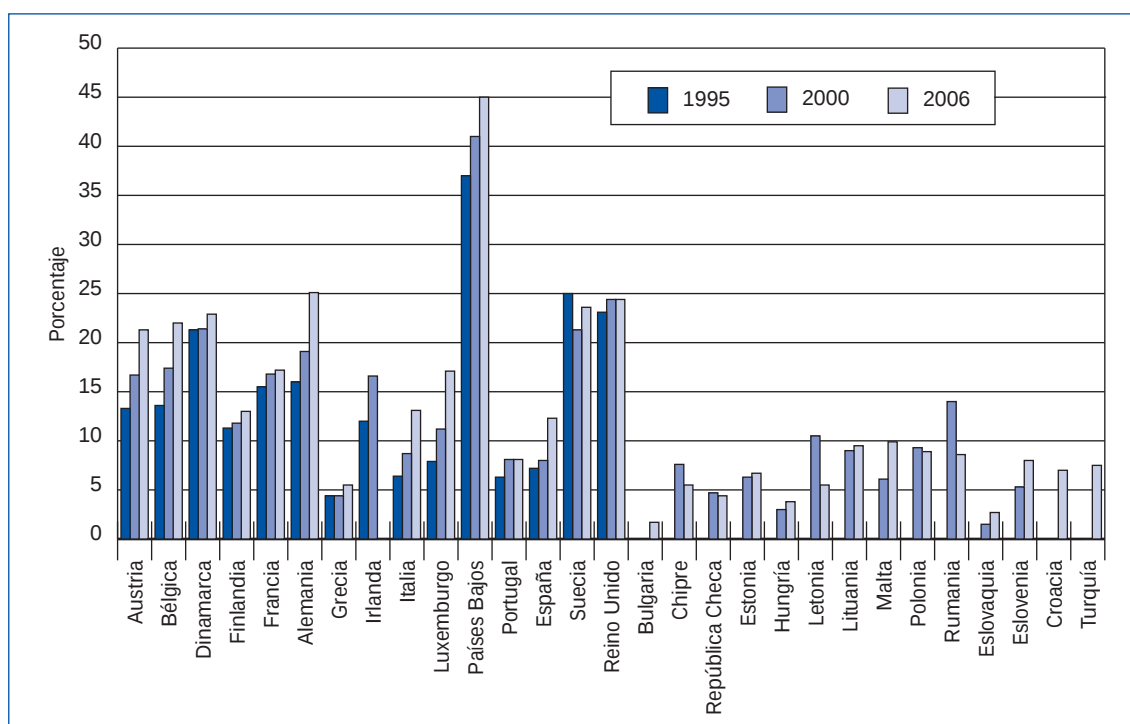
3.1. Flexibilización de la relación de trabajo

En el período comprendido entre 1995 y 2006, se registró una continua tendencia a la flexibilización de la relación de trabajo, que evidenciaba la necesidad de mayor adaptabilidad en el plano de las empresas. Sin embargo, es preciso analizar si las formas flexibles de empleo en realidad han contribuido al aumento de las tasas de empleo observadas en la región y cuál ha sido la incidencia de dichas formas en los diversos grupos de trabajadores y en la segmentación del mercado de trabajo.

Entre 1995 y 2006 se registró por toda la UE-15 un crecimiento extraordinario del *empleo a tiempo parcial*⁹, que se aceleró en la mayor parte de los países a partir de 2000. Sin embargo, la proporción del empleo a tiempo parcial en el empleo total presenta notables diferencias de un país a otro, oscilando en 2006 entre el 5,7 por ciento en Grecia y el 46,2 por ciento en los Países Bajos (véase el gráfico 3.1). En la EU-12, el empleo a tiempo parcial tiene una escasa incidencia (entre un 10,1 por ciento en Malta y apenas un 2 por ciento en Bulgaria). Además, la parte correspondiente a los empleados a tiempo parcial del total de trabajadores ha seguido reduciéndose o se ha estancado en la UE-12, con la excepción de Eslovenia y Malta. El empleo a tiempo parcial también es escaso en los países de Europa Sudoriental no pertenecientes a la UE (6,6 por ciento en la ex República Yugoslava de Macedonia y 7,9 por ciento en Turquía).

El empleo a tiempo parcial prevalece entre las mujeres, ya que ayuda a parte de ellas a compaginar trabajo con responsabilidades y cuidados familiares. Con todo, en muchos

Gráfico 3.1. Empleo a tiempo parcial en porcentajes del empleo total (total de la población en edad de trabajar en 1995, 2000 y 2006 para países seleccionados)



Fuente: Eurostat.

⁹ En este contexto, empleado a tiempo parcial es el que no lleva a cabo una jornada de trabajo completa o no trabaja la semana laboral entera.

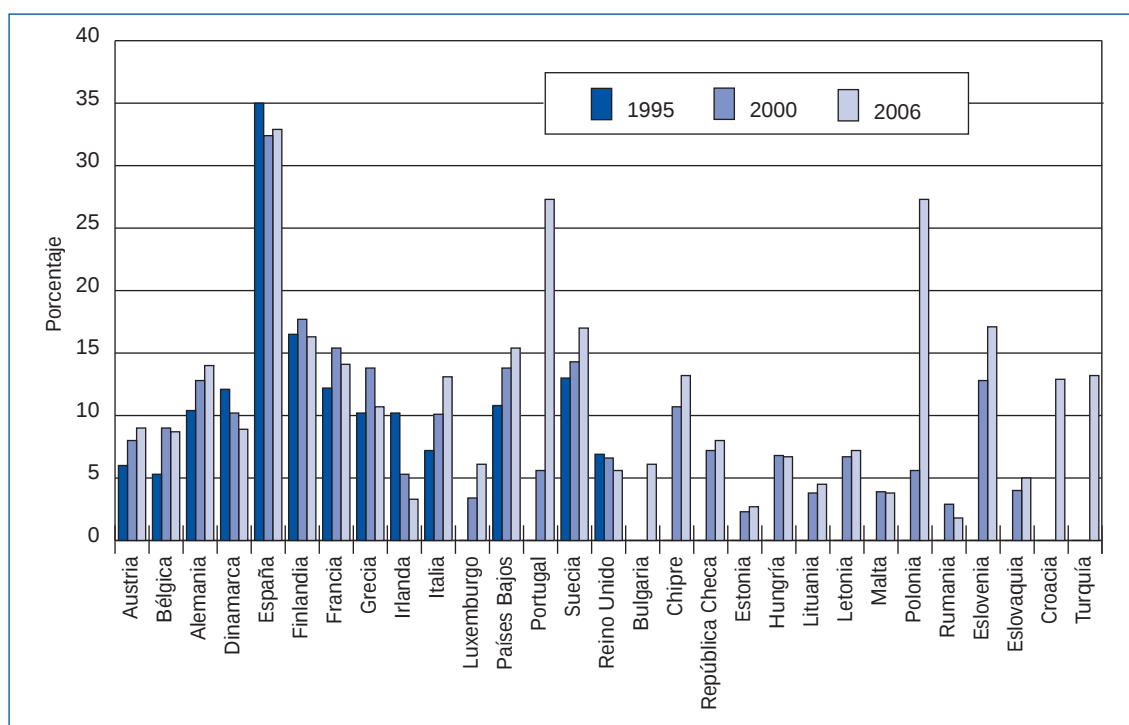
países el empleo a tiempo parcial también parece estar vinculado a la disponibilidad y horarios de los servicios de cuidado infantil. Además, numerosas mujeres se ven obligadas a aceptar un empleo a tiempo parcial por falta de otras oportunidades de empleo. Mientras que en Grecia sólo una de cada diez mujeres trabaja a tiempo parcial, tres cuartos lo hacen en los Países Bajos. En la UE-12, en 2006, la proporción de mujeres que trabajaban a tiempo parcial oscilaba entre el 13 por ciento en Polonia y el 2,5 por ciento en Bulgaria, siendo en Turquía del 17,7 por ciento y tendiendo la tasa a reducirse en todos esos países. En cambio, el empleo a tiempo parcial está aumentando entre los hombres de la UE-15, pese a que aún sea manifiesta la prevalencia de las mujeres, yendo desde el doble de mujeres en empleo a tiempo parcial en Finlandia y Portugal, hasta 14 veces más en Luxemburgo. Esa diferencia entre sexos es menor en la UE-12 y en los países candidatos, y, en Rumania, ambos niveles son prácticamente iguales. La contratación a tiempo parcial depende igualmente del nivel de estudios. Así, en 2007, la tasa más elevada en la UE-27 (38 por ciento), correspondía a las mujeres con educación primaria o escasos estudios, en comparación con el 31,7 por ciento para las mujeres con educación secundaria y el 23,7 por ciento para aquéllas con un nivel de enseñanza superior. Con frecuencia la calidad de los puestos de trabajo a tiempo parcial es inferior a la de los puestos a tiempo completo semejantes en términos de salario hora, cobertura de la seguridad social, acceso a la formación y oportunidades profesionales.

El *empleo temporal*¹⁰ ha tendido a crecer en 16 países de la UE-27, así como en los países de los Balcanes occidentales y de la CEI (véase gráfico 3.2). El crecimiento más rápido se registró en Polonia, cuyo nivel aumentó más de cinco veces entre 2000 y 2006. La proporción de contratos de duración determinada se duplicó en Eslovenia y Portugal entre 1995 y 2006. La tasa del empleo temporal en la Federación de Rusia pasó del 2,3 al 6 por ciento entre 1995 y 2004, y en Ucrania del 1,3 al 2,1 por ciento entre 2000 y 2006¹¹. En cambio en siete países de la UE descendió durante ese período, en particular en Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, así como en otros tres países de la UE después de 2000. La tasa también bajó en España, que aún presenta la proporción de contratos de duración determinada más elevada de la UE-27 (un tercio del total de puestos de trabajo), en franco contraste con Rumania (menos del 2 por ciento del total). La proporción media de empleo temporal sigue siendo mayor en la UE-15 que en la UE-12. A este respecto, hay una nueva tendencia de acortar la duración de los contratos temporales que contribuye a una mayor flexibilización laboral.

Resulta interesante observar que, mientras la incidencia del empleo temporal es notablemente superior entre las mujeres en 13 países de la UE-15, además de Chipre y Malta, ocurre lo contrario en la UE-10, en que únicamente en Eslovenia (además de Croacia) existen más mujeres con contratos de duración determinada que hombres. La incidencia del empleo temporal es especialmente elevada entre los jóvenes (en edades comprendidas entre los 15 y los 24 años), cuya parte supera la de los adultos entre 1,5 y tres veces más. El caso extremo es el de Eslovenia, en que dos tercios de los jóvenes tenían en 2006 contratos de duración determinada, lo que representaba más del doble de las cifras para 1995, mientras que los trabajadores adultos con contrato de duración determinada en 2006 representaban sólo el 17,1 por ciento. Las mujeres jóvenes presentan cotas más altas de empleo temporal que los hombres jóvenes en 19 países de la UE-27, siendo de nuevo la tasa más alta para Eslovenia, en que tres cuartos de las mujeres jóvenes tienen contratos de duración determinada. Al igual que en el empleo a tiempo parcial, a mayor nivel de instrucción, menor incidencia del empleo de duración determinada, siendo más

¹⁰ Debido a limitaciones en la información disponible, en el presente documento se define empleo temporal como el empleo bajo contrato de duración determinada.

¹¹ Ninguno de estos dos países figura en el gráfico 3.2 porque sus datos no son plenamente comparables.

Gráfico 3.2. Empleo temporal en porcentajes del empleo total (total de la población en edad de trabajar en 1995, 2000 y 2006 para países seleccionados)

Fuente: Eurostat.

baja entre los trabajadores con estudios superiores. Los datos de Eurostat muestran que un 40 por ciento de las personas de la UE-27 con contratos temporales, los tienen porque no pueden encontrar un puesto de trabajo permanente.

A menudo se consideran los contratos temporales como un escalón hacia contratos permanentes. Los datos disponibles (que sólo comprenden la UE-15 para el período 1995-2001) ofrecen un panorama nada halagüeño en que, en promedio, sólo un tercio de los contratados temporales pudo pasar a contratos permanentes, si bien existen significativas diferencias entre países: en Luxemburgo y Austria, por ejemplo, más del 50 por ciento de los contratados temporales obtuvo contrato permanente, en comparación con apenas el 20 por ciento de Francia. Ello demuestra que existe una gran segmentación del mercado de trabajo entre, por un lado, los trabajadores en el cenit de su vida laboral, con estudios superiores (con frecuencia hombres) y con contratos sin límite de tiempo y, por otro, jóvenes y trabajadores con nivel inferior de instrucción (a menudo mujeres) y con puestos temporales inseguros. Entre los numerosos inconvenientes ligados a los trabajos temporales se encuentran la remuneración inferior, el acceso más restringido a la formación y los servicios prestados por la empresa (tales como servicio de cuidado infantil), la menor cobertura en los regímenes de seguridad social¹², menos oportunidades de promoción y dificultades a la hora de obtener hipotecas inmobiliarias de los bancos.

Un tipo especial de empleo temporal es el *trabajo por agencia*, según el cual los trabajadores son contratados temporalmente por una agencia de colocación que, a su vez, los cede en subcontratación a empresas o instituciones que necesitan temporeros. Los

¹² También reviste importancia la cuestión de la transferibilidad de regímenes de seguridad social y asistencia sanitaria, pues numerosas grandes empresas disponen de planes privados o las empresas cotizan a los planes de pensiones nacionales, pero sólo para las personas con contratos de larga duración o permanentes.

datos relativos a la cantidad de trabajadores por agencia de colocación son incompletos, pero muestran un rápido aumento. Se estima que en la UE-27, en 2006, eran unos ocho millones, lo que representa el 3,8 por ciento del empleo total. Mientras en algunos países, como los Países Bajos, los trabajadores por agencia son beneficiarios de regímenes de seguridad social similares a los de los trabajadores bajo contratos normales, en muchos otros países la cobertura es limitada, reciben inferior remuneración y se registran numerosas infracciones de las cláusulas contractuales. El acuerdo político alcanzado el 10 de junio de 2008 entre los miembros de la UE-27 sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores temporeros por agencia pretende abordar estos problemas.

El *empleo independiente* se ha reducido en la gran mayoría de países para los que existen datos comparables y ha permanecido estable en otros tres (véase el gráfico 3.3). Apenas cuatro países registraron un modesto aumento desde niveles muy bajos (Alemania, República Checa, Eslovaquia y Países Bajos). Así parece confirmarse la tesis de que el interés por trabajar por cuenta propia disminuye a medida que aumentan el nivel económico de un país y la demanda de mano de obra, en particular para aquellos que trabajan en sus explotaciones familiares. Sucede lo mismo en la UE-12 y en los países candidatos, en que se ha reducido la proporción del empleo independiente en el empleo total, a excepción de la República Checa y Eslovaquia¹³. La incidencia del empleo independiente suele ser superior en los países de Europa Meridional y en aquéllos con una proporción elevada de empleo en la agricultura, como Grecia, Italia, ex República Yugoslava de Macedonia, Polonia, Portugal, Rumania y Turquía; y es inferior al 10 por ciento del empleo total en Dinamarca, Estonia, Francia, Luxemburgo y Suecia. Los datos disponibles (no plenamente cotejables) de los países de la CEI muestran tendencias divergentes: en la Federación de Rusia, la parte del empleo independiente pasó de un 8 a un 7,6 por ciento entre 2001 y 2007, mientras que en Ucrania aumentó de un 6,9 a un 17,6 por ciento entre 1999 y 2006.

También existe una notable diferencia por sexos con respecto al nivel y desarrollo del empleo independiente. En todos los países analizados, son más los hombres que las mujeres que trabajan por cuenta propia, siendo la diferencia más acusada en Irlanda (3,5 veces más).

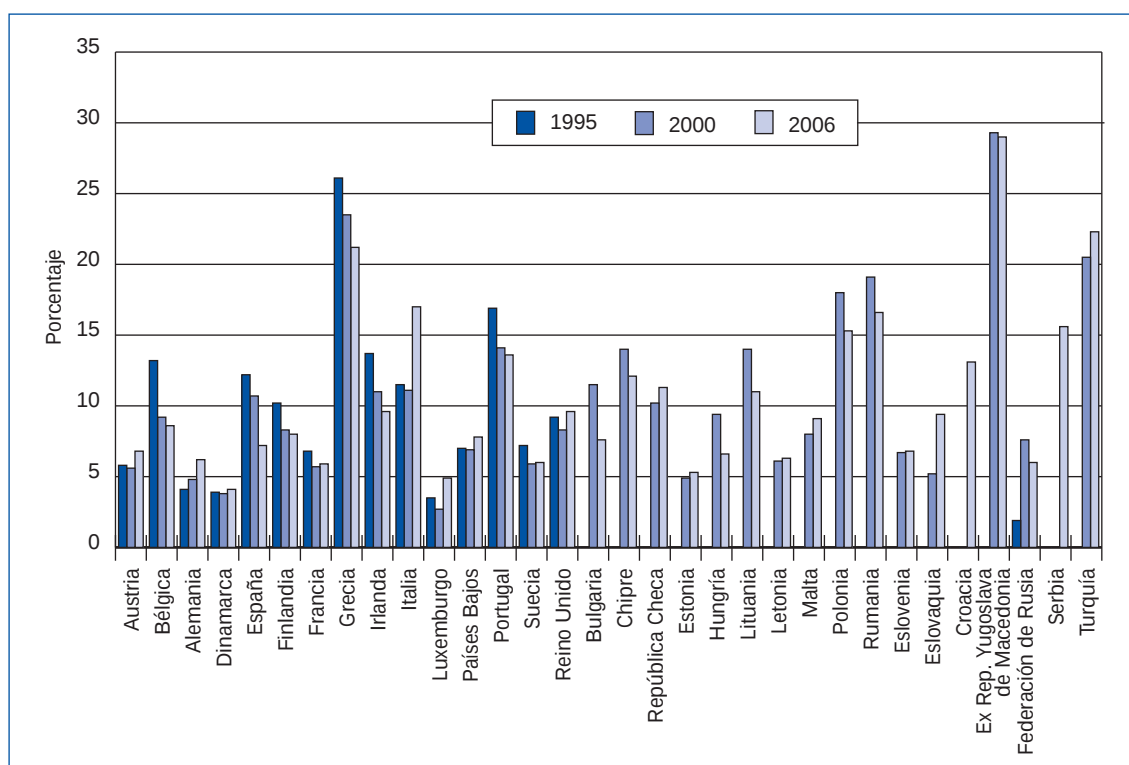
Entre 1995 y 2006, la proporción de trabajadores por cuenta propia con respecto al empleo masculino total aumentó en siete de los 28 países estudiados; permaneció estable en cuatro de ellos; y subió únicamente para las mujeres en un país, Eslovaquia. En 2006, la tasa de empleo independiente se mantuvo por debajo del 10 por ciento del empleo masculino total en tres países (Dinamarca, Luxemburgo y Suecia) y del empleo femenino total en 13, cayendo hasta un 2,5 por ciento en Suecia. La UE-12 suele tener un nivel de empleo independiente superior al de la UE-15, tanto para los hombres como para las mujeres.

Queda la pregunta de si la flexibilización laboral ha contribuido a aumentar las cotas de empleo en la región. No se ha hallado correlación entre, por un lado, la proporción del empleo temporal en el empleo total y, por otro, la tasa de empleo mundial o por sexos para 1995, 2000 y 2006. Por el contrario, la correlación positiva apreciable entre la proporción del empleo a tiempo parcial en el empleo total y la tasa de empleo en la población total para 1995, 2000 y 2006, indica sin duda que a más empleo a tiempo parcial, mayores tasas de empleo. Además, los datos demuestran que la reducción del empleo independiente coincide con el aumento del empleo total o, dicho de otro modo, que los trabajadores por cuenta propia en trabajos poco productivos pasan al empleo por cuenta ajena conforme aumenta la demanda de mano de obra¹⁴.

¹³ Sin embargo, dicho aumento podría ocultar casos de relación de trabajo de facto, como parecen indicar algunos de que se tiene conocimiento.

¹⁴ En términos estadísticos, este retroceso sólo fue considerable con respecto a la población total en 2006, tanto para hombres como para mujeres; mientras que resultó insignificante en 1995 y 2000.

Gráfico 3.3. Empleo independiente en porcentajes del empleo total (total de la población en edad de trabajar en 1995, 2000 y 2006 para países seleccionados)



Fuente: Eurostat.

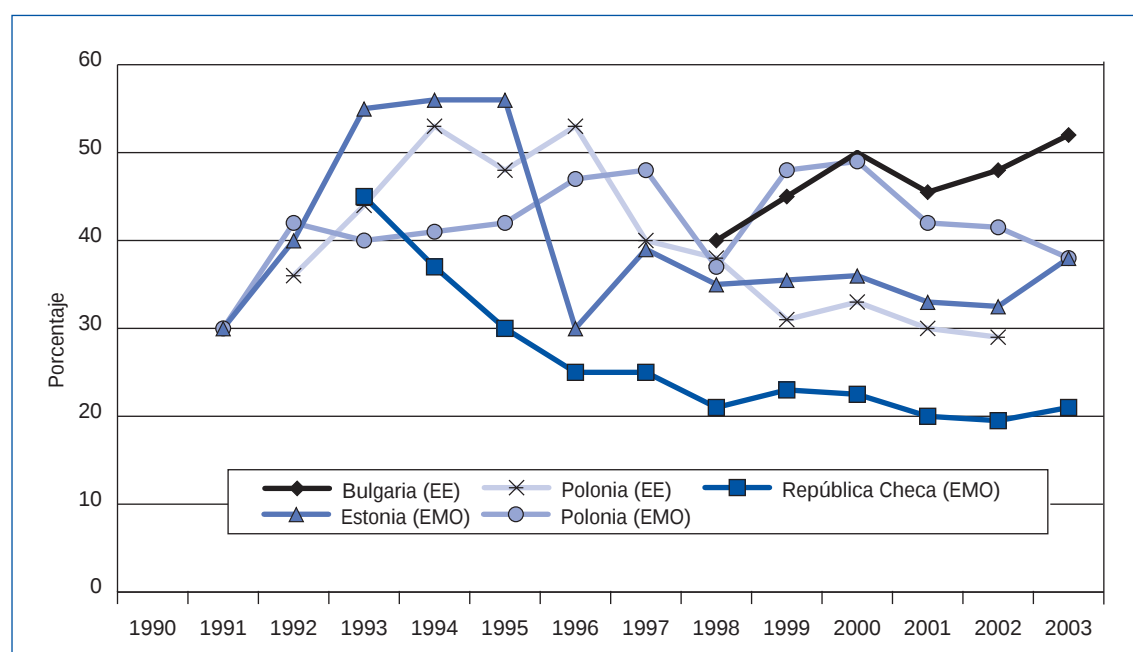
3.2. Evolución del mercado de trabajo: estable o en vías de estabilización

La movilidad y el grado de redistribución de la mano de obra se plasman mejor mediante los datos del flujo del mercado de trabajo. A continuación se examina la dinámica de los mercados laborales y su relación con la evolución de la economía y del empleo, haciendo especial referencia a los nuevos Estados miembros de la UE, cuyos procesos de transición llevaron a una considerable redistribución de puestos de trabajo y de mano de obra a raíz de la profunda reestructuración de las empresas en la década de los noventa. Dada la falta de datos fiables y comparables, el siguiente análisis no abarca los países de la CEI ni los de los Balcanes Occidentales.

Según datos de las encuestas de población activa y de establecimientos sobre los flujos de los trabajadores que entran y salen de un empleo, a raíz de una amplia reestructuración durante la transición, se ha producido una estabilización general de la rotación de la mano de obra desde finales de la década de los noventa e incluso un descenso en algunos países¹⁵. Esto corresponde a una etapa de consolidación y desarrollo empresariales en la UE-12 (véase el gráfico 3.4). Han disminuido las incorporaciones y los abandonos individuales de puestos de trabajo, lo que sugiere que las empresas han recurrido menos a los despidos masivos, pero sin conseguir crear muchas nuevas oportunidades de empleo hasta hace poco. Por consiguiente, el empleo sigue dando modestos resultados y apenas ha comenzado a repuntar en los últimos años.

¹⁵ La rotación de la mano de obra resulta de la suma de las contrataciones y de las terminaciones de contratos de trabajo registradas en un año determinado, divididas por la tasa de empleo para ese año.

Gráfico 3.4. Rotación de la mano de obra



Nota: EE: Estudio sobre establecimientos; EMO: Estudio sobre la mano de obra.

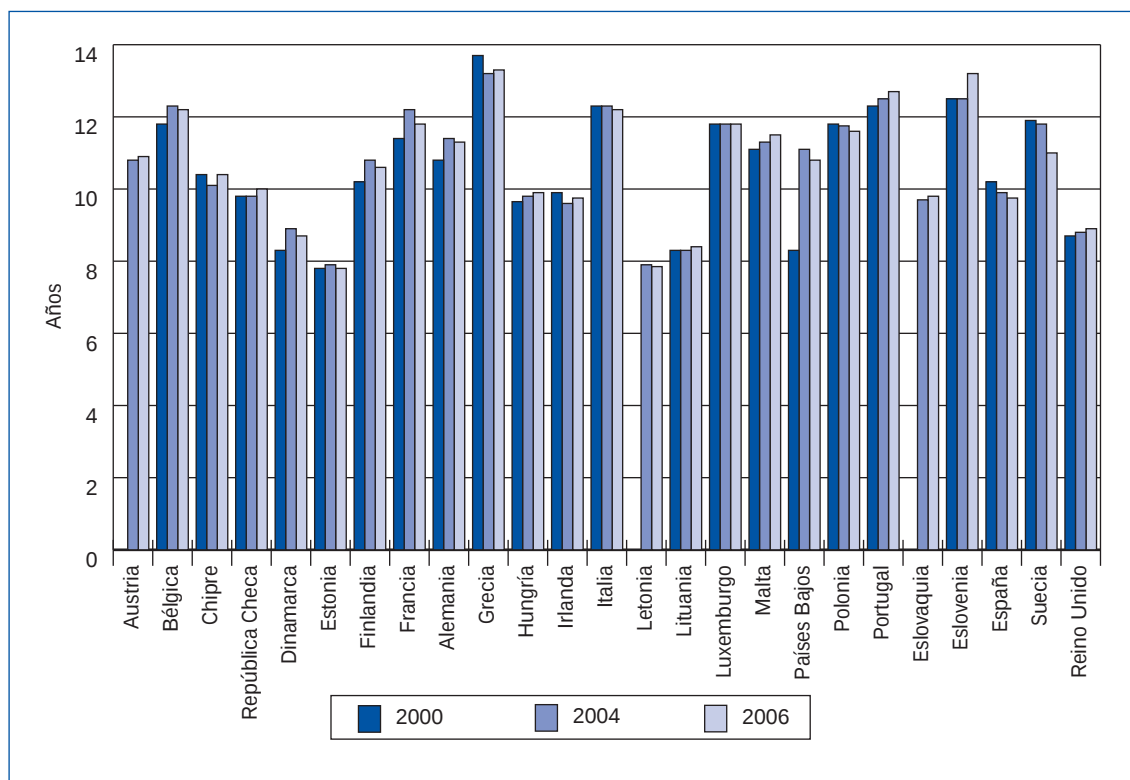
Fuente: Estadísticas nacionales (cálculos de las oficinas estadísticas nacionales).

En países de economías avanzadas, la rotación de mano de obra tiende a acelerarse en períodos de crecimiento económico, ya que con la creación y expansión de empresas se generan puestos de trabajo que atraen al mercado laboral a los recién llegados y aumentan las oportunidades laborales de los desempleados. Al mismo tiempo, conforme se moderan los despidos por razones económicas, las crecientes oportunidades de empleo animan a más personas a cambiar de trabajo de forma voluntaria. En cambio, cuando la economía empieza a contraerse, las empresas procuran recortar gastos disminuyendo las nuevas contrataciones y recurriendo a despidos, pero la consiguiente reducción de la movilidad voluntaria contrarresta con creces el aumento de los despidos. De ahí que, en gran medida por razones vinculadas a la oferta, la rotación de la mano de obra tiende a comportarse de forma procíclica (Boeri, 1995). Sin embargo, ese patrón parece haberse invertido en los países de Europa Central y Oriental, en que, según investigaciones de la OIT, se ha detectado un comportamiento anticíclico en la rotación de la mano de obra en la década de los noventa (Cazes y Nešporová, 2003 y 2007). En otras palabras, la rotación laboral bajó cuando la producción repuntaba y aumentó durante las recesiones. Lo confirman cálculos actualizados para el período 2000-2005¹⁶. Además, pese a que los sólidos resultados económicos no se han traducido en mayor creación de empleo hasta hace poco, sí han contribuido a disminuir el desempleo. Esta tendencia anticíclica puede deberse en parte a que la demanda de mano de obra estuvo limitada durante mucho tiempo y a que los trabajadores eran renuentes a abandonar sus puestos de trabajo y buscar otros, incluso en fase de expansión, por temor a la inestabilidad de esos trabajos y a la considerable pérdida de ingresos en caso de desempleo, ya que las prestaciones son escasas y las políticas activas relativas al mercado de trabajo muy limitadas¹⁷. La sensación de

¹⁶ Los coeficientes de correlación entre la rotación de la mano de obra con respecto al PIB y el empleo son negativos, a excepción de Hungría y Bulgaria (Cazes y Nešporová, 2007).

¹⁷ Lo respalda la sólida correlación entre los datos del ciclo económico y los de flujos del mercado de trabajo, que incluye el paso del empleo al desempleo o a la inactividad en la mayoría de los países de Europa Central y Oriental estudiados por Cazes y Nešporová (2007).

Gráfico 3.5. Permanencia media en el puesto de trabajo



Fuente: Eurostat.

inseguridad de los trabajadores de estos países, como confirman varios sondeos europeos (Cornelißen, 2007), hace más lenta la redistribución de la mano de obra a trabajos más productivos, lo cual, a su vez, perjudica a la productividad laboral y al crecimiento económico.

En 2006, la permanencia media en un puesto de trabajo¹⁸ en la UE-15 era de 11 años, en comparación con sólo 9,8 años en los nuevos Estados miembros de la UE provenientes de Europa Central y Oriental (con exclusión de Bulgaria y Rumania). Existen diferencias notables entre los Estados bálticos (con la permanencia media más corta en un puesto de trabajo, de ocho años en 2006) y Eslovenia y Grecia (con 13,1 años en 2006). Los datos relativos a la distribución de empleo por categorías de permanencia en el puesto de trabajo y, en particular, la relación entre trabajadores de larga (más de diez años) y corta permanencia (menos de un año), confirman las considerables variaciones existentes dentro de la UE-27: se dan grandes diferencias en Polonia y Eslovenia, así como en Bélgica, Francia e Italia, en que dicha relación oscila entre 3 y 4 (en el caso de Grecia es de 5,5), mientras en Dinamarca o los Países Bajos (en donde la relación es de 1,38 y 1,25 respectivamente) los mercados de trabajo no están tan segmentados.

Entre 2000 y 2006, la permanencia media en el puesto de trabajo disminuyó en Polonia, España y Suecia, pero aumentó o se mantuvo invariable en todos los demás países. De ahí que estos datos relativos a la estabilidad en el empleo de los últimos años (con una ligera tendencia al alza) no muestren una visión de conjunto alarmista, ni corroboren la idea de un aumento general de la inestabilidad laboral en la UE-27. A pesar

¹⁸ Definida como la duración que las personas empleadas en la actualidad han tenido con su empleador presente.

de que la permanencia media en el puesto de trabajo tiende a subir, sí se han producido cambios, pues la permanencia de los hombres ha bajado y la de las mujeres ha subido. Aún así, conviene interpretar estos patrones con precaución, ya que las tendencias agregadas de permanencia en el puesto también pueden reflejar cambios producidos en la participación en el mercado de trabajo y en la composición demográfica de la fuerza laboral, así como variaciones económicas cíclicas. Por ejemplo, parecen darse ciertos cambios en ambos extremos de la distribución por edades, con descensos en la permanencia media en el puesto tanto para trabajadores jóvenes como para los de mayor edad, y aumentos en el segmento central por edades de la población (de 25 a 49 años de edad) (Auer y Cazes, 2003).

3.3. Legislación en materia de protección del empleo: tendencia general hacia la liberalización

Ahora es preciso analizar si los cambios recientes en la legislación en materia de protección del empleo han repercutido en el comportamiento de los mercados de trabajo de los países de que se trata, con especial referencia a las reformas de las normas que rigen los despidos improcedentes, la terminación de la relación de trabajo por razones económicas, la indemnización por despido, los plazos de preaviso y demás procedimientos administrativos. La OCDE y la Comisión Europea han proporcionado numerosos datos empíricos que demuestran los efectos adversos potenciales de una legislación estricta en materia de protección del empleo para los países de Europa Occidental mediante indicadores basados en una metodología de la OCDE (OCDE, 2004 y Comisión Europea, 2006a). A continuación se analiza cómo diversos aspectos relativos a la legislación sobre protección del empleo (en cuanto a contratos regulares y temporales, así como a despidos colectivos) afectan a los países de la UE-10, de la CEI y de los Balcanes Occidentales.

Los índices de la UE-15 para 2003 revelan variaciones significativas entre países en cuanto al grado de rigor de su legislación en materia de protección del empleo, siendo muy liberal en Dinamarca, Irlanda y Reino Unido y de un rigor intermedio en España y Portugal. Hubo una ligera tendencia a la liberalización en los países de la UE-15 entre finales de la década de los noventa y 2003, aunque esta constatación se debe sobre todo a las reformas legislativas de gran calado en Grecia e Italia. También hay una cierta heterogeneidad en lo que respecta a la regulación de contratos sin límite de tiempo, contratos temporales y despidos colectivos.

Los cambios introducidos en la legislación laboral de la UE-10 se inspiraban claramente en los de países de economías avanzadas y, en primer lugar, en los de la UE-15. Para finales de la década de los noventa, prácticamente todos los países de Europa Central y Oriental habían enmendado sus códigos del trabajo, en respuesta a las quejas de los empleadores de que la normativa laboral era demasiado estricta. Desde el año 2000 ha proseguido esta tendencia hacia la liberalización de las legislaciones en materia de protección del empleo. Según reveló un análisis pormenorizado de este tipo de legislaciones en 2003, éstas eran más liberales en la UE-10 que en la UE-15 (cotéjense los cuadros 3.1 y 3.2). En comparación con la UE-15, la UE-10 todavía presenta reglamentaciones de la contratación regular un tanto más estrictas, pero mucho más liberales en materia de contratación temporal.

La tendencia hacia una mayor liberalización de las legislaciones en materia de protección del empleo era aún más marcada en los países no pertenecientes a la UE (véase el cuadro 3.3). Pese a existir notables diferencias entre países, en todos ellos la legislación suele ser algo más restrictiva que en la UE-10, pero menos que en la UE-15. En términos generales, la legislación en materia de protección del empleo suele ser más restrictiva en

Cuadro 3.1. Índice* de legislaciones en materia de protección del empleo para la UE-15

País	Finales de los noventa	2003			
	Legislación de protección del empleo	Contratos regulares	Contratos temporales	Despidos colectivos	Legislación de protección del empleo
Alemania	2,6	2,7	1,8	3,8	2,5
Austria	2,4	2,4	1,5	3,3	2,2
Bélgica	2,5	1,7	2,6	4,1	2,5
Dinamarca	1,8	1,5	1,4	3,9	1,8
España	3,0	2,6	3,5	3,1	3,1
Finlandia	2,2	2,2	1,9	2,6	2,1
Francia	2,8	2,5	3,6	2,1	2,9
Grecia	3,5	2,4	3,3	3,3	2,9
Irlanda	1,2	1,6	0,6	2,4	1,3
Italia	3,1	1,8	2,1	4,9	2,4
Países Bajos	2,3	3,1	1,2	3,0	2,3
Portugal	3,7	4,3	2,8	3,6	3,5
Reino Unido	1,0	1,1	0,4	2,9	1,1
Suecia	2,6	2,9	1,6	4,5	2,6
UE-15**	2,5	2,3	2,0	3,4	2,4

*El índice de rigor de las legislaciones en materia de protección del empleo oscila entre el 0 para las plenamente liberales y el 6 para las completamente restrictivas. Los datos se refieren tanto a los índices resumidos de legislaciones como a los índices que miden el rigor de las reglamentaciones de los contratos regulares (contratos sin límite de tiempo), contratos temporales y despidos colectivos.

** Sin Luxemburgo.

Fuente: OCDE, 2004.

los países de los Balcanes Occidentales y en la República de Moldova, mientras en los países de la CEI es actualmente similar o más liberal que en la UE-15.

El análisis de ciertos elementos concretos del índice agregado de legislaciones en materia de protección del empleo muestra una mayor protección del núcleo principal de trabajadores con contratos sin límite de tiempo como característica general de los países de la CEI, mientras los países de Europa Sudoriental suelen otorgar a los trabajadores permanentes una protección menor que los de la UE-10. Por el contrario, la reglamentación de contratos temporales por lo general es más restrictiva en los países de los Balcanes Occidentales y de la CEI, cuya normativa laboral aún no se ha sometido a grandes reformas (como en Azerbaiyán y Ucrania), mientras que es bastante liberal en la UE-10, Kazajistán, República de Moldova, Montenegro y Federación de Rusia¹⁹. Las reformas de la normativa laboral emprendidas desde 2000 se han centrado principalmente en la liberalización de los

¹⁹ A pesar de que el nuevo Código del Trabajo de la Federación de Rusia prevé una reglamentación más liberal de los contratos temporales al ampliar las posibilidades de uso de éstos, el Tribunal Supremo dictó un fallo especial en 2004 contra una interpretación muy liberal de la sección pertinente del Código del Trabajo e instó a un uso más restrictivo de la contratación temporal. Los contratos de duración determinada, si no se celebran legalmente, deben ser tratados como contratos por tiempo indefinido, y los tribunales rusos suelen dictaminar a favor del empleado en los litigios sobre contratos de trabajo. Por ello, en el sondeo especial sobre los cambios introducidos por el nuevo Código del Trabajo, los directores de 900 firmas industriales no señalaron repercusiones relevantes sobre su comportamiento en el mercado de trabajo (Gimpelson, 2007).

Cuadro 3.2. Índice de legislaciones en materia de protección del empleo para la UE-10

País	Finales de los noventa	2003			
	Legislación de protección del empleo	Contratos regulares	Contratos temporales	Despidos colectivos	Legislación de protección del empleo
Bulgaria	2,8	2,1	0,9	4,1	2,0
República Checa	2,2	3,0	0,3	2,6	2,2
Estonia	2,4	2,7	1,3	4,0	2,3
Hungría	1,8	2,1	0,4	3,4	1,6
Lituania	n.d.	2,9	2,4	3,6	2,8
Polonia	2,0	2,0	1,8	3,3	2,1
Eslovaquia	2,3	2,9	0,3	3,0	1,8
Eslovenia	3,3	2,7	1,8	3,3	2,4
UE-10*	2,4	2,6	1,2	3,4	2,1

*Sin Rumania ni Letonia.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en la metodología de la OCDE.

Cuadro 3.3. Índice de legislaciones en materia de protección del empleo para países seleccionados no miembros de la UE

País	Finales de los noventa*	2007			
		Legislación de protección del empleo	Contratos regulares	Contratos temporales	Despidos colectivos
Albania	2,6	1,8	1,9	3,4	2,1
Azerbaiyán	n.d.	3,2	1,8	0,6	2,2
Bosnia y Herzegovina	3,2	2,0	2,9	3,3	2,6
Croacia	3,6	2,7	2,8	2,5	2,7
Kazajstán	n.d.	2,7	0,9	0,0	1,5
Ex República Yugoslava de Macedonia	2,8	2,1	3,8	3,8	3,1
República de Moldova	n.d.	4,5	1,3	0,4	2,5
Montenegro	2,9	2,6	1,1	3,8	2,2
Federación de Rusia	3,2	3,2	0,8	1,9	1,9
Serbia	2,9	2,0	1,9	3,6	2,2
Ucrania	2,3	3,8	1,8	0,0	2,3
Promedio países no UE	2,9	2,8	1,9	2,1	2,3

* Los datos relativos a ciertos países, pese a seguir la misma metodología de la OCDE, fueron calculados por distintos expertos y pueden dar resultados algo diferentes para los dos períodos.

Fuente: Cálculos de la OIT y Micevska (2004) basados en la metodología de la OCDE.

contratos temporales. Sin embargo, existen notables diferencias entre países en cuanto a la reglamentación de los despidos colectivos, ya que en la legislación de los países de la CEI, o bien no se suele abordar el concepto de los despidos colectivos, o las normas a tal efecto han quedado francamente debilitadas.

Un serio problema para la mayoría de los países de Europa Sudoriental y de la CEI, así como, en cierta medida, para la UE-10, a pesar de mejoras recientes, es el deficiente cumplimiento de la normativa laboral. Tal como se reconoce en un estudio del Banco Mundial (Rutkowski y otros, 2005), la flexibilidad del mercado de trabajo de la CEI (y de Europa Sudoriental) se origina esencialmente en el cumplimiento «flexible» de lo dispuesto en la legislación en materia de protección del empleo, especialmente en la pequeña empresa. Incluso las grandes firmas, donde la probabilidad de cumplimiento es un tanto mayor, a menudo se sirven de pequeñas empresas como proveedores flexibles de mano de obra, evitando así los costos asociados a la terminación de la relación de trabajo.

Los países de la CEI también emplean otros dos medios para ajustar costos laborales en respuesta a las dificultades económicas: el tiempo de trabajo flexible, en la forma de permiso administrativo sin remuneración (o con remuneración parcial); y la combinación de un horario de trabajo reducido con un salario flexible. Se puede conseguir una extraordinaria flexibilización a la baja de los salarios mediante el impago de los mismos en período de recesión económica y a través de peculiares mecanismos de fijación de salarios, vinculados a un salario mínimo nacional muy bajo, al encontrarse los salarios íntimamente ligados a los resultados financieros de las empresas. Ello explica porqué el empleo se mantuvo en cotas muy altas durante la transición económica y la recesión económica más reciente, mientras el crecimiento del empleo, si bien resurgió bastante rápido con la recuperación económica, se mantuvo relativamente bajo en comparación con el rápido crecimiento del PIB. Aunque este modelo de ajuste contribuye a evitar el desempleo masivo y a que los trabajadores mantengan el contacto con el mercado formal de trabajo y con los regímenes de seguridad social, hace que se retrase la reestructuración empresarial, contribuyendo así a una menor productividad y escasa competitividad de las empresas y a bajos salarios medios, que son los que incentivan a los trabajadores a tratar de conseguir más ingresos en la economía informal (Gimpelson, 2007).

De las comparaciones entre índices de las legislaciones de protección del empleo, participación en el mercado de trabajo, empleo y desempleo, parece desprenderse que las tasas de participación y de empleo han aumentado y las de desempleo han disminuido cuando esas legislaciones se hicieron más liberales en toda la UE a finales de la década de los noventa y en 2003. Sin embargo, esas correlaciones no resultan significativas desde el punto de vista estadístico. De igual forma, la caída del empleo temporal y del empleo independiente parece estar asociada a legislaciones más liberales de protección del empleo y el aumento del empleo a tiempo parcial, a legislaciones menos liberales. No obstante, aquí tampoco existen correlaciones estadísticamente significativas. Dicho de otro modo, las reformas de la normativa laboral repercuten en el comportamiento del mercado de trabajo y en el surgimiento de formas atípicas de empleo mucho menos de lo que suelen sostener los economistas liberales; otros factores tienen un efecto mayor en la evolución del mercado de trabajo.

3.4. *¿Importan las instituciones del mercado de trabajo?*

Se ha ido creando un acervo de investigación acerca de los efectos de las instituciones del mercado de trabajo en el comportamiento del mismo, centrándose sobre todo en los países de la OCDE y de la UE-15. Diversos estudios han explorado las comparaciones

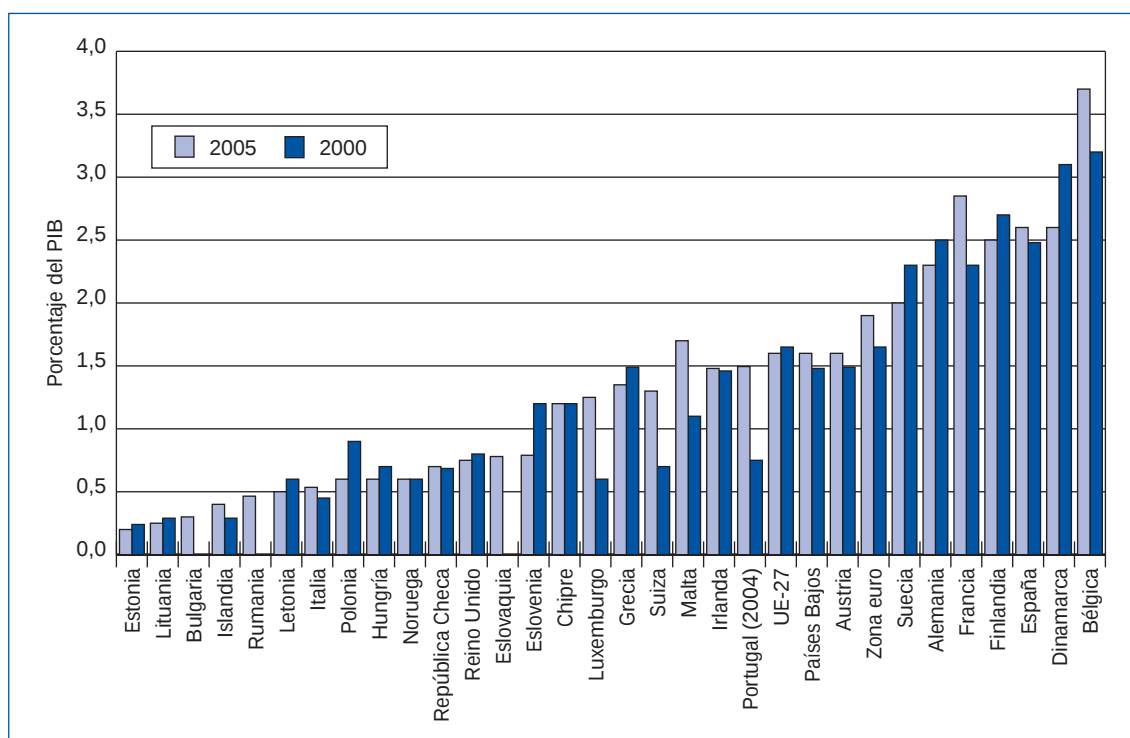
entre países y la dimensión temporal sin obtener resultados concluyentes. Según el análisis realizado por la Comisión Europea (2006a) junto con la OCDE (2004), no se puede confirmar que las legislaciones estrictas en materia de protección del empleo repercutan en el desempleo agregado, pero es posible que sí perjudiquen a ciertos grupos que sufren problemas en el mercado laboral, como los jóvenes, las mujeres, los trabajadores de edad y los desempleados de larga duración. Las legislaciones más estrictas pueden generar un estímulo para que las mujeres y los jóvenes recurran a contratos temporales con bajos niveles de protección y pocas expectativas de conseguir trabajos más estables. Ahora bien, los estudios de la OIT sobre la UE-15 y la UE-12 no confirman que exista una correlación estadísticamente significativa entre el grado de rigor de las legislaciones de protección del empleo y las tasas de desempleo o de empleo temporal.

Según una comparación de contextos institucionales y políticos dentro de la UE-15, los países con sistemas equilibrados en cuanto a flexibilidad y seguridad, como Dinamarca y Países Bajos, han logrado obtener extraordinarios resultados en lo económico, en el mercado de trabajo y en lo social, lo cual parece afianzar la convicción de la Comisión Europea a favor de adoptar soluciones inspiradas en la flexiguridad para el mercado de trabajo. Además significa que la flexiguridad constituye una herramienta de interés para la realización del trabajo decente. No obstante, es necesario seguir adelante con las investigaciones para determinar en qué medida esos buenos resultados se deben a los conjuntos de medidas institucionales específicas con flexiguridad y a las particularidades de los países.

Se han dado importantes novedades en las instituciones y políticas del mercado laboral de la UE-12. La protección en el lugar de trabajo ha disminuido no sólo porque la terminación de la relación de trabajo esté sometida a normas más liberales, sino también por la reducción de los niveles de sindicalización y de cobertura de los convenios colectivos. Sin embargo, en la mayor parte de la UE-12 se ha reforzado gradualmente la seguridad en el empleo fuera del lugar de trabajo, pese a que el gasto en políticas sobre mercado de trabajo permanece por debajo del de la EU-15 (véase el gráfico 3.6). Ello se debe a servicios públicos de empleo más eficaces y a las mejoras efectuadas en la elaboración de políticas activas y pasivas sobre el mercado de trabajo y en el acceso a las mismas, sobre todo para los grupos vulnerables. Aunque el gasto en políticas del mercado laboral se redujo levemente en toda la UE entre 2000 y 2005, el descenso de las tasas de desempleo supuso en realidad un aumento proporcional de ese gasto por cada punto porcentual de las tasas de desempleo.

Según datos sobre finales de la década de los noventa, tanto las políticas activas relativas al mercado de trabajo como la negociación colectiva contribuyeron de forma apreciable al aumento del empleo y a la caída del desempleo agregado de larga duración y de los jóvenes (Cazes y Nešporová, 2003). En cambio, la tasa de desempleo tendió a subir debido al aumento de los impuestos sobre las nóminas de sueldos. Además, aunque las tasas de empleo y de participación aumentaban en los países de la OCDE conforme se iba liberalizando la legislación de protección del empleo, lo contrario parece haber ocurrido en los países de Europa Central y Oriental. Entre las razones para explicar eso pueden encontrarse el frecuente incumplimiento de la legislación laboral y la amplitud del sector informal en esos países. Si la legislación de protección del empleo fuera más estricta o su cumplimiento más efectivo en Europa Central y Oriental, los empleadores tendrían que cumplirla y ofrecer a los trabajadores contratos de trabajo corrientes, en lugar de contratos irregulares o de ningún contrato, dando lugar a niveles más altos de empleo formal y de participación, así como a una disminución del empleo informal.

Los resultados para 2003 muestran una situación distinta. En primer lugar, no se observó ninguna diferencia entre los nuevos Estados miembros de la UE y los países de

Gráfico 3.6. Gasto en políticas activas y pasivas para el mercado de trabajo

Nota: UE-27: en 2000 sin Bulgaria ni Rumania. Zona euro: todos los 15 países.

Fuente: Eurostat.

la OCDE en cuanto a los factores que explican la participación en el mercado de trabajo, el empleo y el desempleo. No resulta relevante, desde el punto de vista estadístico, la correlación negativa registrada en la década de los noventa en las dos subregiones entre las legislaciones de protección del empleo, el empleo mismo y la participación en el mercado de trabajo. Ello podría apuntar a una convergencia general en los nuevos países de la UE a medida que maduran las instituciones del mercado laboral de los mismos, como resultado, entre otros motivos, de que prácticamente hayan finalizado los cambios exigidos para su adhesión, y de un cumplimiento más efectivo de la legislación. También han sido objeto de una influencia creciente por parte de la EEE en su función coordinadora de los planes nacionales de acción para el empleo. El efecto considerable de la cobertura de la negociación colectiva sobre el nivel de participación en el mercado de trabajo, el empleo y el desempleo que se constató en la década de los noventa para los países de la OCDE y de Europa Central y Oriental desapareció en 2003. Sin embargo, había una correlación entre la alta densidad sindical y el aumento del desempleo de los jóvenes y el de larga duración. En comparación con finales de la década de los noventa, se reforzó aún más el efecto positivo de las políticas activas para el mercado de trabajo al promover la actividad económica y el empleo y al reducir el desempleo general, el de los jóvenes y el de larga duración. En cambio, los elevados impuestos sobre las nóminas de sueldos parecen haber contribuido a un aumento del desempleo y a una reducción de la participación en el mercado de trabajo y del empleo. El análisis parece indicar que percibir la prestación por desempleo por un período prolongado tiene consecuencias negativas: reduce la actividad económica y el empleo y aumenta el desempleo de los jóvenes y el de larga duración. Todo ello refleja las grandes dificultades que encaran los jóvenes sin experiencia laboral y los trabajadores poco calificados para encontrar trabajo, viéndose obligados a seguir

percibiendo la prestación por desempleo todo el tiempo que sea posible, incluso pese a que algunos de ellos sean buscadores pasivos de empleo y, por ende, inactivos.

3.5. Conclusiones en materia de políticas

En la UE-15, se ha hecho especial hincapié en la búsqueda de una mejor combinación de la flexibilidad y la seguridad como medio indispensable para mejorar la competitividad y preservar, al mismo tiempo, el modelo social europeo. Sin embargo, el análisis de la OIT también ha confirmado la pertinencia del enfoque de la flexiguridad para los nuevos Estados miembros de la UE y para los que no lo son, donde los altos niveles de flexibilidad se encuentran actualmente combinados con una baja seguridad en el empleo.

La combinación adecuada de flexibilidad y seguridad es única para cada país, y depende de la tradición nacional, tanto jurídica como de negociación colectiva, de la fortaleza y la experiencia de los interlocutores sociales, del desarrollo de las instituciones del mercado de trabajo y de la voluntad política de asignar fondos para las medidas de política. Por otra parte, dicha combinación debe determinarse a través del diálogo social con todas las partes interesadas. No obstante, aun teniendo en cuenta estas diferencias, parece que se está llegando a algunas conclusiones claras en materia de política.

La especificación y la regulación de la relación de trabajo siguen siendo fundamentales para el debate sobre la flexiguridad. La reciente Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), insta a los Estados Miembros a que adopten una política nacional de protección de los trabajadores en una relación de trabajo. De este modo, los países deberían revisar y, en caso necesario, adaptar las leyes y reglamentos pertinentes para garantizar la protección efectiva para todos los trabajadores que realicen un trabajo en el contexto de una relación de trabajo a través de medidas aplicables a todas las formas de acuerdos contractuales, incluidas las que vinculan a varias partes, y combatir las relaciones de trabajo encubiertas. La Recomendación también proporciona orientación sobre las normas para determinar la existencia de una relación de trabajo, así como sobre su supervisión y aplicación. Otra norma internacional muy importante es el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), que pide a los Estados Miembros, de conformidad con la legislación y práctica nacionales, que tomen las medidas necesarias para garantizar una protección adecuada para los trabajadores empleados por agencias de empleo privadas, en relación con la libertad de asociación y la negociación colectiva, los salarios mínimos, las condiciones de trabajo, las prestaciones sociales y el acceso a la formación.

El análisis de las principales instituciones y políticas del mercado de trabajo y su impacto en los resultados del mercado de trabajo demuestra que, en general, la legislación laboral ya es bastante liberal, aunque sigue planteándose la cuestión de si algunas disposiciones pueden dar lugar a una mayor segmentación del mercado de trabajo, en detrimento de categorías de trabajadores menos competitivas. La correcta aplicación de la legislación, en particular en los países de la UE-12, el sureste de Europa y la CEI sigue siendo un reto importante. En esos países, podrían abordarse de manera eficaz por la negociación colectiva varias cuestiones en materia de protección y promoción del empleo, más allá de las cuestiones básicas cubiertas por la legislación, como ocurre en la UE-15, si bien ello requeriría el fortalecimiento del diálogo social, especialmente a nivel sectorial y regional. Los elevados impuestos sobre la nómina, a pesar de que en muchos países ha habido una ligera reducción en los últimos tiempos, son un importante factor en los resultados poco favorables del mercado de trabajo y la informalidad del empleo. Por tanto, debería estudiarse la posibilidad de reducirlos aún más, mediante la transferencia de

algunos gastos sociales a los impuestos generales, una mejora de la recaudación de impuestos y la garantía de que el sistema fiscal siga siendo progresivo.

Otro factor que afecta negativamente el rendimiento del mercado de trabajo es la duración de la prestación por desempleo. Si bien parecería que ello daría pie a normas más estrictas para los regímenes de seguro de desempleo, en particular para los grupos vulnerables, el principal problema en la mayoría de los países radica menos en la generosidad de las prestaciones de desempleo (que es baja en Europa Central y Oriental con respecto a las existentes en la UE-15), que en la falta de oportunidades de empleo para los trabajadores menos competitivos. Por consiguiente, la solución debe buscarse en una estrategia de activación, en que los servicios públicos de empleo presten mucha más atención a las personas que se encuentran en una situación problemática, que comprendan sus dificultades específicas y les hagan frente a través de los distintos planes de empleo y políticas de mercado de trabajo eficaces. En los países no miembros de la UE, es necesario restablecer y reforzar la capacidad de los ministerios de trabajo y de los servicios públicos de empleo para proporcionar servicios accesibles y eficaces de mediación laboral, así como programas de mercado de trabajo.

Como se mencionó anteriormente, la aceleración de las innovaciones en cuanto a los productos y procesos a nivel de la empresa y la frecuente reorganización interna, con miras a mantener la competitividad de las empresas, exigen una mano de obra adaptable con acceso y dispuesta a participar en actividades de formación en los lugares de trabajo. El reto consiste en desarrollar la coordinación de las actividades formales de capacitación y de los sistemas de formación en el lugar de trabajo que permiten satisfacer de manera adecuada las necesidades de las empresas, incluidas las pequeñas empresas, y de los trabajadores. Al mismo tiempo, la disposición de los trabajadores para participar activamente en actividades de formación en el lugar de trabajo y contribuir a aumentar la competitividad de su empresa se ve influida no sólo por su satisfacción con la calidad del empleo, sino también por su nivel de vida en la comunidad en general. La competitividad también se ve influida por las relaciones con otras empresas e instituciones en el área local, especialmente en el caso de las pequeñas empresas. El problema específico de la reducida escala al que se enfrentan las pequeñas empresas, puede ser abordado a nivel local a través de la promoción de instituciones colectivas, redes de formación en que participen varias empresas y arreglos de participación en los gastos. Las contribuciones económicas y sociales se pueden integrar mediante asociaciones público-privadas destinadas a mejorar la competitividad y la flexibilidad y se pueden aplicar, ya sea en el seno de la empresa o fuera de ella, a fin de atender directamente las cuestiones de productividad, competitividad y calidad del empleo.

Una estrategia de desarrollo humano y de activación del empleo, combinada con ingresos decentes para las personas que buscan empleo activamente y los que temporalmente se ven en la imposibilidad de trabajar, puede ser costosa. No bastaría incluso si se utilizaran de la manera más eficaz los fondos actualmente disponibles. Será necesario aumentar los recursos, en particular en los países con una elevada tasa de desempleo, donde el objetivo más importante de la política de empleo es abordar el problema de la baja intensidad de crecimiento del empleo. Deberá hacerse todo tipo de esfuerzo para traducir el crecimiento económico en la creación de un número suficiente de puestos de trabajo de buena calidad. Esto exige una sólida y equilibrada política macroeconómica que estimule el desarrollo económico sostenible mediante intervenciones en la economía, tanto sobre la oferta como sobre la demanda. Por consiguiente, la política macroeconómica debe incluir objetivos de empleo y privilegiar la promoción de un mayor número de puestos de trabajo de buena calidad y buenas oportunidades de empleo para todos, por ejemplo, mediante el apoyo a las inversiones en el ámbito de la educación y la formación y las políticas eficaces del mercado laboral.

La determinación de las políticas sociales y de empleo a nivel nacional es una cuestión de interés común tanto para los gobiernos como para los interlocutores sociales. Los gobiernos, junto con los empleadores y los sindicatos, deberían ponerse de acuerdo sobre la puesta en práctica de una amplia estrategia inclusiva de desarrollo social y económico que adopte las líneas generales de la Estrategia de Lisboa de la UE y el Programa de Trabajo Decente de la OIT. Esto es particularmente importante en momentos de creciente incertidumbre en los mercados financieros, lo que eleva los temores de recesión económica en las fábricas y talleres. Al igual que en el sector financiero, la flexibilización de la reglamentación laboral es buena sólo hasta cierto punto. Más allá de este punto, el aumento de la flexibilidad tiene efectos perjudiciales no sólo para las personas sino para el conjunto de la economía, lo que demuestra que podría ser necesario alcanzar un buen equilibrio entre flexibilidad y seguridad no sólo en el mercado de trabajo, sino también en otras esferas.

Los participantes tal vez deseen examinar las siguientes cuestiones:

- El conjunto de principios comunes de flexiguridad elaborado por la Comisión Europea abarca un amplio conjunto de ámbitos de política que constituye la base de un acuerdo entre los interlocutores sociales europeos. Los principios comunes están en consonancia con los principios del trabajo decente: idealmente, deberían por lo tanto, proporcionar el marco para un debate sobre los cambios de política necesarios en los países miembros de la UE, así como en los países afectados por las políticas de la UE. Otro conjunto de propuestas, que se conoce como las «vías de la flexiguridad», tiene en cuenta las variaciones entre países. Cabe preguntarse si estos dos conjuntos de principios son suficientemente específicos para construir un marco creíble y fiable para la seguridad del mercado de trabajo. Esto debe considerarse en el contexto de las preocupaciones de algunas partes interesadas en el sentido de que las políticas de flexiguridad constituyen la búsqueda «por otros medios» del aumento de la flexibilidad del mercado laboral.
- ¿Cómo puede el diálogo social y las negociaciones entre los interlocutores sociales permitir a las empresas adaptarse mejor al nuevo entorno económico y, al mismo tiempo, abordar la creciente inseguridad del empleo, tanto objetiva como subjetiva, relacionadas con nuevos contratos de trabajo, o la ausencia de contratos, que puedan tener efectos adversos en la productividad laboral? ¿Cómo puede fortalecerse la inversión en la educación y la formación y las políticas del mercado laboral en vista de las limitaciones de los presupuestos públicos?

4. Calidad de la vida laboral

El salario y las horas de trabajo son dimensiones fundamentales de la calidad del empleo, como quedó de manifiesto en los debates animados, y, a menudo, emotivos, que se celebraron recientemente sobre las políticas salariales (véase el capítulo 6) y el tiempo de trabajo, en el contexto de las enmiendas propuestas a la Directiva de la Unión Europea relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (Directiva 93/104/CE del Consejo)²⁰. Sin embargo, más recientemente, se ha reconocido que la conciliación del trabajo remunerado con la vida familiar y las responsabilidades relacionadas con el cuidado de personas a cargo es esencial para la calidad de la vida laboral. La creciente participación (promovida políticamente) de las mujeres en el mercado laboral, la intensificación del trabajo, el envejecimiento y el cambio de las estructuras familiares han generado graves tensiones entre la vida laboral y familiar en los países de toda la región que exigen la aplicación de políticas eficaces de conciliación entre trabajo y familia²¹. La no adopción de dichas medidas tendría consecuencias negativas para los mercados de trabajo, los niveles de ingreso y de pobreza, la competitividad y la igualdad de género, dado que las mujeres continúan asumiendo la mayor parte de las responsabilidades familiares.

El salario, el tiempo de trabajo, la protección de la maternidad, la salud y la seguridad y el equilibrio entre la vida familiar y laboral son dimensiones interrelacionadas de la calidad de la vida profesional: por ejemplo, ciertos niveles o sistemas salariales pueden favorecer jornadas de trabajo muy largas, una baja productividad y lesiones y accidentes del trabajo. A su vez, estos problemas pueden tener consecuencias para la protección de las trabajadoras embarazadas y reducir el tiempo de que disponen los trabajadores para dedicarse a sus responsabilidades familiares y comunitarias. Por consiguiente, es necesario tener en cuenta estas interrelaciones y se debería establecer un enfoque de políticas integrado y coherente, y al mismo tiempo abordar las especificidades de todos los aspectos de los empleos productivos y de calidad.

4.1. Trabajo y familia

Los trabajadores de la región afrontan retos similares a la hora de conciliar la vida profesional y familiar. Hay un creciente reconocimiento de la importancia de las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral para la calidad del empleo, así como de determinadas normas básicas de política, como la protección de la maternidad. Los interlocutores sociales también están prestando una mayor atención a las cuestiones

²⁰ En 2003, la Unión Europea emprendió un proceso largo y difícil para enmendar la Directiva, que se ha venido caracterizando por la tensión entre la necesidad de flexibilidad para organizar el tiempo de trabajo y la necesidad de proteger la salud y la seguridad de los trabajadores. En junio de 2008, el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores llegó a un acuerdo político sobre algunas enmiendas a la Directiva, que acto seguido fue adoptada por el Consejo y enviada al Parlamento Europeo para una segunda lectura a finales de 2008.

²¹ Podríamos definir las políticas favorables a la familia como «aquellas políticas que facilitan la conciliación entre la vida profesional y la vida familiar, garantizan la suficiencia de los recursos familiares, promueven el desarrollo del niño, facilitan las decisiones parentales sobre el trabajo y el cuidado de los hijos y promueven la igualdad de género en las oportunidades de empleo» (OCDE, 2007).

relativas al trabajo y a la familia²². En algunos sectores, los lugares de trabajo favorables a la familia son un factor determinante para la competitividad de la empresa y las estrategias de recursos humanos. Por consiguiente, en los últimos años ha aumentado la receptividad de los empleadores en relación con la organización del trabajo favorable a la familia, y los sindicatos también están prestando cada vez más atención a estas cuestiones en respuesta a las tendencias del mercado de trabajo y las demandas de los trabajadores.

Aunque la conciliación entre la vida profesional y familiar ha impulsado la agenda política en muchos países, en particular en la Unión Europea, sigue habiendo, sin embargo, una falta de políticas coherentes y de medidas prácticas. En las antiguas economías de planificación centralizada, pese a una creciente presión por conciliar el trabajo y la familia, y la ratificación del Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), por muchas de ellas²³, las políticas de conciliación todavía no son objeto de amplios debates.

4.1.1. Tensiones entre la vida laboral y familiar: dimensiones de género

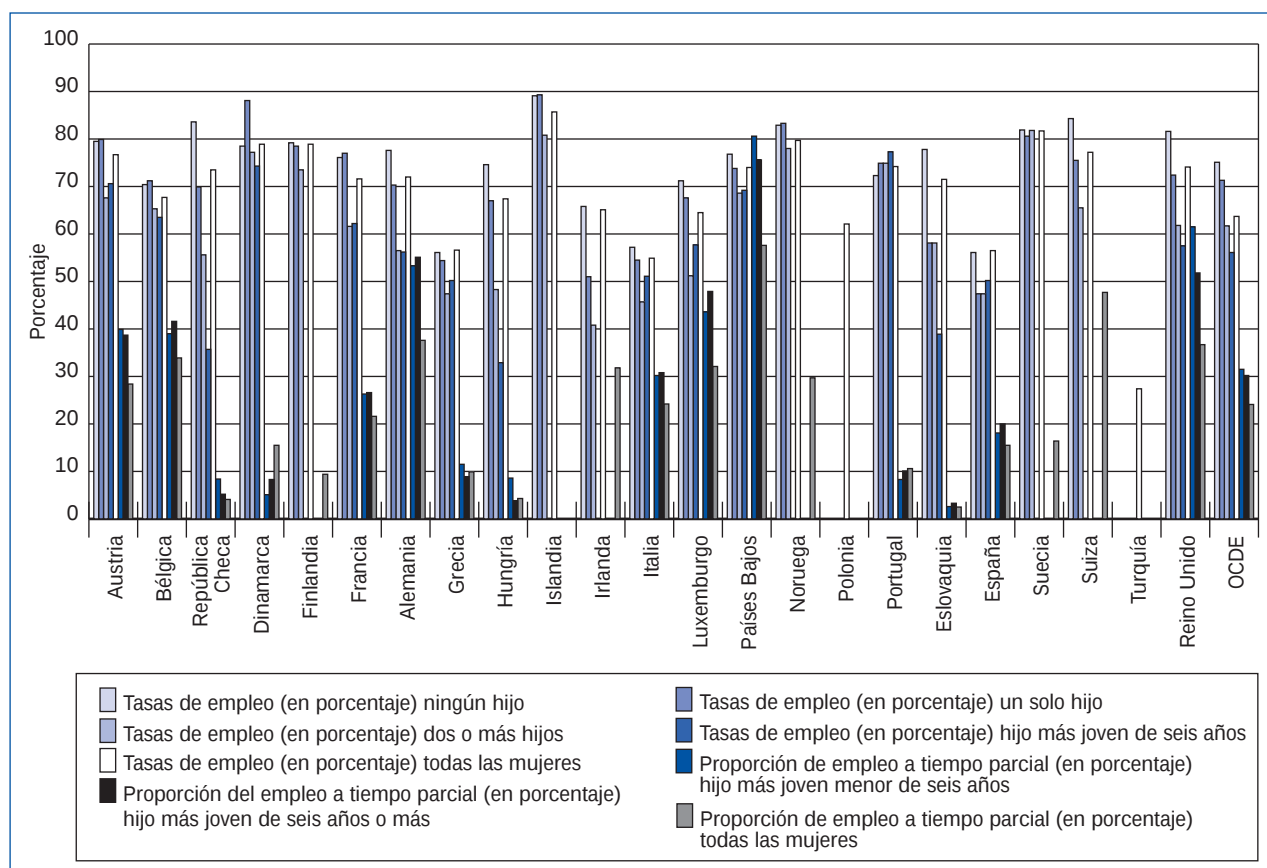
Las dificultades para conciliar las responsabilidades familiares con el empleo son un problema persistente y claramente de género. A pesar de la entrada masiva de las mujeres en el mercado de trabajo en los últimos decenios en los países de Europa Occidental y las elevadas tasas de actividad de las mujeres heredadas de las economías planificadas, las diferencias de género en el empleo siguen estando omnipresentes. El número de madres con empleo suele ser inferior al de los padres, y las tasas de empleo de las mujeres son más bajas cuando tienen más de un hijo (véase el gráfico 4.1). La tasa de empleo de mujeres con niños de corta edad es, por término medio, un 12,7 por ciento inferior a la de mujeres sin hijos; por el contrario, la tasa de empleo de hombres con hijos es un 9,5 por ciento superior a la de hombres sin hijos. Las mujeres empleadas trabajan menos horas que los hombres y hay más probabilidades de que tomen licencias pagadas o realicen interrupciones en sus carreras para asumir las responsabilidades del cuidado de familiares. Las pérdidas en el mercado de trabajo asociadas con la crianza de los hijos por padres solteros afectan en su inmensa mayoría a las mujeres. Las interrupciones de carrera o las reducciones del tiempo de trabajo son especialmente frecuentes para las mujeres después del nacimiento de un hijo y tienen consecuencias a lo largo de su vida profesional y en sus pensiones.

La retirada de las madres del mercado de trabajo tras el nacimiento de un hijo adopta muy distintas formas en toda la región. En algunos países, como Portugal, las madres empleadas suelen tomarse una pausa de unos cuantos meses antes de reincorporarse al trabajo; en otros, como Noruega y Suecia, las madres a menudo se retiran del empleo durante el primer, segundo e incluso tercer año de maternidad, a través de regímenes de licencias pagadas, interrupciones en la carrera o ambos sistemas, antes de reincorporarse al trabajo remunerado. En otros países, puede que las madres nunca se vuelvan a incorporar al trabajo después del nacimiento de los hijos, o, si lo hacen, se las suele confinar a empleos con sueldos reducidos y escasas perspectivas de carrera (por ejemplo, en Alemania). En muchos países de Europa Central y Oriental, las mujeres no pueden reincorporarse a sus puestos de trabajo tras una licencia prolongada de maternidad/parental (hasta tres o incluso cuatro años) debido a la inestabilidad de los mercados de trabajo y la volatilidad de las empresas.

²² Para un resumen de las medidas adoptadas por los interlocutores sociales, véanse los informes de seguimiento en relación con el marco de medidas sobre igualdad de género aprobado por la CES y otras organizaciones asociadas en: www.etuc.org/a/4318. Véanse también las posiciones de los interlocutores sociales en la consulta sobre las medidas para mejorar el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada: si bien las organizaciones de empleadores consideran que la legislación de la Unión Europea en este ámbito es adecuada y suficiente, los sindicatos han pedido medidas más amplias para mejorar la conciliación entre la vida profesional, la vida privada y la vida familiar: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/01/articles/eu0701079i.htm>.

²³ Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Lituania, ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Federación de Rusia, Serbia y Ucrania.

Gráfico 4.1. Empleo y trabajo a tiempo parcial entre las mujeres en 2003, desglosados por presencia y edad de los hijos



Nota: Mujeres de edades comprendidas entre 25 y 54 años. Los datos para todas las mujeres en Francia, Islandia y Luxemburgo se refieren a 2002. Los datos desglosados por presencia de hijos se refieren a 2001 para Islandia, Irlanda, Suecia y Suiza. Aparte del empleo total de las mujeres y del empleo a tiempo parcial para todas las mujeres, que se refieren a 2003, las cifras para Dinamarca se refieren a 1998 y para Finlandia a 1997.

Fuente: OCDE (2004) y encuestas europeas sobre la fuerza de trabajo.

Dado que las mujeres siguen realizando la mayor parte del trabajo no remunerado en el hogar o la familia, dependen en mayor grado que los hombres de las medidas de conciliación entre la vida familiar y laboral, o tienen que concebir estrategias individuales de conciliación. La doble carga que soportan las madres trabajadoras ejerce presión en la vida familiar, afecta a la cantidad de cuidados que se prodigan a los niños y dificulta las perspectivas de carrera. Si bien las madres con empleo remunerado (especialmente aquellas que trabajan a tiempo completo) dedican menos tiempo al cuidado de los niños y a otras tareas familiares no remuneradas que las que no tienen un empleo remunerado, el tiempo que dedican a dichas tareas sigue siendo muy superior al que dedican los padres.

Las estructuras de género en la división del trabajo no remunerado no parece que hayan cambiado mucho en los últimos años en Europa Occidental. *Los exámenes por país de la política de empleo de la OIT* para Europa Sudoriental muestran que la cantidad de trabajo no remunerado realizado por mujeres ha aumentado desde 1990. En la Federación de Rusia, la doble carga de trabajo que soportan las mujeres se considera que es la principal fuente por la que sufren discriminación en el mercado de trabajo. Aunque las horas de trabajo de las mujeres rusas son prácticamente las mismas que las de los hombres, las mujeres dedican casi el doble de tiempo a las actividades domésticas y familiares.

4.1.2. Diferentes modelos de conciliación entre la vida familiar y laboral

Las políticas de conciliación abarcan muchos elementos: servicios de atención, derechos de licencia, horas de trabajo, regímenes fiscales, beneficios y prestaciones de la seguridad social, políticas activas del mercado de trabajo y medidas del lugar de trabajo. La combinación de estos componentes, y su importancia relativa y los resultados difieren considerablemente en toda la región.

En la Unión Europea las mujeres utilizan a menudo el trabajo a tiempo parcial como una estrategia para conciliar la vida familiar y laboral, incluso cuando esta opción suele ir asociada a empleos de baja calidad y a oportunidades de carrera y de formación más limitadas. Las decisiones relativas al trabajo en hogares con dos salarios también dependen de las interacciones entre los sistemas fiscales y de prestaciones y el coste del cuidado de los hijos. Cuando los ingresos de las familias son bajos (por ejemplo, cuando uno de los miembros de la pareja trabaja a tiempo parcial), el ingreso neto adicional se va a menudo en gastos para el cuidado de los hijos y en impuestos. Algunos países de la Unión Europea aplican sistemas «conjuntos» de impuestos/prestaciones que tienen por efecto desmotivar la participación de un segundo asalariado en el mercado de trabajo. Algunos países de la Europa de los 12 (como Bulgaria), con regímenes fiscales individualizados, están debatiendo la introducción de una imposición basada en la familia, que podría tener por efecto desmotivar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo.

Las actuales prioridades del gasto público no reflejan el creciente reconocimiento de la importancia de conciliar la vida familiar y laboral. El gasto público bruto destinado a las familias suele ser bajo en comparación con otros tipos de gasto social. Para 24 países de la OCDE, el gasto destinado a las familias representó, por término medio, el 2,4 por ciento del PIB en 2003, y fue superior al 3 por ciento sólo en Austria, Dinamarca, Francia, Hungría, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Suecia y Reino Unido²⁴. El gasto destinado a las familias en 2002 fue sólo ligeramente superior al de la década de los ochenta. Además, es difícil distinguir entre el gasto orientado a medidas de conciliación entre la vida familiar y laboral y la ayuda a la familia en general. La mayor parte del gasto relacionado con la familia (aproximadamente el 70 por ciento) consiste en transferencias en efectivo. Sólo en unos cuantos países, como Dinamarca, Islandia y Suecia, más de la mitad del gasto público relacionado con la familia se asigna a servicios. Los gastos de instituciones académicas (tanto privadas como públicas) en educación y atención a la primera infancia representan un promedio del 0,7 por ciento del PIB en los países de la OCDE. Dicho gasto es considerablemente superior al promedio en Dinamarca, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Luxemburgo, Noruega y Suecia, y muy inferior al promedio en Irlanda²⁵. En muchos países de Europa Central y Oriental los gastos orientados a la familia se suelen considerar una medida de reducción de la pobreza o de reducción de la oferta de mano de obra, y no un componente de la política activa de empleo.

4.1.3. Distintas reformas políticas sobre medidas de conciliación

Al igual que los modelos de conciliación entre la vida laboral y familiar, también divergen las reformas políticas llevadas a cabo en los últimos decenios. Entre ellas cabe citar las siguientes:

- *Medidas que conducen a un aumento/disminución de los servicios de cuidado de niños:* la disponibilidad y la asequibilidad de los servicios de cuidado de niños son esenciales para los padres con trabajo remunerado y responsabilidades familiares.

²⁴ Base de datos de la OCDE sobre la familia: <http://www.oecd.org/dataoecd/45/46/37864391.pdf>.

²⁵ *Ibid.*

Recuadro 4.1 Distintos enfoques de cuestiones relacionadas con la familia y el trabajo

Los enfoques de política respecto de cuestiones relacionadas con la familia y el trabajo varían considerablemente en toda la región: se pueden distinguir diversos modelos de políticas relacionadas con la familia y el trabajo, y la situación en los países individuales refleja a menudo elementos de más de un modelo (Bovenberg, 2005):

Modelo nórdico: los países nórdicos y en cierta medida Francia se basan enormemente en el sector público para ayudar a los padres jóvenes a conciliar familia y trabajo. Los países nórdicos fueron los primeros en aplicar una amplia legislación nacional en materia de licencias de maternidad/paternidad/parentales, el derecho al trabajo a tiempo parcial y servicios de cuidado infantil financiados públicamente.

Modelo anglosajón: los países con mercados de trabajo muy flexibles (como el Reino Unido) suelen tener sólo un sector público pequeño y se basan en la flexibilidad de sus mercados de trabajo y en las empresas para proporcionar lugares de trabajo favorables a las familias. Las mujeres pueden apartarse temporalmente del mercado de trabajo para criar a los hijos y más adelante se pueden reincorporar a dicho mercado pero, a menudo, se las suele penalizar por ello en sus carreras e ingresos. Las familias cuya posición en el mercado de trabajo es frágil o que cuentan con bajos ingresos no reciben mucho apoyo para financiar los servicios de atención.

Modelo corporatista: países como los Países Bajos y en cierta medida Alemania se basan en los interlocutores sociales para negociar las políticas de conciliación entre la vida familiar y el trabajo.

Modelo familiarista: Alemania, Polonia y países de Europa Sudoriental, entre otros, tradicionalmente se han basado en gran medida en las familias para resolver el problema de la conciliación entre la vida familiar y la vida laboral. Los padres reciben en parte apoyo a través de regímenes de licencias y trabajo a tiempo parcial regulados por el Estado. En los últimos años ha habido una importante presión socioeconómica interna para la adopción de reformas políticas relacionadas con el trabajo y la familia en países corporatistas y familiaristas.

Las *antiguas economías planificadas:* estos países son los que han experimentado los cambios más drásticos en las políticas de conciliación entre trabajo y familia desde 1990; partiendo de un sistema muy centralizado por el Estado, muchos de ellos han recortado las prestaciones y subvenciones, y, a veces, se ha reducido radicalmente el número de servicios de cuidado de niños tanto públicos como facilitados por la empresa. Al mismo tiempo, muchos países están reformando la legislación protectora para las mujeres. Estas reformas, aunque se justifican desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres, pudieran incrementar, en la práctica, las dificultades de conciliación entre la vida familiar y laboral, en particular para las mujeres. Parece que se está produciendo un proceso de re-familiarización, en el que las funciones no remuneradas del cuidado de los hijos han vuelto a pasar del Estado a la familia*. La mayoría de los países de Europa Oriental y Central y de la CEI se han mantenido, hasta la fecha, al margen de los debates internacionales sobre políticas relativas al trabajo y la familia, y las medidas de apoyo a la conciliación que pudieran existir en forma de licencias prolongadas de maternidad/parentales parecen ser más bien un vestigio del sistema anterior que el resultado de las medidas de política recientes y tienen un efecto negativo para las carreras de las mujeres.

* Véase *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* (Canz, Nc, Oxford University Press, 2007), vol. 14 (núm. 3), otoño de 2007.

Los objetivos fijados por la Unión Europea para los servicios de cuidado de niños han dado lugar a mejoras, aunque la cobertura sigue siendo baja en la mayor parte de los países de la UE-27. En los países de Europa Central y Oriental y de la CEI han disminuido los servicios de cuidado de niños desde 1990 y su coste ha aumentado.

- *Reformas del derecho a una licencia para el cuidado de personas a cargo:* la licencia y prestaciones de maternidad existen en todos los países de la región, normalmente sobre la base del seguro social²⁶. La duración de la licencia a menudo sobrepasa los requisitos del Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), en particular en los países de Europa Central y Oriental y de la CEI²⁷. En la práctica, muchas mujeres continúan siendo objeto de discriminación por razones de maternidad. Desde junio de 1996, la Directiva de la Unión Europea relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental (Directiva 96/34/CE) ha hecho obligatoria en la Unión Europea la introducción de tres meses de licencia parental. Aunque la licencia parental existe en la mayor parte de los países, los niveles de apoyo financiero difieren enormemente. En algunos países de la Unión Europea, los padres pueden acogerse a una licencia de paternidad de corta duración. En determinados países, como en países de Europa Central y Oriental y de la CEI, existe una licencia para el cuidado de otros miembros de la familia y una licencia de corta duración para el cuidado de niños enfermos. Habida cuenta del bajo nivel de solicitudes de licencias parentales por parte de los padres, algunos países han reservado períodos de licencia de paternidad no transferible (Alemania, Dinamarca, Eslovenia, Francia, Islandia, Noruega y Suecia), con lo que se ha logrado aumentar el número de solicitudes, aunque dicho número sigue siendo bajo.
- *Reducción de las horas de trabajo:* algunos países de la Unión Europea han adoptado legislación sobre el tiempo de trabajo para apoyar la conciliación de la vida familiar y laboral²⁸. Además, los convenios colectivos también han establecido diversas ordenaciones individuales del tiempo de trabajo, como horarios flexibles, cuentas de horas acumuladas y semanas de trabajo concentradas, que pueden favorecer (aunque no siempre) la conciliación entre la vida laboral y familiar.
- *Seguro de cuidados a largo plazo:* dado que en su inmensa mayoría son las mujeres las que se encargan de proporcionar cuidados, las necesidades de atención derivadas del envejecimiento de la población suelen contraponerse a las oportunidades de empleo de las mujeres. Las crecientes necesidades de cuidados a largo plazo hacen que aumente la demanda de servicios de atención para las personas de edad y ejercen una creciente presión de financiación en los gobiernos, lo que da lugar a solicitudes de cobertura de seguro²⁹. Todos los países se están volviendo cada vez más hacia los seguros privados para proporcionar soluciones, pero pocos han establecido planes como parte de los sistemas de seguro social obligatorio (cabe citar como ejemplo Alemania, Francia y España).
- *Promoción de una cultura y lugares de trabajo favorables a la familia:* el creciente predominio de soluciones voluntarias (Evans y Callan, 2003) pudiera poner de manifiesto la escasa prioridad política que se concede a la legislación sobre conciliación de la vida familiar y laboral, y los mecanismos de negociación colectiva bien establecidos que abordan las cuestiones del lugar de trabajo.

²⁶ Esto significa que, en función de la reglamentación respectiva, las mujeres inactivas no suelen estar cubiertas. La cobertura varía para el empleo por cuenta propia, los trabajadores familiares auxiliares y los trabajadores agrícolas.

²⁷ Varios países de Europa Central y Oriental y de la CEI vienen aplicando, desde 1989, licencias de maternidad/parentales más generosas y accesibles a los padres (aunque rara vez las utilizan principalmente por temor a represalias del empleador) al aumentar el número de días de vacaciones pagadas, en parte para compensar el cierre de muchas guarderías y establecimientos preescolares, en parte como una medida de reducción de la oferta de mano de obra a fin de aliviar las tensiones en el mercado de trabajo (aunque esto a su vez ha dado lugar a más cierres de guarderías y establecimientos preescolares debido a la baja asistencia), y también como parte de una campaña para promover la natalidad a fin de invertir la tendencia a la baja de la tasa de natalidad (por ejemplo, en Croacia y Polonia). En la mayor parte de los países de Europa Central y Oriental y de la CEI, las solicitudes de licencias parentales remuneradas han disminuido enormemente desde 1990 debido a la rápida disminución del número de nacimientos.

²⁸ Desde 1999, Alemania, Bélgica, España, Finlandia, Italia, Países Bajos y Portugal han mejorado la legislación existente sobre licencias sabáticas o parentales, o han otorgado a los trabajadores nuevos derechos para limitar o reducir sus horas de trabajo. Francia introdujo la semana de 35 horas.

²⁹ La CES ha pedido que se establezca un nuevo objetivo de Lisboa sobre servicios de atención para la gente de edad.

- *Establecimiento de normas jurídicas internacionales:* la conciliación entre el trabajo y la familia ha sido objeto de una creciente atención en la Unión Europea, en donde la estrategia europea de empleo se centró inicialmente en el tiempo de trabajo, la organización del trabajo, la licencia parental, el cuidado de niños y la protección de la maternidad, aunque la noción de conciliación entre trabajo y familia se integró posteriormente en el programa de política social de la Unión Europea y se establecieron indicadores sobre la conciliación. Desde 2002, los interlocutores sociales europeos han incluido también entre sus prioridades el apoyo al equilibrio entre el trabajo y la vida privada³⁰. Los países candidatos y posibles candidatos de Europa Sudoriental, así como los gobiernos e interlocutores sociales de los países vecinos, se han orientado por estos conceptos políticos.

4.1.4. Consideraciones políticas

Experiencias en relación con diversas cuestiones de mayor alcance:

- *Dificultades para lograr la igualdad de género en los enfoques de las políticas de conciliación entre la vida familiar y laboral:* las políticas tendentes a favorecer el equilibrio entre la vida laboral y familiar pueden simultáneamente reforzar la desigualdad de género en la división doméstica del trabajo y socavar la igualdad de género en el empleo (Moss y Deven, 1999). Por ejemplo, largos períodos de licencia pudieran tener efectos duraderos en las calificaciones, ingresos y pensiones de las mujeres. Las medidas destinadas a las mujeres o adoptadas principalmente por ellas también pueden fomentar la discriminación de género debido a su costo percibido. Los sistemas para el cuidado de niños financiados públicamente constituyen un medio de combinar la conciliación entre el trabajo y la familia con la igualdad de género. Cuando se garantiza el cuidado de los niños, las mujeres y los hombres pueden competir en el mercado de trabajo en condiciones más equitativas.
- *Las prestaciones para el cuidado de niños tienen distintos efectos en el empleo:* algunos países exigen a los beneficiarios de prestaciones para el cuidado de niños que los cuidados se prodiguen en el hogar y que no utilicen las guarderías (por ejemplo, Finlandia y Noruega) (Leira, 2002), mientras que otros apoyan la actividad económica continuada de ambos padres, por ejemplo permitiendo a los beneficiarios trabajar a tiempo parcial (Alemania y República Checa). Conforme al sistema francés, se proporcionan prestaciones tanto para el cuidado parental en casa (cuando un padre se retira parcial o totalmente del mercado de trabajo) como para comprar los servicios de guardería. Las prestaciones en efectivo pueden ofrecer diversas opciones a los padres, u orientarlos hacia una opción específica, dependiendo a veces de los ingresos familiares, que pudieran tener por efecto reducir la demanda de servicios de guardería. Por ejemplo, la introducción de prestaciones en efectivo en Noruega ha reducido la demanda de plazas de guardería para los niños menores de tres años, en particular entre las familias migrantes y de bajos ingresos, cuyos hijos son los que más tienden a beneficiarse de los servicios de guardería.
- *El coste de las medidas de conciliación entre el trabajo y la familia:* el coste de medidas como, por ejemplo, los sistemas a gran escala para el cuidado infantil de alta calidad es considerable; los que se oponen a estas medidas a menudo alegan que muchas mujeres prefieren cuidar ellas mismas de sus hijos y proponen en su lugar prestaciones en efectivo. Cuando la empresa corre con los gastos, la aplicación depende de la voluntad de los empleadores, así como de las medidas de control de la aplicación. En países con fuerte tradición de diálogo social, la promoción de medidas

³⁰ Véase www.etuc.org/a/4318.

favorables a la familia podría quedar en manos de la negociación colectiva. Los sindicatos han sido siempre reticentes a solicitar disposiciones favorables a la familia, pero en muchos países son ahora más receptivos a las necesidades de sus afiliados a este respecto (CES, 2006a). Sin embargo, los beneficios que entrañan los lugares de trabajo favorables a la familia para los empleadores y los trabajadores siguen siendo objeto de debate, posiblemente debido a la falta de datos y de indicadores convenidos.

- *Evolución demográfica:* el envejecimiento de la población, la disminución de la fertilidad y los cambios en las estructuras familiares se dejan sentir de forma diferente en toda la región. Poco a poco se está tomando una mayor conciencia de la importancia del cuidado de las personas de edad como una cuestión de política de conciliación. En algunos países, se ha abierto el debate sobre la necesidad de mejorar la atención institucional, mientras que en otros se está debatiendo la introducción de sistemas de licencias para el cuidado de personas a cargo. Debido al aumento de la población de edad que necesita cuidados, es probable que se planteen problemas en el lugar de trabajo como el absentismo, aumentando así la presión para que se adopten soluciones políticas adecuadas.
- *Alcance de las políticas de conciliación entre la vida profesional y familiar:* es necesario que se amplíe el alcance de dichas políticas para que se apliquen a más trabajadores y sus familias. La práctica existente se da principalmente en el sector industrial, siendo más corrientes los servicios y acuerdos voluntarios en las grandes empresas que en las medianas y pequeñas empresas. Las medidas de política deberían abarcar, por ejemplo, a la agricultura y las pequeñas y medianas empresas, y es necesario comprender y abordar el problema de la conciliación entre la vida laboral y familiar en la economía informal y en el contexto de la creciente migración de trabajadores. Es necesario examinar los vínculos que existen entre la política de conciliación de la vida profesional y familiar y el trabajo informal: por ejemplo, hay que considerar si los trabajadores de la economía informal están sometidos a mayores presiones que otros trabajadores para conciliar sus responsabilidades laborales y familiares y en qué medida el trabajo informal es una estrategia para superar los problemas que plantea la conciliación entre familia y trabajo. Cuando los servicios formales para el cuidado de niños y de personas de edad son inaccesibles o inexistentes, las familias pudieran emplear a cuidadores informales, a menudo trabajadoras migrantes, que pudieran estar indocumentadas y tener dificultades para hacer frente a sus propias responsabilidades familiares, ya se encuentre su familia en su lugar de residencia o se haya quedado en su país de origen.

4.2. Tendencias y cuestiones relativas al tiempo de trabajo

El horario de trabajo y la organización del tiempo de trabajo tienen importantes consecuencias para la conciliación del trabajo remunerado con la vida familiar y privada, así como para la seguridad y la salud, la productividad y los resultados de la empresa.

En la mayor parte de los países de la región hay una marcada tendencia hacia una reducción del promedio de horas de trabajo semanales. Este fue el caso en la Europa de los 15 entre 1995 y 2006, salvo en Austria, en donde se registró un ligero aumento, y en Francia, en donde se mantuvo la situación. También es el caso de Grecia, que tiene el mayor promedio de horas de trabajo semanales en la UE-15 (42,7 horas), y del Reino Unido, en donde los horarios de trabajo son relativamente prolongados. La tendencia general también se aplica tanto a hombres como a mujeres, excepto de nuevo en el caso de Austria, en donde la disminución considerable del promedio de horas trabajadas por las

mujeres, debido al aumento del trabajo a tiempo parcial, encubrió parcialmente el aumento considerable del promedio de horas trabajadas por los hombres, y en menor medida en el Reino Unido, en donde el promedio de horas de trabajo de las mujeres aumentó ligeramente.

Una tendencia similar se observó en la Europa de los 12 tanto para hombres como para mujeres durante el período comprendido entre 2000-2006, aunque a partir de una base de referencia ligeramente superior, a excepción de Bulgaria, en donde el promedio de horas de trabajo semanales aumentó ligeramente, y Polonia y Rumania, en donde permaneció sin cambios.

Fuera de la Europa de los 27, son muy limitados o inexistentes los datos comparables sobre las horas de trabajo. Los datos disponibles muestran lo siguiente: una ligera tendencia a la baja en el promedio del número real de horas de trabajo semanales en Croacia; una modesta tendencia al alza en la República de Moldova, desde una base de referencia muy baja; ningún cambio en Kirguistán; y, aunque no se dispone de ningún dato longitudinal, un número muy elevado de horas semanales reales en Turquía (un promedio de 51,3 horas en 2006). En la Federación de Rusia el número normal de horas de trabajo semanales permaneció básicamente invariable entre 1995 y 2004. En Ucrania el promedio de horas de trabajo anuales aumentó considerablemente entre 1997 y 2006, aunque ello representó una recuperación tras una disminución importante a principios de la década de los noventa.

La proporción de la fuerza de trabajo con horarios excesivos es relativamente baja y está disminuyendo en la mayor parte de los países de la región europea³¹. En la Europa de los 15 los horarios prolongados son corrientes en unos cuantos países, en particular en Grecia (32,5 por ciento de los trabajadores) y en el Reino Unido (17,7 por ciento). Existe también una marcada tendencia hacia una reducción de los horarios de trabajo normalmente prolongados, con algunas excepciones interesantes, como Austria, en donde los horarios excesivos prácticamente se duplicaron entre 1995 y 2006 (del 9,7 al 17,7 por ciento de trabajadores) y, sorprendentemente, Francia (probablemente debido a los horarios más prolongados entre los trabajadores por cuenta propia). Los horarios excesivamente prolongados de trabajo remunerado están muy ligados al género, y afectan desproporcionadamente a los hombres.

En la Europa de los 12, más Croacia y Turquía, la tendencia es más desigual, al observarse una disminución importante de los horarios excesivos en la mayor parte de los países (en particular, la República Checa, Eslovenia y Estados bálticos, y en especial, Lituania, en donde la disminución registrada fue del 16,7 al 2,9 por ciento de trabajadores entre 1998 y 2006), pero un aumento en otros (Bulgaria y Polonia registraron aumentos entre 2000 y 2006). En países fuera de la Europa de los 27 la tendencia general de horarios de trabajo excesivos difiere considerablemente para los sectores público y privado, al aumentar periódicamente en este último y también entre los empleadores y los trabajadores por cuenta propia. Los horarios excesivos en el trabajo principal apenas existen en la Federación de Rusia. Las cifras más espectaculares son las de Turquía, en donde el 65 por ciento de la fuerza de trabajo trabajó 48 horas semanales o más en 2006 (el 45,9 por ciento de las mujeres y el 71,7 por ciento de los hombres), lo que probablemente refleja tanto la semana de trabajo legal más prolongada (45 horas) como el vínculo tradicional existente entre los salarios bajos y los horarios de trabajo prolongados, que sigue siendo una característica de los países en desarrollo.

³¹ Por horarios de trabajo excesivos se entiende un horario semanal normal superior a 48 horas.

4.2.1. Evolución en el trabajo a tiempo parcial

La definición de trabajo a tiempo parcial varía de un país a otro, pero se suele referir al trabajo remunerado de menos de 30 horas a la semana³². El trabajo a tiempo parcial se puede organizar de diferentes formas, pero conforme al modelo más corriente se trabaja un menor número fijo de horas cada jornada laboral (Anxo y otros 2007).

Algunos aspectos del trabajo a tiempo parcial son *grosso modo* similares en todos los países. En primer lugar, está muy ligado al género. En 2004, casi un tercio (29 por ciento) de las mujeres de la Europa de los 27 trabajaba a tiempo parcial, frente a sólo un 7 por ciento de hombres (Fundación Europea, 2007). Las mujeres ocupan aproximadamente el 75 por ciento de los puestos a tiempo parcial, y el 43 por ciento del empleo creado entre 2000 y 2005 eran puestos de trabajo a tiempo parcial para las mujeres. Además, los puestos de trabajo a tiempo parcial suelen ser de peor calidad que los puestos similares a tiempo completo en términos de salarios por hora, prestaciones no salariales, protección social y oportunidades de formación y desarrollo de carrera.

Existen importantes diferencias en la incidencia del trabajo a tiempo parcial entre los países, con una tendencia general al alza, especialmente en la Europa de los 15, aunque a partir de bases de referencia muy distintas (véase el capítulo 3). Sin embargo, la situación es diferente en la Europa de los 12³³, en donde la incidencia del empleo a tiempo parcial es extremadamente baja (Letonia, Polonia y Rumania son excepciones, probablemente debido a sus grandes sectores agrícolas) y no parece que vaya en aumento (excepto en Eslovenia y posiblemente en Estonia) (OIT, 2007). En muchos casos, probablemente es un legado de las antiguas economías planificadas, que se centraban en el empleo a tiempo completo tanto para hombres como para mujeres, aunque los salarios medios bajos también pueden contribuir a esta situación, lo que supone que gran parte del trabajo parcial en estos países es involuntario.

Fuera de la Europa de los 27, pese a las limitaciones de los datos, varios estudios por país de Europa Oriental y Asia Central arrojan luz sobre un fenómeno que como mejor se puede definir es como horas de trabajo reducidas, que vienen determinadas por las necesidades de la empresa. Sin embargo, a diferencia del trabajo a tiempo parcial basado en las necesidades de la empresa en los Estados miembros de la Unión Europea, que suele tener por objetivo responder a las fluctuaciones a corto plazo de la demanda del mercado, estas horas de trabajo reducidas suelen adoptar la forma de licencias administrativas, de carácter obligatorio aunque a menudo ilegales y, con frecuencia, sin remuneración, y responden a disminuciones a más largo plazo de la demanda de mano de obra debido a las dificultades financieras que afrontan las empresas individuales. En Ucrania, por ejemplo, las licencias administrativas a largo plazo afectaron casi al 20 por ciento de la fuerza de trabajo en 1999, y aunque los niveles han disminuido desde entonces, una gran proporción de trabajadores de determinadas industrias como el transporte y las comunicaciones (23,3 por ciento de los trabajadores en 2004), la construcción (21,9 por ciento) y la manufactura (17,5 por ciento) todavía se ven afectados.

4.2.2. Organización del tiempo de trabajo

Además del número de horas realmente trabajadas durante un cierto período de tiempo, es importante examinar cómo se organizan las horas de trabajo, dado que el mismo número de horas se puede organizar de forma diferente con distintos efectos para los trabajadores y las empresas (véase el recuadro 4.2).

³² La definición de trabajo a tiempo parcial en la mayor parte de los países se basa en el número de horas trabajadas, aunque en algunos instrumentos de encuesta (en particular, la encuesta de la Unión Europea sobre la fuerza de trabajo) se pregunta directamente a los participantes si trabajan a tiempo parcial.

³³ No hay datos disponibles para Chipre y Malta.

Recuadro 4.2 Categorías de flexibilidad del tiempo de trabajo

Se pueden distinguir seis categorías de flexibilidad del tiempo de trabajo:

- *Alta flexibilidad orientada al trabajador*, que hace hincapié en las necesidades y preferencias de los trabajadores, como el control en los horarios de trabajo — destaca sobre todo en Finlandia y Suecia, y también en la administración pública y el sector de los servicios comerciales.
- *Alta flexibilidad orientada a la empresa*, que hace hincapié en las necesidades operativas de las empresas y/o las preferencias de los clientes, y se basa principalmente en las horas extraordinarias y en los horarios de trabajo no habituales — se da principalmente en Bélgica, República Checa, Francia y Reino Unido, y en los sectores de la salud y el transporte.
- *Flexibilidad intermedia (utilización de licencias)*, que consiste en ofrecer a los trabajadores diversos tipos de licencia en determinados momentos de sus vidas (por ejemplo, por enfermedad de un familiar), e incluye el trabajo a tiempo parcial y la jubilación anticipada; predomina en Dinamarca, Letonia, Países Bajos, Polonia, y en el sector de la educación.
- *Flexibilidad diaria intermedia*, concebida para tener en cuenta las variaciones de la carga de trabajo en una jornada laboral y que consiste, por ejemplo, en horas de trabajo irregulares, trabajo a tiempo parcial y horarios de trabajo flexibles. No predomina en ningún país europeo, pero es mucho más corriente en Alemania y Reino Unido que en otros países, y también es muy frecuente en hoteles y restaurantes.
- *Flexibilidad intermedia (utilización de horas extraordinarias)*, se basa principalmente en el recurso a las horas extraordinarias y utiliza muy poco otro tipo de ordenación del tiempo de trabajo.
- *Baja flexibilidad*, en donde las empresas utilizan poco los distintos tipos de prácticas de flexibilidad del tiempo de trabajo — típica en países de Europa Sudoriental, Hungría, Eslovenia, y en menor grado en Bélgica y Luxemburgo.

Fuente: Chung y otros, 2007.

El trabajo nocturno es relativamente poco frecuente en la Europa de los 27, en donde sólo aproximadamente el 10 por ciento de los establecimientos exige que al menos un 20 por ciento de sus trabajadores realicen periódicamente trabajo nocturno (Kümmerling y Lehndorff, 2007). Por el contrario, trabajar los fines de semana y, en particular, trabajar periódicamente los sábados afecta a trabajadores de aproximadamente un 25 por ciento de todos los establecimientos en la Europa de los 27, mientras que los trabajadores de casi el 15 por ciento de los establecimientos trabajan regularmente los domingos. Las mujeres suelen trabajar más que los hombres los fines de semana, aunque el caso inverso parece producirse en la manufactura (Presser y otros, 2008).

El trabajo por turnos, cuya incidencia está estrechamente vinculada a la composición sectorial de las economías nacionales, prevalece en los trabajos relacionados con la salud y de tipo social, la hotelería y restaurantes, la manufactura y el transporte, el almacenaje y las telecomunicaciones. En casi todos los países de la Unión Europea es corriente la ordenación del trabajo por turnos: casi el 16 por ciento de los trabajadores en la UE-15 y el 23 por ciento de los trabajadores en la UE-12 trabajan por turnos (Fundación Europea, 2007).

En los últimos decenios ha habido una marcada tendencia a apartarse de la semana de trabajo estándar y orientarse hacia una mayor flexibilidad en la organización del tiempo de trabajo a través de una gama más amplia de opciones para organizar el horario de trabajo. Sin embargo, la cuestión fundamental es ¿a quién beneficia esta flexibilidad del

tiempo de trabajo? ¿Se trata de una flexibilidad temporal orientada a responder a las necesidades de los trabajadores, de las empresas, o de ambos?³⁴.

4.2.3. Propuestas políticas

La OIT ha determinado cinco dimensiones del trabajo decente en el ámbito del tiempo de trabajo, o tiempo de trabajo decente. La ordenación del tiempo de trabajo debería promover la salud y la seguridad; ser favorable a la familia; promover la igualdad de género; fomentar la productividad y competitividad empresarial; y facilitar la elección de los trabajadores e influir en sus horarios de trabajo. El tiempo de trabajo decente beneficia no sólo a los trabajadores, sino también a las empresas de distintas formas, por ejemplo, a través de una mayor productividad, un menor absentismo y rotación de personal, y una mejor actitud y moral de los trabajadores, lo que puede traducirse en mayores ganancias.

Promover estas cinco dimensiones exige una amplia gama de políticas a nivel nacional, sectorial y/o empresarial. La combinación precisa de las políticas varía entre los países, pero entre las cuestiones fundamentales que es necesario abordar figuran las siguientes: horarios normales de trabajo excesivamente prolongados; la calidad generalmente baja del trabajo a tiempo parcial; y la cuestión de cómo lograr una flexibilidad del tiempo de trabajo que establezca un equilibrio entre las necesidades de los trabajadores y de las empresas.

Unas políticas gubernamentales adecuadas que limiten los horarios de trabajo excesivamente prolongados constituyen un aspecto importante de cualquier marco jurídico sobre el tiempo de trabajo. Existen en la mayor parte de los países de la región y a nivel supranacional a través de la Directiva de la Unión Europea relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo. Dado que la proporción de trabajadores con horarios de trabajo excesivos es, en general, relativamente baja según los niveles mundiales, probablemente las políticas tengan que dirigirse a sectores y grupos profesionales en los que abundan más las jornadas de trabajo excesivamente prolongadas, lo que podría entrañar una revisión de los sistemas de remuneración y un aumento de los niveles salariales medios en los sectores afectados.

Otra cuestión política que permitiría promover tanto el tiempo de trabajo decente como la igualdad de género es la necesidad de igualdad de trato para los trabajadores a tiempo parcial, como prevé el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175). Ya se ha dado efecto a este principio a través de la Directiva 97/81/CE relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial, aunque sigue habiendo importantes desigualdades entre los trabajadores a tiempo parcial y a tiempo completo. El camino hacia la igualdad para los trabajadores a tiempo parcial exige un proceso de normalización del trabajo a tiempo parcial, por ejemplo, conceder a los trabajadores a tiempo parcial derechos y prestaciones similares (ingresos prorrateados, prestaciones no salariales, etc.) a las de los trabajadores a tiempo completo en puestos similares, y extender el trabajo a tiempo parcial a una gama más amplia de ocupaciones y puestos.

A fin de promover de forma eficaz la igualdad de género en el tiempo de trabajo, las políticas no deben limitarse al trabajo a tiempo parcial y deben combinarse con otras medidas de apoyo (Messenger, 2004). Es necesario reducir las diferencias de género que existen en los horarios de trabajo de las mujeres y de los hombres. Limitar los horarios

³⁴ Hay bastante confusión en cuanto al concepto de tiempo de trabajo o de flexibilidad temporal, en particular en el contexto del debate sobre flexibilidad que está teniendo lugar en la Unión Europea. En esta sección, la atención se centra en la flexibilidad temporal, que se define como la flexibilidad en la forma en que se organizan las horas de trabajo durante un período de referencia específico. Este tipo de flexibilidad supone un número fijo de trabajadores con horarios de trabajo variables, y no debería confundirse con la flexibilidad «numérica» o «contractual», que por definición se centra en obtener flexibilidad a través de un número variable de trabajadores.

excesivamente prolongados de los trabajadores a tiempo completo y fomentar horarios más prolongados para los trabajadores a tiempo parcial, la inmensa mayoría de los cuales son mujeres, contribuiría a lograr este objetivo. Por consiguiente, son esenciales las políticas de conciliación entre la vida familiar y laboral que facilitan el acceso de las mujeres al mercado de trabajo en condiciones de igualdad con los hombres.

El logro de un tiempo de trabajo decente también entraña el establecimiento de horarios de trabajo que satisfagan las necesidades de los trabajadores individuales, como sus responsabilidades familiares, y respondan a las exigencias económicas de las empresas. Este enfoque beneficioso para todos exige que se consideren las preferencias tanto de los trabajadores como de los empleadores, como se indica en la Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (núm. 116). Se deberían dar incentivos a las empresas para que adopten ordenaciones flexibles del tiempo de trabajo, como, por ejemplo, horarios flexibles y cuentas de tiempo de trabajo o cuentas en «bancos de tiempo».

Por último, a fin de superar el problema de la falta de datos sobre el tiempo de trabajo en muchos países de la región fuera de la UE-27, es necesario establecer mecanismos adecuados para la compilación de estadísticas sobre el tiempo de trabajo en consonancia con las definiciones internacionales adoptadas por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.

4.3. Observaciones finales

La creciente participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, el cambio de las estructuras familiares y las presiones demográficas han dado lugar a que en los debates sobre la calidad del empleo se inscriba un punto en el orden del día sobre la conciliación del trabajo y la familia, junto con otras cuestiones más tradicionales, como los salarios, el tiempo de trabajo y la seguridad y la salud. Se han adoptado diversas reformas, que van desde medidas legislativas y financieras a disposiciones voluntarias basadas en el lugar de trabajo. Si bien la intensidad, el alcance y los resultados de las distintas reformas difieren de un país a otro, hay en general una falta de coherencia y de acción práctica.

La tendencia general hacia una disminución de las horas de trabajo semanales no parece haber tenido una incidencia positiva en las medidas de conciliación de la vida familiar, y la división del trabajo no remunerado entre mujeres y hombres ha permanecido invariable. Un aspecto positivo es que la proporción de trabajadores que suelen tener jornadas excesivamente largas de trabajo es relativamente baja y está disminuyendo en la mayor parte de los países, aunque las enmiendas que finalmente se adoptaron en relación con la Directiva relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo pudieran servir para invertir esta tendencia. Sigue siendo un gran reto concebir la combinación adecuada de medidas para proteger la salud y la productividad de los trabajadores, responder a las necesidades familiares y de otro tipo y permitir a las empresas ajustarse a la demanda y a la volatilidad del mercado.

Los participantes tal vez estimen oportuno considerar las siguientes cuestiones:

- ¿Qué combinación de políticas públicas y medidas relacionadas con el lugar de trabajo podrían lograr un mejor equilibrio de las necesidades de los trabajadores, las familias, las empresas y las comunidades?
- Aunque la proporción de trabajadores con horarios de trabajo excesivos es relativamente baja y está disminuyendo en la mayoría de los países, hay sectores y grupos profesionales en los que son muy corrientes dichos horarios. ¿Qué tipo y combinación de medidas políticas, como las políticas salariales, podrían contribuir a corregir esta situación?

5. La protección social

El presente capítulo se refiere a varios aspectos de la protección social: la seguridad de los ingresos que permita compensar el ingreso perdido, completar un ingreso insuficiente o procurar un ingreso a quien no tiene ninguno; la garantía de un lugar de trabajo sano y seguro; y el acceso en términos de costo a la atención de la salud. Las medidas de seguridad social son parte de políticas de ingresos más amplias y, como tales, complementan necesariamente las políticas de mercado laboral. El acceso a la seguridad social³⁵ y a un lugar de trabajo sano y seguro son factores importantes para la determinación de la calidad del empleo y tienen influencia decisiva en la realización del trabajo decente.

5.1. La protección social en Europa y Asia Central: panorama general

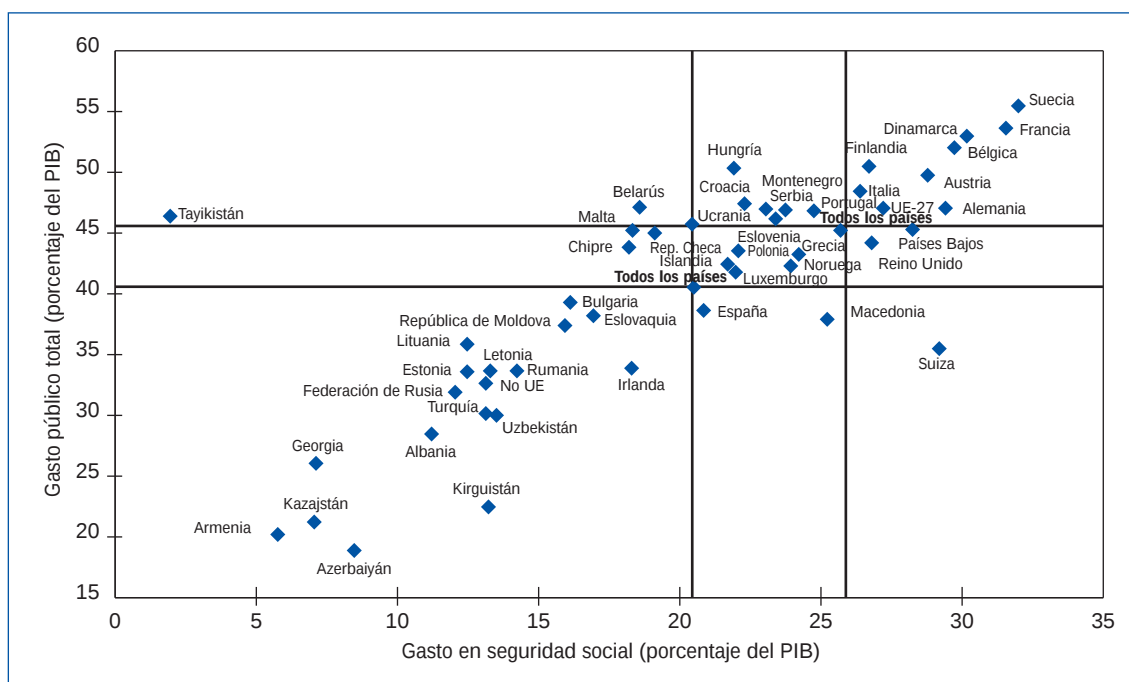
Los niveles del gasto en sistemas de seguridad social (medidos como una proporción del PIB) difieren en la región (véase el gráfico 5.1). En la UE-27, los sistemas de seguridad social han redistribuido un poco más del 27 por ciento del PIB en 2005, incluidos los costos administrativos. Pero, aun dentro de la UE-27, las diferencias son muy importantes. Países como Estonia, Letonia, Lituania y Rumania gastan menos del 15 por ciento del PIB en seguridad social, mientras que en otros, como Dinamarca, Francia y Suecia, el nivel alcanzado es superior al 30 por ciento. Los niveles del gasto son similares o superiores a los de la UE-27 en los tres países de Europa Occidental que no son miembros de la UE, pero que están comprendidos en las investigaciones estadísticas de Eurostat, a saber, Islandia, Noruega y Suiza (en adelante el término UE-27+3 designará el conjunto de todos ellos). En los demás países de la región, en 2005, el promedio del gasto en materia de seguridad social alcanzó sólo el 13 por ciento del PIB, una vez más con grandes diferencias, que van desde niveles no muy inferiores al promedio de la UE-27 (y más del 20 por ciento de PIB) en Croacia, Montenegro, Serbia, ex República Yugoslava de Macedonia y Ucrania, hasta menos del 10 por ciento del PIB en algunos países de Asia Central.

Si bien el promedio del gasto en seguridad social para los 47 países cubiertos por este análisis corresponde al 25,6 por ciento del PIB (sólo ligeramente inferior al de la UE-27)³⁶, esto esconde diferencias, no sólo respecto de la legislación en materia de seguridad social, su aplicación y gobernanza, sino también y, en especial, respecto de las tendencias relativas a la redistribución y la capacidad de recolectar los impuestos y cotizaciones necesarios para financiar las políticas sociales. Las diferencias relativas al gasto en seguridad social (véase el gráfico 5.1) se reflejan en gran medida en la cobertura de la seguridad social y el nivel de las prestaciones. Si bien los países que gastan mucho más que el 10 por ciento del PIB en materia de seguridad social suelen reunir los requisitos mínimos establecidos en el

³⁵ Las definiciones de la seguridad social están establecidas en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm.102), así como también en las Recomendaciones núms. 67 y 69. Las prestaciones de seguridad social se dividen tradicionalmente en ramas: enfermedad/atención de la salud, invalidez, vejez, sobrevivientes, familia/hijos, desempleo, vivienda y exclusión social, esta última no clasificada en otra parte.

³⁶ Para los países que no son miembros de la UE-27 incluidos en este análisis, la información disponible sobre el gasto social no es plenamente comparable con las estimaciones de Eurostat para la UE-27+3. Los datos correspondientes a los otros 17 países cubiertos se basan en informaciones provenientes de diversas fuentes.

Gráfico 5.1. Gasto en seguridad social y gasto público total para 2005



Nota: Se suministran dos cifras para «Todos los países». La cifra más alta es el promedio de todos los países ponderada por el PIB; la cifra más baja está ponderada por la población.

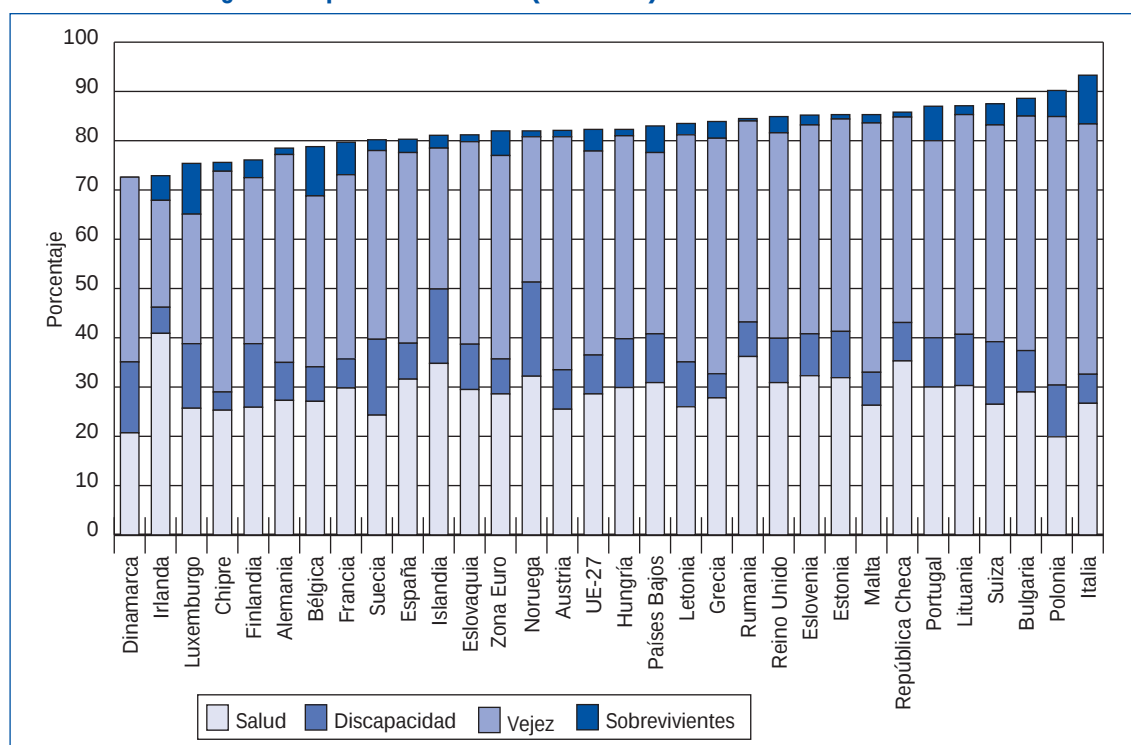
Fuente: Cálculos de la OIT hechos a partir de la base de datos de encuestas de la OIT en materia de seguridad social (Social Security Inquiry database) y de datos de la OCDE, el FMI y el Banco Asiático de Desarrollo.

Convenio núm. 102 y el Código Europeo de Seguridad Social y dan cobertura a la gran mayoría de la población, en los otros países la brecha de la cobertura es considerable. Por ejemplo, las estimaciones del Banco Asiático de Desarrollo (BAD) para todos los países asiáticos muestran que la cobertura de la población (los beneficiarios en tanto que porcentaje de los grupos destinatarios) es del 67 por ciento en Kirguistán, el 55 por ciento en Azerbaiyán, 44 por ciento en Kazajistán, 40 por ciento en Uzbekistán, 38 por ciento en Tayikistán y 36 por ciento en Armenia (Baulch y otros, 2008).

El gráfico 5.2 muestra que el gasto en seguridad social está fuertemente concentrado en las pensiones y la atención de la salud. Hay pruebas de que ocurre lo mismo en países que no pertenecen a la UE. Por consiguiente, existe el riesgo de que el gasto en otros programas importantes, tales como las prestaciones de desempleo, programas de familia, vivienda y exclusión social, sea comprimido por el peso de los programas dominantes. Esto es particularmente crítico para las políticas de flexiguridad, que requieren una inversión sustancial en programas de mercado laboral destinados a lograr un equilibrio adecuado entre las prestaciones pecuniarias y los servicios del mercado de trabajo de alta calidad. La aplicación de estas políticas puede ser particularmente problemática en los países que asignan la mayor parte del presupuesto social global a la salud y las pensiones (por ejemplo, Italia). Es poco probable que aumente el conjunto del gasto en seguridad social, dado que los países deben enfrentar la competencia fiscal y otras presiones que tienden a reducir sus presupuestos, de los cuales el gasto de seguridad social en general absorbe por lo menos la mitad.

En la UE-27+3, durante el período comprendido entre 1995 y 2005, se destinó a la protección social (véase el gráfico 5.3) entre 13 (Lituania) y 32 (Suecia) por ciento del PIB (lo que representa más de la mitad del total del presupuesto público). Mientras que en la

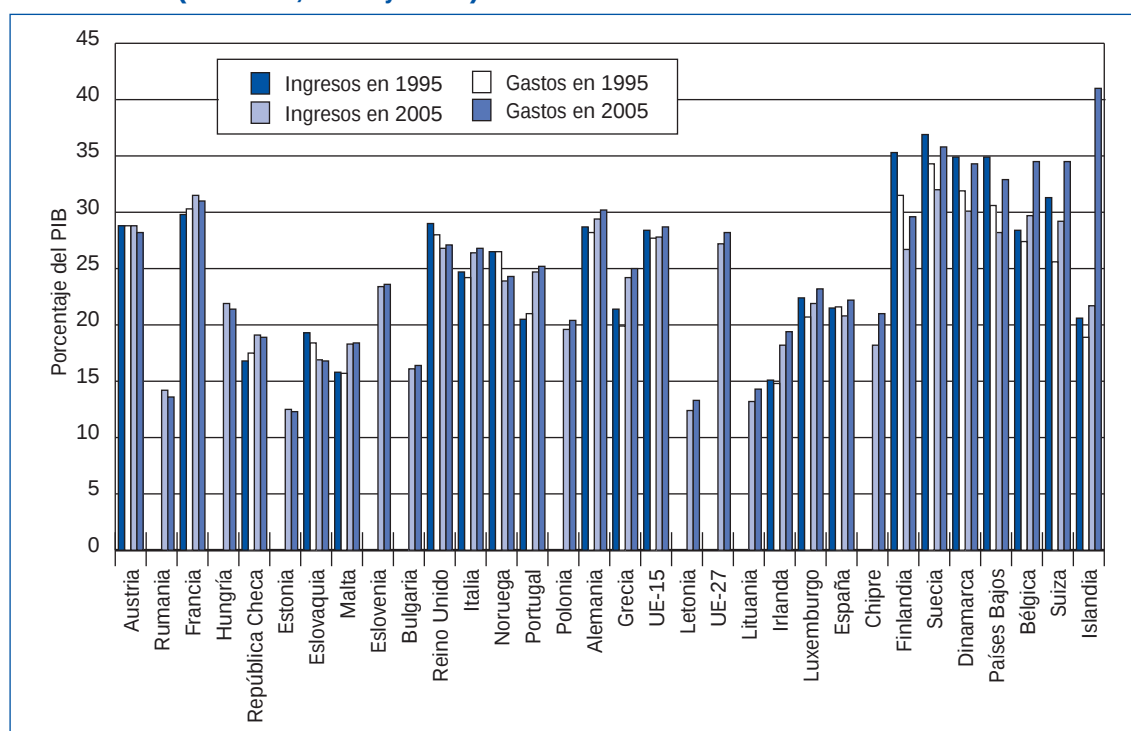
Gráfico 5.2. Proporción del gasto en servicios de salud y pensiones como porcentaje del total del gasto en protección social (EU-27+3)



Nota: El rubro «Salud» comprende los servicios de salud y las prestaciones de enfermedad, así como las medidas en materia de discapacidad; el rubro «Pensiones» se compone de las pensiones de vejez (jubilación), las pensiones abonadas a los sobrevivientes (viudas, viudos, huérfanos) y las pensiones de invalidez.

Fuente: Eurostat y OIT.

Gráfico 5.3. Ingresos y gastos de los sistemas de protección social (porcentaje del PIB) (UE-27+3, 1995 y 2005)



Nota: En 2005 los países están clasificados según el balance.

Fuente: Eurostat.

Recuadro 5.1 Datos generales sobre las disposiciones relativas a la financiación de la protección social (UE-27+3) (como porcentaje del PIB)

- las cotizaciones de los empleadores oscilan entre el 3,5 (Dinamarca) y el 17,7 por ciento (Bélgica);
- las cotizaciones de las personas protegidas oscilan entre el 0,1 (Estonia) y el 11,3 por ciento (Países Bajos);
- las transferencias de los gobiernos oscilan entre el 1,6 (Rumania) y el 21,7 por ciento (Dinamarca), y
- los demás ingresos oscilan entre el 0 (Estonia) y el 14,4 por ciento (Islandia).

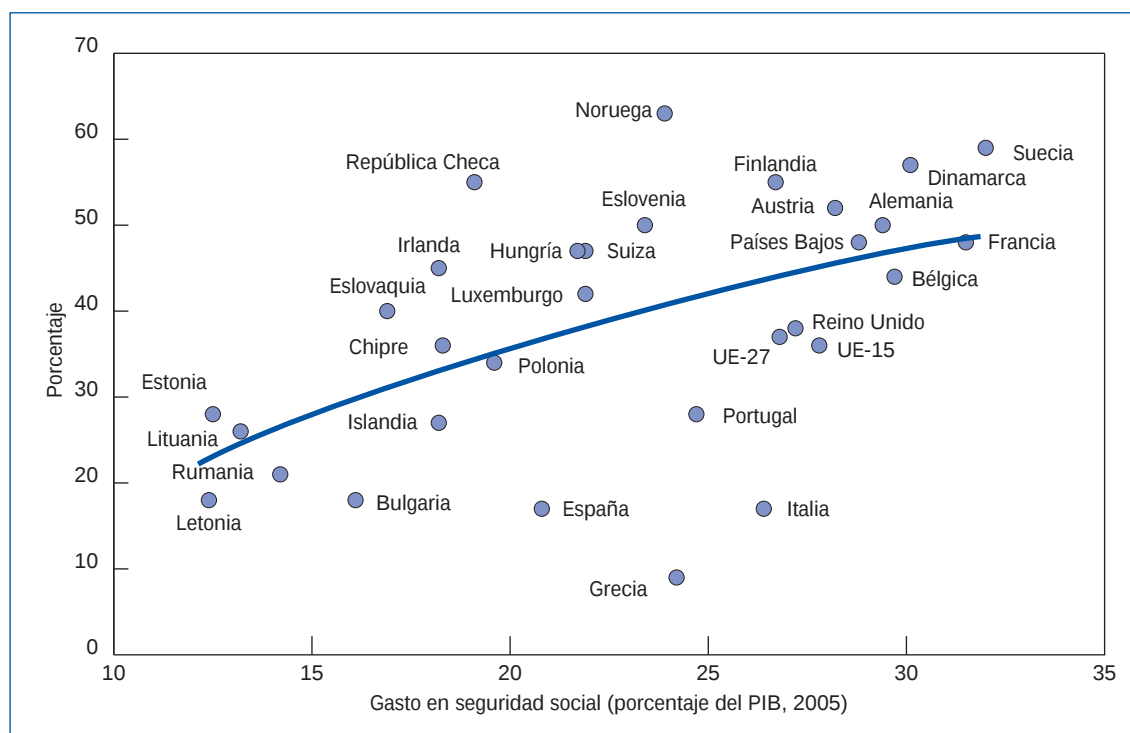
mayoría de los países los ingresos de seguridad social coinciden con los gastos, en algunos de ellos los ingresos son muy superiores a los gastos, lo que apunta a la prefinanciación parcial de los futuros gastos en pensiones. Algunos países, como Dinamarca, Países Bajos y Suiza, han adoptado desde hace mucho tiempo una estrategia de prefinanciación, mientras que otros, como Bélgica, Islandia y Suecia, lo han hecho en la década de los noventa. Probablemente los seguirán otros países, como Alemania, muchos de la UE-12 y algunos que no pertenecen a la UE, los cuales han adoptado medidas para fomentar el ahorro individual, aunque sus efectos todavía no son estadísticamente visibles.

Con respecto a las fuentes de financiación de la seguridad social, muchos países (aunque a diferentes velocidades) han llevado a cabo una política de reducción de las cotizaciones sociales de las personas protegidas en términos relativos, al tiempo que han mantenido la cotización relativa de los empleadores y aumentado las transferencias provenientes de los impuestos generales. Esto resulta de la combinación de las medidas políticas con los cambios estructurales en la composición de la fuerza de trabajo.

Cabe tener en cuenta que la única fuente de financiación de las pensiones, la atención de la salud y otras prestaciones es, en última instancia, el ingreso actual generado por la economía nacional (Fultz y Stanovnik, 2004), que constituye la base de la imposición y las cotizaciones. El volumen de los impuestos y las cotizaciones sociales recaudadas depende del desempeño del país en términos de gobernanza, lo que comprende la voluntad y la capacidad de todas las partes interesadas de cooperar en la financiación de la protección social. La gobernanza tripartita del sector social, con su sistema interno de frenos y contrapesos, ha desempeñado un papel importante para garantizar la disponibilidad de recursos para los regímenes de prestaciones y demás medidas de política social.

Una manera de medir la eficacia de un sistema de seguridad social es comparar el porcentaje de la población que está en riesgo de pobreza antes y después de las transferencias sociales. El gráfico 5.4 muestra que los sistemas de protección social son eficaces para reducir el riesgo de pobreza. En general, cuanto mayor sea la inversión en seguridad social (en términos de PIB), mayor será el efecto de la reducción de la pobreza (y su prevención), a pesar de que algunos sistemas de seguridad social son más redistributivos y se centran más en las personas de bajos ingresos. Si bien los sistemas de protección social de la UE-27 reducen la exposición a la pobreza en casi un 40 por ciento, esta cifra varía considerablemente entre los países, lo que indica amplias variaciones en cuanto a la naturaleza y la eficacia de las normas de protección social. Sin embargo, en algunos países de la región ha disminuido la capacidad de los sistemas de protección social para reducir la pobreza.

Gráfico 5.4. Reducción porcentual de la pobreza mediante las transferencias de seguridad social (UE-27, 2005)



Nota: La pobreza antes de las transferencias sociales: el porcentaje de personas que viven con una renta disponible — antes de las transferencias sociales — inferior al umbral de pobreza. La pobreza después de las transferencias sociales: el porcentaje de personas que viven con una renta disponible — después de las transferencias sociales — inferior al umbral de pobreza. El umbral de pobreza se fija en el 60 por ciento de la mediana nacional de los ingresos disponibles (después de las transferencias sociales).

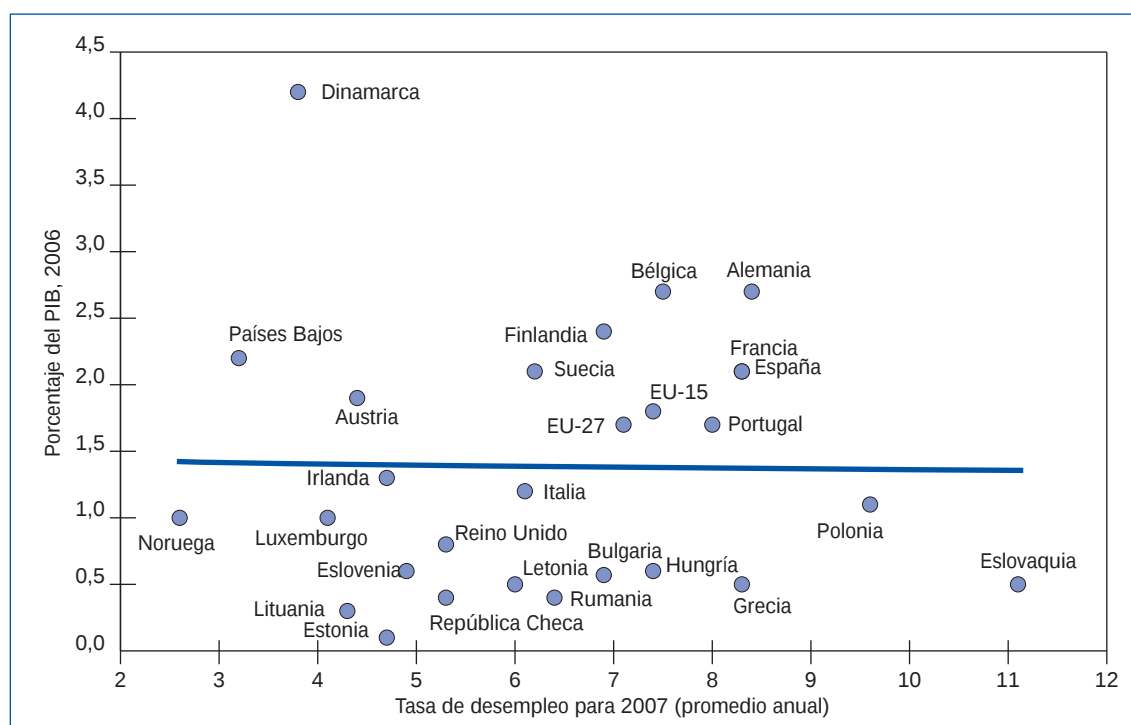
Fuente: Eurostat y OIT.

5.2. La seguridad del ingreso durante el desempleo

Los países de la UE-27 gastan en promedio un poco más del 1,7 por ciento del PIB en todas las políticas de mercado de trabajo (incluidas las medidas de apoyo a los ingresos y las denominadas «medidas activas»), aunque los niveles de gasto no están necesariamente correlacionados a las tasas de desempleo respectivas (véase el gráfico 5.5). Hay una pequeña correlación negativa entre la proporción del total del gasto en políticas de mercado laboral asignado a las denominadas «medidas activas» y las tasas de desempleo: los países con tasas de desempleo bajas tienden a dedicar una mayor proporción del gasto total a las medidas que no sean de apoyo a los ingresos. Del mismo modo, también existe una pequeña correlación negativa entre la generosidad de los programas de mercado laboral y las tasas de desempleo: los países con tasas de desempleo bajas tienden a gastar más en políticas de mercado de trabajo por cada persona desempleada que los países con tasas de desempleo altas. En general, los desempleados de la UE-12, donde el nivel de los ingresos es menor, tienden a recibir menos del 20 por ciento del promedio nacional *per cápita* en concepto de prestaciones y servicios de mercado de trabajo, mientras que en la UE-15 el nivel es de alrededor del 50 por ciento (véase el gráfico 5.6).

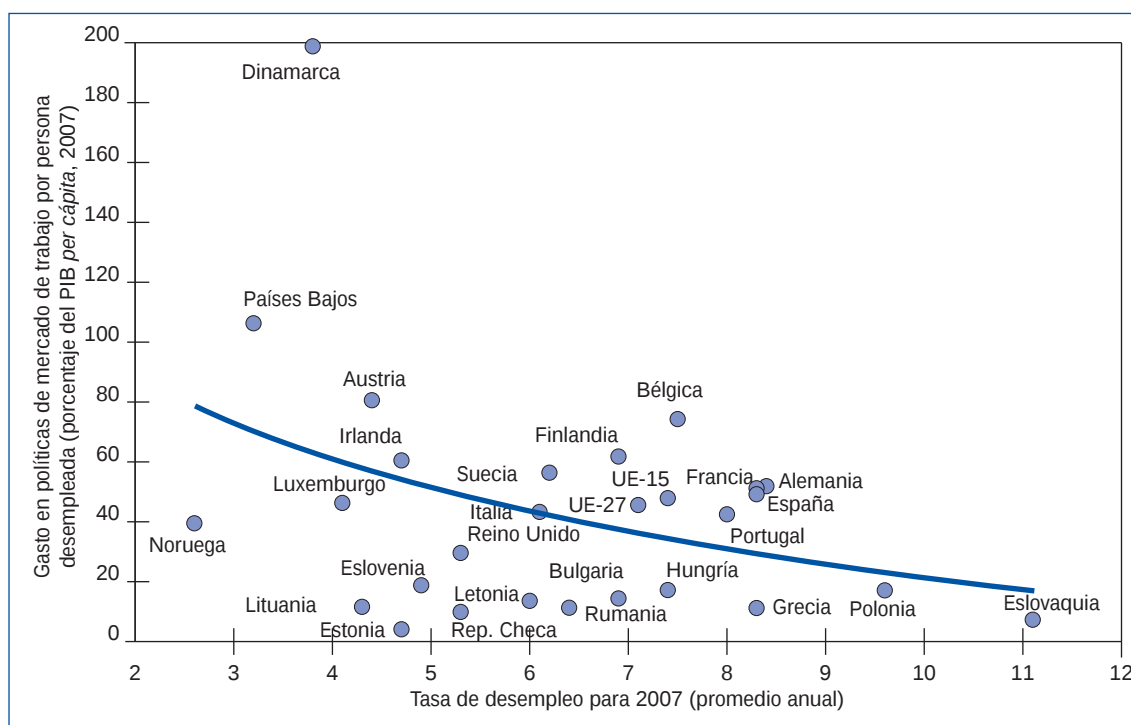
En comparación con el año 2000, la ligera tendencia hacia una reducción del gasto en materia de desempleo en 2005 se debe a la caída en las tasas de desempleo y al hecho de que el número de desempleados beneficiarios tiende a disminuir más rápidamente que el desempleo general durante el proceso de recuperación económica. Asimismo, en algunos

Gráfico 5.5. Gastos en políticas de mercado de trabajo (porcentaje del PIB) y tasas de desempleo (UE-27, 2006-2007)



Fuente: Eurostat y OIT.

Gráfico 5.6. Generosidad de las políticas de mercado de trabajo y tasas de desempleo (UE-27, 2007)



Fuente: Eurostat y OIT.

países se han hecho más estrictas las condiciones para tener derecho a las prestaciones de desempleo con el fin de mejorar la empleabilidad. En muchos casos, estas medidas han demostrado ser eficaces para mejorar la adecuación entre la productividad laboral y los salarios.

Con algunas excepciones, en la mayoría de los países de la UE-15 y algunos países de la UE-12, las prestaciones del seguro de desempleo adoptan un enfoque común, que tiene en cuenta:

- un salario de referencia nacional (ganancias);
- las ganancias de la persona durante un período determinado anterior al desempleo;
- la edad de la persona al comienzo del desempleo;
- el número de cotizaciones o de años de seguro, y
- la situación familiar y las personas a cargo.

La mayoría de los países aplican un tope al salario de referencia a partir del cual se deducen las cotizaciones (en el caso de los regímenes contributivos, que son mayoría). Este tope no sólo limita los niveles de cotización, sino también determina implícitamente los niveles máximos de las prestaciones. Las prestaciones tienden a ser mayores cuando la persona desempleada tiene a su cargo miembros de su familia, y también en algunos casos después de un largo período de cotización (empleo ininterrumpido). A menudo, después de largos períodos de cotización, se prolonga la duración máxima de la prestación lo que puede conducir a la separación de los empleados de edad del mercado de trabajo.

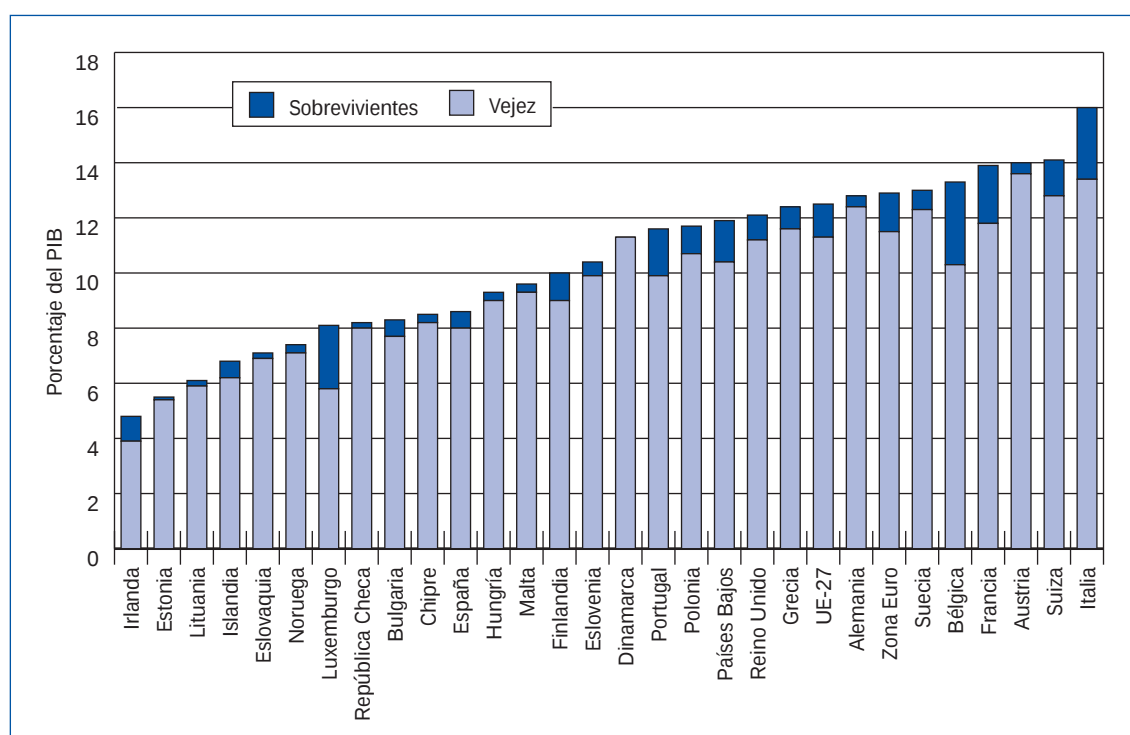
En la mayoría de los casos, la prestación por desempleo se reduce después de un determinado período de tiempo (a menudo seis meses) como incentivo para alentar la búsqueda activa de empleo. Todos los sistemas de subsidios de desempleo tienen plazos de pago limitados, tras los cuales los beneficiarios a largo plazo son transferidos a sistemas generales de complemento de ingreso (asistencia social).

En algunos países de la UE-12 y algunos de los que no pertenecen a la UE, en particular en los de la CEI, se asigna mucha menos financiación a las prestaciones de desempleo y otras políticas de mercado de trabajo, las prestaciones son más bajas y, a menudo, no están relacionadas con las ganancias. Se ha llevado a cabo o está previsto proceder a la abolición completa de la prestación común de desempleo en algunos países (Kazajistán y Kirguistán). En otros, el nivel de las prestaciones es tan bajo que los beneficiarios potenciales ni siquiera se molestan en recogerlo. Como en estos países el desempleo se debe en gran medida a razones estructurales y de largo plazo, la mayoría de los desempleados y sus familias entran en los programas de asistencia social, que están insuficientemente financiados y no llegan a todos los necesitados. Además, la falta de asistencia para mejorar la empleabilidad, combinada con la debilidad de los servicios públicos de empleo y de las medidas de promoción del empleo, significa que los interesados pueden quedar atrapados en el desempleo y la pobreza, lo que les da un incentivo más para volcarse a la economía informal que ya está bastante extendida.

5.3. La seguridad del ingreso durante la jubilación y en el caso de la pérdida del sostén de familia

En la UE-27+3, el gasto en prestaciones de vejez y de sobrevivientes (viudas o huérfanos) varía entre el 5 (Irlanda) y el 16 por ciento (Italia) del PIB, con un promedio de alrededor de 13 por ciento (véase el gráfico 5.7).

Si bien el gasto en pensiones en relación con el PIB es un indicador de la importancia relativa de las políticas de pensiones, no es necesariamente un indicador fiable de los

Gráfico 5.7. Gastos en prestaciones de vejez y de sobrevivientes (UE-27+3, 2005)

Fuente: Eurostat.

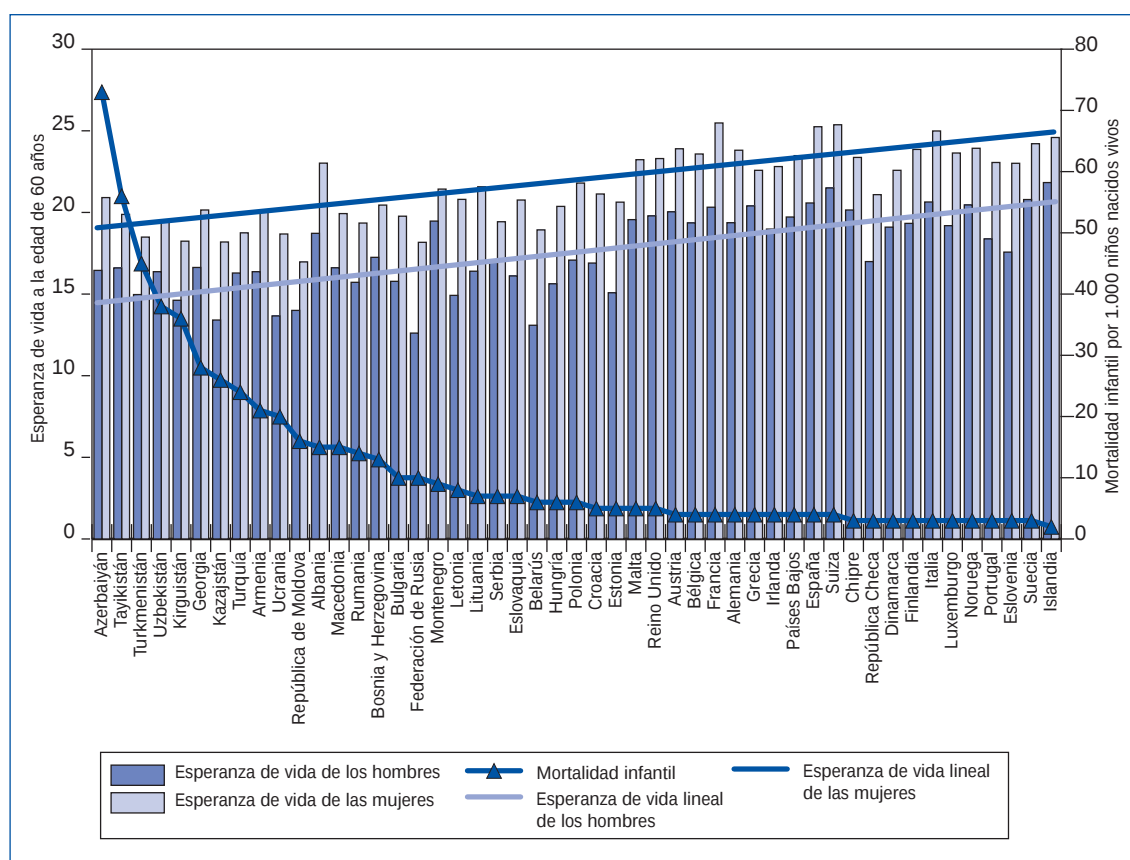
niveles de las pensiones que se pagan al jubilado. Las diferencias constatadas en el gasto *per cápita* reflejan una diversidad de preferencias en lo que se refiere a la prestación de ingresos de jubilación de origen público. Las reformas de las pensiones han sido fuertemente influenciadas por la evolución demográfica. Dichas reformas han tenido básicamente por objeto elevar la edad efectiva de jubilación al desalentar la jubilación anticipada, elevar la edad legal de jubilación y hacer que las prestaciones en materia de pensiones dependan más estrechamente del monto y el número de cotizaciones (lo que reduce las tasas generales de sustitución para las personas con ingresos bajos y carreras cortas).

5.4. El acceso a los servicios de salud

En promedio, los países abarcados por Eurostat asignan el 8 por ciento del PIB a la protección de la salud. La tasa más alta en términos relativos corresponde a Francia, con algo más del 9 por ciento del PIB, y la más baja a Letonia, con un poco más de un 3 por ciento. Según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud, entre los países de la región que no pertenecen a la UE, los más altos niveles de gasto público en salud oscilan entre el 4 y el 6 por ciento del PIB, principalmente en los países de los Balcanes, y el más bajo se encuentra en Asia Central (entre 1 y 2,5 por ciento del PIB).

Si bien hay una amplia variación entre países respecto del número de camas de hospital disponibles por cada 100.000 habitantes (la mayor es 850 en la República Checa y la más baja 339 en España), las diferencias respecto del número de médicos y dentistas en ejercicio son mucho más bajas (entre 482 médicos por 100.000 habitantes en Bélgica y 243 en Suiza). Entre 1995 y 2005, en casi todos los países de los que se dispone de datos, el número de médicos en ejercicio ha aumentado, a veces considerablemente, lo que

Gráfico 5.8. Esperanza de vida a la edad de 60 años (hombres y mujeres) y mortalidad infantil (2005)



Fuente: Estimaciones de las Naciones Unidas, previsiones demográficas mundiales (revisión de 2006).

contribuye así a la creciente presión financiera que soportan los sistemas de salud. El número de médicos y dentistas en ejercicio en los distintos países varía dentro de límites aceptables; no puede considerarse que la mayoría de los países carezcan de médicos. Más que el principio de su disponibilidad, las grandes variaciones del número de camas de hospital parecen reflejar diferencias en la organización de los sectores nacionales de salud. No obstante, en algunos países, debido a la desigual distribución de la infraestructura y los recursos humanos, existen problemas respecto de la disponibilidad de los servicios de salud (en particular en Asia Central). En Asia Central, el problema de la falta de acceso a la atención de la salud por su costo ha surgido como resultado del colapso de las estructuras anteriores y de la falta de otras nuevas que garanticen el acceso universal a la atención de la salud.

Muchos países de Europa Central y Oriental han sustituido el sistema público de atención de la salud anterior, financiado por los impuestos, por sistemas de seguro social. Aún están pendientes ciertas reformas destinadas a mejorar la eficiencia de la oferta (que es baja, como lo refleja el número relativamente alto de camas de hospital y de personal de salud, en comparación con los resultados en materia de salud y los indicadores de estado de salud relativamente bajos).

Se considera que tres variables básicas miden correctamente el estado de salud de una población: la esperanza de vida de los hombres y las mujeres, y la mortalidad infantil. El gráfico 5.8 muestra que la esperanza de vida, incluso cuando se mide a los 60 años, y

la mortalidad infantil en particular suelen variar según los niveles de ingresos y el nivel de inversión en atención de la salud. Los países con las más altas tasas de mortalidad infantil, que tienden a estar en Europa Oriental y Asia Central, también tienen el nivel más bajo del gasto en salud.

5.5. Seguridad y salud en el trabajo

Tal vez no haya mejor indicador del compromiso de un país con el trabajo decente que sus estadísticas sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. No se puede discutir la afirmación según la cual el trabajo decente es trabajo seguro. Sin embargo, si bien los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales son cuestiones relacionadas con la salud y el bienestar, también son aspectos importantes de la economía y de la política de empleo.

Aunque en términos generales la situación de la seguridad y salud en el trabajo (SST) mejora en la región, con algunas excepciones (véase el gráfico 5.9), los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales siguen dejando a millones de personas sin trabajo, a veces de manera permanente. Según la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, en la UE-27, cada 3,5 minutos un trabajador muere como consecuencia de una lesión o una enfermedad relacionada con el trabajo. Si bien las tasas de lesiones varían entre los países, los sectores de alto riesgo tienden a ser la agricultura y la silvicultura, la construcción, el transporte y la industria manufacturera. Además, como se indica en el gráfico 5.9, existen marcadas diferencias entre los distintos grupos de países. En los países del norte de Europa (grupo 1), a raíz de la reforma legislativa realizada en la década de los

Gráfico 5.9. Muertes en el lugar de trabajo (1995-2006)

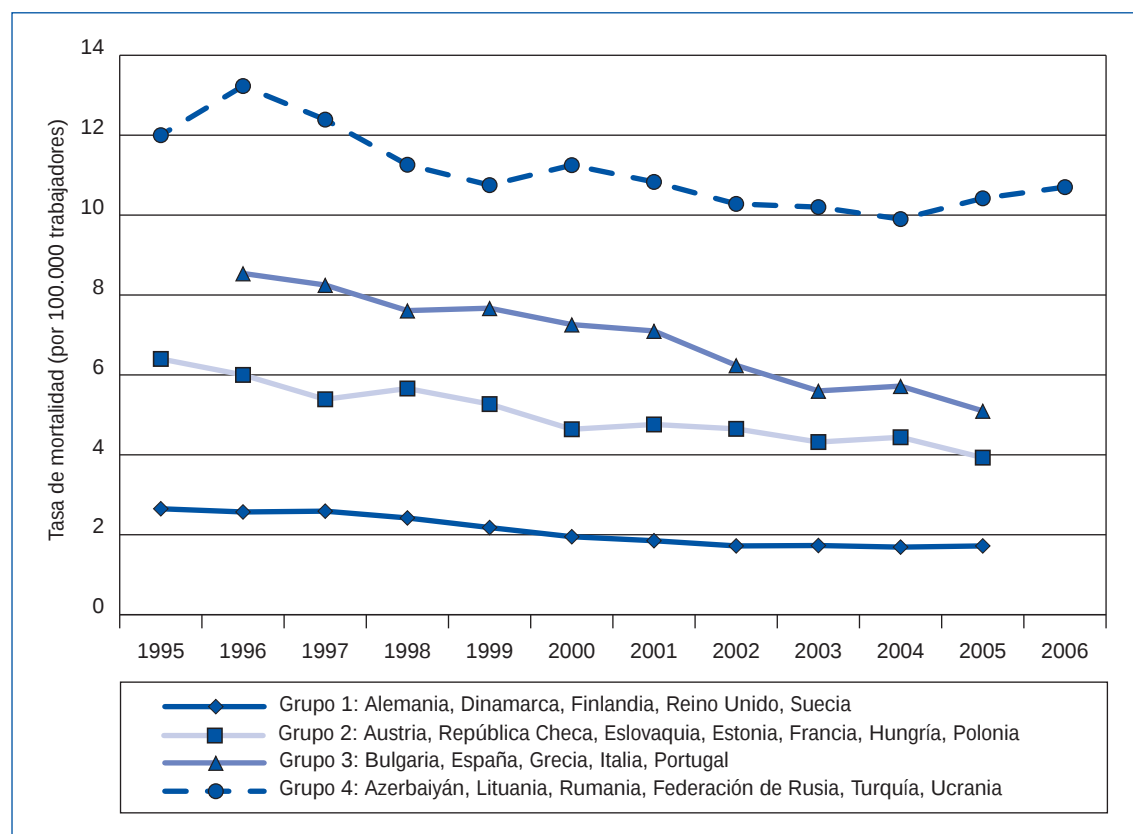
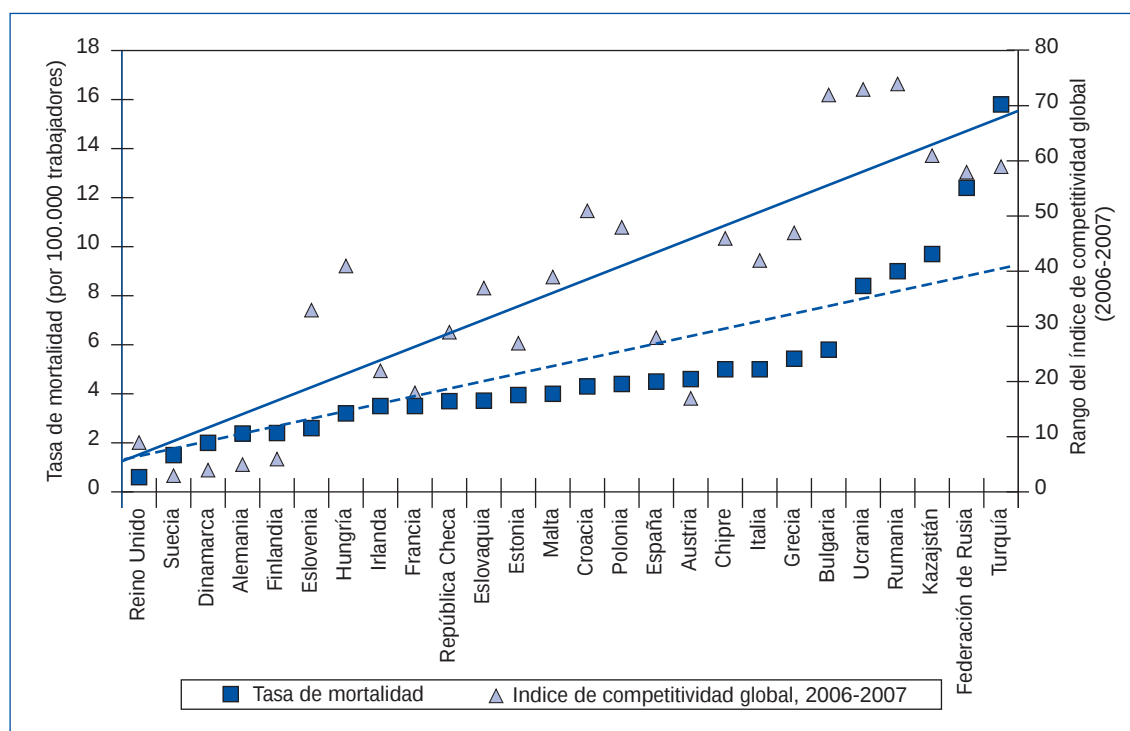


Gráfico 5.10. Competitividad y seguridad



setenta y el establecimiento de una cultura de prevención en materia de seguridad y salud de larga data, el promedio de las tasas de mortalidad descendió en 2005, a partir de una base muy baja, a 1,72 muertes por 100.000 trabajadores. La cifra es mayor, pero en vías de disminución (en 2005 llegaba a 3,93 muertes por 100.000 trabajadores) en el grupo de los países continentales y de Europa Central (grupo 2), donde la reforma legislativa comenzó más tarde. Se observa la misma tendencia a la baja (en 2005 era de 5,1 muertes por 100.000 trabajadores), aunque desde un punto de partida mucho más alto, en los países del sur de Europa (grupo 3), lo que refleja una falta general de una cultura de la seguridad en 1996 y una mejora en los últimos años. Por último, en la mayoría de los países orientales de la región (grupo 4), la tasa de mortalidad es mucho mayor y tiende a fluctuar — ha aumentado en 2005 y 2006 — lo que indica la ausencia de mejoras persistentes.

En la mayoría de los países de la región, la disminución general de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales puede deberse a un gran número de factores, entre los cuales: el aumento de la sensibilización y la prevención; el paso del empleo en los sectores de alto riesgo hacia el sector de los servicios; el aumento del desempleo; y la disminución de las horas de trabajo en muchos países. Sin embargo, en toda la región, la vida laboral está cambiando rápidamente y de muchas formas debido a la creciente flexibilización del empleo (véase el capítulo 3), que puede afectar el tipo y la naturaleza de los riesgos en el trabajo, como lo demuestra el aumento del ausentismo por enfermedad, de las lesiones, de los trastornos musculoesqueléticos y de los trastornos psicosociales que se ha registrado entre las víctimas de las reducciones de personal y los trabajadores con contratos precarios.

El carácter cambiante de la organización de las empresas exige proceder a cambios en el papel tradicional de la inspección del trabajo, los servicios de salud y los gerentes de seguridad a fin de que se pueda lograr una mejor cobertura de los grupos fragmentados

de trabajadores. En particular, es necesario oponer resistencia ante todo intento de marginar la inspección del trabajo. No es ninguna coincidencia que los países con bajos índices de mortalidad sean también aquellos que cuentan con una mayor proporción de inspectores por trabajador empleado. La investigación también muestra que los lugares de trabajo donde los trabajadores están sindicados tienen una tasa de accidentes menor, lo que refleja la importancia de consultar a los trabajadores en materia de SST.

Invertir en SST es hacer buena economía. Las pérdidas sufridas como consecuencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales pueden ser enormes. El beneficio económico que puede lograrse mediante la prevención de los riesgos es evidente. La OIT estima que los costos directos del tiempo de trabajo perdido por causa de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales registrados equivale al 4 por ciento del PIB mundial, y alcanzaba la cifra de cerca del 2,6 por ciento para la UE en 2002. La creación de un entorno laboral seguro y sano es un aspecto importante de la prevención de la exclusión del mercado laboral y del mantenimiento de la empleabilidad y la productividad de la mano de obra, especialmente si se trata de trabajadores de edad, quienes necesitan mantener la forma y la buena salud si van a seguir trabajando. Las altas tasas de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales tienen un impacto significativo en la cohesión social y la productividad económica. De hecho, ningún país ha sido capaz de lograr un alto nivel de productividad y competitividad sin asegurarse de que el entorno de trabajo sea seguro (véase el gráfico 5.10).

5.6. Retos para las políticas de protección social

En toda interpretación minuciosa y correcta de indicadores estadísticos es necesario tener en cuenta que, en los últimos diez o veinte años, en la mayoría de los países de la región, los sistemas de protección social han sido objeto de políticas de reforma con el fin de tener en cuenta las proyecciones de cambios fundamentales en la estructura de la población, y cambios significativos en la evolución de la economía doméstica provocados por la división internacional del trabajo y las relaciones comerciales internas y externas. En una parte importante de la región, los sistemas de protección social han enfrentado un enorme cambio sistémico debido al colapso de las economías planificadas, mientras que, al mismo tiempo, han tenido que hacer frente a las consecuencias sociales a menudo dramáticas de la transición y la apertura de las economías.

La internacionalización y la inseguridad del mercado de trabajo

Como se indica en el capítulo 2, los países que han participado en el proceso de globalización han experimentado cambios sociales y económicos rápidos. Si bien los beneficios potenciales de estos cambios son grandes, no todas las categorías de la población los han recibido, lo que ha generado tensiones sociales. En los países que se han industrializado hace largo tiempo, y especialmente en las ex economías de planificación centralizada, existe la sensación de que el empleo y la seguridad social, y con ellos la confianza general en el futuro, están amenazados. Por consiguiente, la competencia internacional ha sido a menudo percibida como una carrera hacia el abismo. Esto se ha visto agravado por el desarrollo de mercados de trabajo duales, en los que el segmento superior se caracteriza por empleos bien remunerados con, al menos en teoría, una fuerte protección social contra una amplia gama de contingencias y una protección jurídica en el ámbito de las horas de trabajo y el despido. Sin embargo, muchas personas, a menudo las menos calificadas, así como también las mujeres y los miembros de las minorías étnicas, forman parte de un segmento inferior en el que la remuneración es menor y el empleo es precario y en ocasiones peligroso, sin mucha protección legal contra el despido,

y a menudo horarios de trabajo variables y largos. En la economía informal, en particular, las condiciones de trabajo tienden a ser precarias, inseguras e insalubres, los ingresos son bajos e irregulares, las horas de trabajo son largas y el acceso a la protección social y a los servicios de capacitación es inexistente. Las empresas del sector informal suelen suministrar productos y servicios mediante acuerdos de subcontratación con empresas formales, no sólo para el mercado interno sino también para la exportación. Los trabajadores suelen ser contratados como trabajadores por cuenta propia, lo que rebaja aún más los niveles de protección y seguridad.

Transición demográfica: el envejecimiento y las migraciones

En los últimos veinte años, las políticas sociales europeas han sido ensombrecidas por el denominado desafío demográfico del aumento continuo de la esperanza de vida y la disminución del número de nacimientos en la mayoría de los países de Europa a un nivel muy por debajo del número necesario para el reemplazo de la población.

Como resultado, en Europa aumentará significativamente la proporción de personas de edad (jubiladas), lo que implica que aquellas que están activas tendrán que pagar más (de sus ingresos individuales) por aquellas que están inactivas.

Entre 2005 y 2050, la población de Europa disminuirá en casi 70 millones, lo que evidentemente deja un margen para el aumento de la demanda de trabajadores migrantes. Como resultado de las políticas sociales que, en las dos últimas décadas, han conducido a mantener altos niveles de desempleo y un aumento de la inseguridad, puede ahora parecer difícil, tanto para la parte occidental como oriental de la región, aceptar un aumento de la inmigración (Banco Mundial, 2006). Sin embargo, estas actitudes pueden cambiar en el futuro con la creciente presión de la escasez de mano de obra. Además, la globalización estimulará necesariamente la circulación transfronteriza tanto del capital como de la mano de obra. Será necesario aumentar la coordinación de los sistemas de seguridad social en toda la región con el fin de garantizar el derecho a la seguridad social de todas las personas, incluso al número creciente de trabajadores migrantes. Tanto las normas de la OIT³⁷ como la normativa de la UE proporcionan un marco para la conclusión de acuerdos bilaterales y posiblemente también multilaterales sobre los derechos de los trabajadores migrantes en materia de seguridad social.

Sin embargo, la migración sólo puede proporcionar un alivio temporal del envejecimiento de la población. La creación de empleos adecuados para los trabajadores de más edad sigue siendo un verdadero desafío y es imperativo alcanzar mayores tasas de participación en la fuerza laboral de hombres y mujeres de todas las edades (no sólo los trabajadores de más edad) a fin de mantener el nivel de vida en las sociedades que envejecen.

El envejecimiento de la población, la elevada tasa de desempleo y los desafíos de la globalización han creado problemas similares, aunque de distinta intensidad, para todos los países europeos. Dichos problemas han dado lugar a enfoques de política parecidos, que a menudo consisten en la introducción de segundos pilares de gestión privada en los sistemas de pensiones existentes (Fultz, 2002), medidas transversales en los sistemas de salud y medidas de activación en las políticas de colocación laboral y como condición para tener derecho a la prestación de desempleo.

Durante las próximas décadas el envejecimiento provocará, sin duda, un aumento del gasto en materia de pensiones y atención de la salud. Sin embargo, contrariamente a los

³⁷ El Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118), el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157), y la Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983 (núm. 167).

Cuadro 5.1. Los cambios proyectados en el gasto público relacionado con la edad (UE-27*, 2004-2050)

	Nivel en 2004 (porcentaje del PIB)	2030 (Cambio a partir de 2004 en puntos porcentuales)	2050 (Cambio a partir de 2004 en puntos porcentuales)
Pensiones	10,6	+1,3	+2,2
Atención de la salud	6,4	+1,0	+1,6
Cuidados de larga duración	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

* Excluyendo a Bulgaria y Rumania.

Fuente: Comisión Europea, 2006b, pág. 11.

viejos mitos, esto no planteará una amenaza grave para el equilibrio financiero de los sistemas nacionales de protección social. Aun si, en el peor de todos los casos, la gestión del desafío demográfico fracasara de manera general, sus efectos en la sostenibilidad de los sistemas de transferencia social, incluso en países con sistemas muy desarrollados, pueden ser menos graves que lo que se supone comúnmente. En el cuadro 5.1 figuran las últimas previsiones de la Comisión de Política Económica de la Unión Europea sobre el costo combinado de las prestaciones más importantes de seguridad social que resulta del envejecimiento de la población.

Un aumento del gasto social nacional en promedio del 3,4 por ciento del PIB es importante, pero no inmanejable. Sin embargo, existen diferencias significativas entre los distintos países, que tienen menos relación con el proceso de envejecimiento en sí que con las características específicas de los programas, a saber su financiación, los requisitos de elegibilidad y la generosidad de las prestaciones (Comisión Europea, 2006b).

A este respecto debe hacerse una distinción entre la *relación de dependencia demográfica* y la *relación de dependencia del sistema*. La relación de dependencia del sistema mide el número de beneficiarios y de contribuyentes del sistema de pensiones. La mayoría de los países han experimentado un incremento más rápido de la relación de dependencia del sistema que de la relación de dependencia demográfica. La relación de dependencia demográfica no es el único factor determinante del costo de las pensiones, el que (medido como porcentaje del PIB) es el producto de la relación de dependencia del sistema y la *relación financiera* (la relación entre los promedios de la pensión y la producción por trabajador, o PIB por trabajador). Los países pueden influir en la relación de dependencia del sistema, ya sea mediante la reducción del número de beneficiarios o el aumento del número de trabajadores. Pueden influir en la relación financiera mediante la adopción de medidas destinadas a aumentar la productividad (producción por trabajador), o al menos permitir el aumento de las prestaciones a un ritmo inferior al de la productividad. Por lo tanto, el número de instrumentos disponibles es limitado. Probablemente los países recurran a una combinación de políticas que pueden comprender el aumento de la edad efectiva de jubilación, la reducción del promedio de edad de entrada en el mercado de trabajo, el aumento de la productividad (entre otras cosas, mediante las nuevas tecnologías o el aumento de las horas de trabajo) y la reducción de los niveles de las pensiones (por ejemplo mediante su vinculación a la duración prevista de la jubilación). Con muy pocas excepciones (como Luxemburgo), en los últimos años, todos los países de Europa han adoptado una combinación de esas medidas.

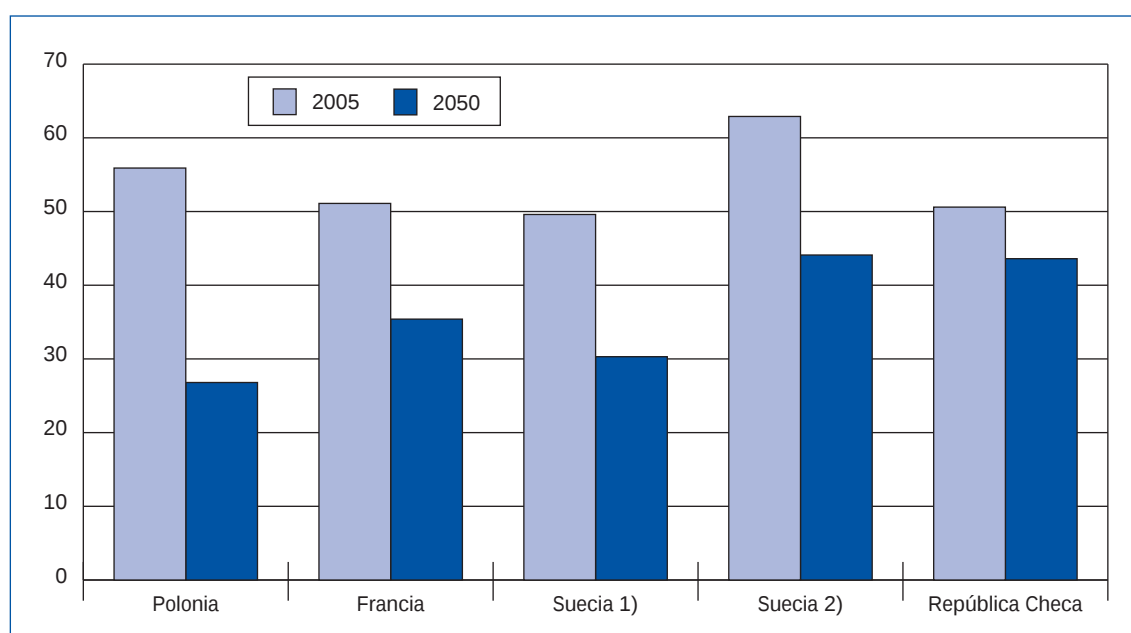
Los países pueden también reducir el costo visible de las pensiones mediante la reducción de la tasa de cotización y su compensación con una transferencia de recursos de otros presupuestos públicos al sistema de pensiones; el aumento de los impuestos y cotizaciones; o la descarga de algunos de los gastos del presupuesto público por medio de la privatización. Sin embargo, estas medidas no reducen el costo social real de las pensiones.

Uno de los instrumentos, a saber la reducción de las tasas de sustitución en el sector público, puede ser una opción para los países cuyos regímenes se caracterizan por una alta proporción de ingresos provenientes de sueldos, pero mucho menos para los países que tienen un sector público fijo y que tienden a tener un pilar de pensiones privado más importante. El aumento de la tasa de cotización significa que el común de los trabajadores enfrenta una carga neta superior en todos los países. Lo mismo se aplica a los aumentos de impuestos. También podría considerarse la posibilidad de proceder a reasignaciones en el presupuesto público. Sin embargo, toda posible reducción de gastos, por ejemplo, en materia de educación debido a la disminución del número de jóvenes, debería ser compensada para atender la necesidad de disponer de una fuerza de trabajo con un nivel de calificación alto y permanentemente actualizado mediante la formación a lo largo de la vida.

Un gran número de países de la región tiene un pilar de pensiones público complementado por sistemas privados, aunque el tamaño relativo de los dos pilares es diferente. Durante la década de los noventa, ciertos estudiosos sostuvieron la conveniencia de proceder a varios cambios: de regímenes públicos a regímenes privados, de regímenes de prestaciones definidas a regímenes de cotizaciones definidas, y de sistemas de reparto denominados «pay-as-you-go» a sistemas de capitalización. El debate se centraba en el impacto de los diversos mecanismos de financiación sobre la base imponible. Existía una fuerte convicción de que los sistemas de cotizaciones definidas prefinanciados serían más sostenibles, pues el gasto público podría contenerse y el incumplimiento se reduciría (debido al vínculo estrecho entre cotizaciones y derechos de pensión acumulados). La gestión privada de los fondos daría lugar a tasas de retorno más elevadas. Por último, pero no menos importante, se creía que se ampliaría la cobertura general, abarcando incluso a los trabajadores por cuenta propia. El impacto del envejecimiento de la población sobre la base imponible es evidente en un sistema de reparto. Sin embargo, en los sistemas de capitalización también se transfiere el poder adquisitivo de las generaciones de personas que trabajan a las generaciones de personas mayores jubiladas mediante la compra y venta de activos. Se vende gradualmente la riqueza acumulada de las pensiones a las generaciones de personas que trabajan, que a su vez generan más riqueza, aunque su número esté en disminución. Por lo tanto, en los sistemas de capitalización, los contribuyentes corren el riesgo de que en el momento de la jubilación el haber de pensión acumulado tenga menos valor que el previsto.

En los últimos años, la OIT ha llevado a cabo varios estudios sobre los sistemas de pensiones reformados, en particular en las economías en transición de Europa Central y Oriental (Fultz, 2004; Fultz y otros, 2003; Fultz, 2002; Hagemeyer y Scholz, 2004). Estos estudios revelan que en la práctica la reforma de los regímenes de pensiones tiende a: i) reducir la seguridad de los ingresos de los beneficiarios en la vejez, ii) reducir la cobertura efectiva, y iii) incumplir las expectativas en relación con el aumento de la cobertura y el aumento de las tasas de ahorro nacional. Las preocupaciones planteadas por la OIT han recibido recientemente el apoyo del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial, que concluyó en su evaluación de la asistencia prestada por el Banco Mundial a las reformas de las pensiones que «existen pocas pruebas de que los pilares financiados por el sector privado hayan generado un aumento del ahorro nacional o desarrollado los mercados de capitales», y que «... la preocupación del Banco por la sostenibilidad fiscal

**Gráfico 5.11. Tasas teóricas brutas de sustitución (algunos países seleccionados de la UE)
(ingresos medios, 40 años de cotizaciones, jubilación a los 65 años)**



Nota: Suecia 1): sistema nacional de pensiones únicamente; Suecia 2): incluidas las pensiones de jubilación por sector de actividad.

Fuente: Análisis comparativo de datos realizado por la OIT a partir de los informes sobre la estrategia nacional de pensiones en: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/pensions_en.htm.

tendió a eclipsar el objetivo más importante de la política en materia de pensiones: reducir la pobreza e incrementar la suficiencia de los ingresos jubilatorios en un marco de limitaciones fiscales» (Banco Mundial, 2005a).

Los estudios de la OIT también señalan costos de transición altos y duraderos, costos administrativos elevados y previsibles tasas de sustitución bajas, especialmente para las mujeres y las personas con carreras cortas o interrumpidas y bajos ingresos (y para quienes, como los trabajadores por cuenta propia, sólo están obligados a pagar cotizaciones mínimas). Otra característica de los sistemas de pensiones reformados es la alta imprevisibilidad de los niveles de las prestaciones debido a su dependencia respecto de los volátiles mercados financieros.

El gráfico 5.11 muestra las tasas teóricas de sustitución esperadas de ciertos países de la UE, según sus informes sobre la estrategia nacional de pensiones. Es evidente que, a menos que las personas contribuyan durante períodos significativamente más largos y se jubilen mucho más tarde, las tasas de sustitución pueden no disminuir sólo en los países en los que se han emprendido las denominadas reformas paradigmáticas. Los ejemplos de Francia y República Checa muestran que las denominadas reformas paramétricas pueden reducir considerablemente las tasas de sustitución futuras.

Las turbulencias previstas en los mercados de trabajo nacionales, junto con los procesos de ajuste global, pueden resultar en un mayor número de carreras interrumpidas, salpicadas de períodos de desempleo o de períodos de reciclaje a fin de responder a las nuevas condiciones del mercado de trabajo. Se puede prever que en el futuro, las tasas de sustitución de las personas que han interrumpido sus carreras muy probablemente no cumplirán lo prescrito en los convenios de la OIT.

5.7. Naturaleza de la respuesta política

El objetivo común de los esfuerzos de reforma de la protección social ha sido proteger los sistemas y programas existentes de los impactos externos que pueden poner en peligro su funcionamiento. Las reformas de los sistemas de protección social también han tenido por objeto fomentar el desarrollo económico y la evolución del mercado de trabajo. En reacción a las políticas monetarias de prácticamente todos los bancos centrales europeos, las políticas de gasto público han compensado la pérdida de capacidad de maniobra en el plano nacional, en materia de políticas de tipo de cambio.

El proceso de reforma se ha basado fundamentalmente en dos puntos de partida diferentes. Uno de ellos es la tradición de la postguerra del Estado de bienestar y el otro el modelo específico de protección social desarrollado en el marco del sistema económico de planificación centralizada. Ambos sistemas proporcionaban seguridad a la población en relación con sus (muy distintos) niveles económicos a través de medios específicos de sus (muy diferentes) sistemas políticos.

Todos los gobiernos interesados han tratado de adaptar sus respectivos sistemas de protección social a la nueva situación. En los países de Europa Central y Oriental y en la CEI, que súbitamente fueron expuestos a estructuras internas y externas de producción y de mercado de trabajo competitivas de rápida evolución, era necesario garantizar que los sistemas de protección social funcionaran de manera efectiva (y más eficiente) en las condiciones de la economía de mercado abierta, mientras que en los países de Europa Occidental los sistemas han tenido que adaptarse a una nueva e inesperada situación económica caracterizada, entre otros factores, por la repentina competencia de precios y de costos bajos, proveniente no sólo de dentro de la región, sino especialmente de Asia y otras regiones en desarrollo.

En Europa Occidental, las reformas de la protección social han sido objeto de nuevos retos derivados de cambios pioneros en el paradigma del Estado de bienestar que predominaba desde hace largo tiempo, al desarrollarse un consenso en torno a la necesidad de una mayor responsabilidad individual. Si bien esto correspondía a las causas subyacentes de las revoluciones de 1989 en Europa Central y Oriental, en muchos países estos cambios de los fundamentos conceptuales han implicado cambios importantes respecto de la protección de los ingresos en caso de desempleo y la introducción del ahorro individual a fin de compensar los recortes en las prestaciones de jubilación.

Si bien durante muchos años se podía considerar con acierto que el modelo social europeo se caracterizaba por tener normas sociales mínimas relativamente altas, niveles del seguro colectivo contra los riesgos sociales altos y la práctica de un diálogo intenso entre los interlocutores sociales; ahora la diversidad de las cuestiones sociales es tan amplia que es difícil identificar las características de un modelo común.

Sin embargo, la magnitud de la disparidad intraeuropea en materia de gastos de protección social muestra que las políticas destinadas a estimular el crecimiento mediante la reducción del gasto social no tienen un fundamento racional (véase el gráfico 5.1 *supra*). Sólo ocho países (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Países Bajos, Suiza y Suecia), lo que representa 201 millones de personas o dos quintos de la población de la UE-27, tienen un gasto social superior al promedio. En 18 países de la UE-27, el gasto social total es superior al 20 por ciento del PIB, mientras que la cifra es inferior al 15 por ciento en cerca de 12 países de la región. Tanto los grupos de gastos altos como los de gastos bajos comprenden países con buenos resultados económicos y otros con resultados menos convincentes. Por lo tanto, no se verifica la necesidad a menudo citada de escoger entre el rendimiento económico y el gasto social. En la región, las enormes diferencias en

el gasto social en términos de PIB no pueden atribuirse exclusivamente a los resultados económicos, sino que tienden a indicar que los países tienen un gran espacio político para dar forma a sus regímenes de protección social.

El gráfico 5.1 indica una fuerte correlación entre el gasto público total y el nivel de gastos de seguridad social, y también muestra la escala de diferenciación en toda la región. En promedio, los países gastan la mitad de sus presupuestos públicos en protección social, lo que incluye la atención de la salud. En la UE-27, cerca del 58 por ciento de los presupuestos nacionales se destinan a la protección social, mientras que la cifra es del 40 por ciento en los países que no pertenecen a la UE. Además, los presupuestos públicos son mucho más altos en la UE-27, donde alcanzan en promedio el 47 por ciento del PIB (van desde el 33 por ciento en Irlanda y Estonia a más del 50 por ciento en Bélgica, Dinamarca, Francia y Suecia), que en los países que no pertenecen a la UE (32,5 por ciento del PIB en promedio).

5.8. Parámetros de referencia para la reforma de la política social y económica y la acción de la OIT

Actualmente, el principal reto en materia de política es el logro de un nuevo equilibrio o paradigma, consistente en una nueva combinación entre el mercado de trabajo y las políticas económicas y sociales que simultáneamente persiga y facilite el empleo pleno y productivo, y que, al mismo tiempo, brinde protección contra los riesgos existentes y emergentes y se adecue a las preferencias modernas en materia de modalidades sociales, tales como la combinación del trabajo y el tiempo libre, la formación a lo largo de la vida y el cuidado de los padres o de los niños. El enfoque del trabajo decente de la OIT es el epítome de la noción de complementariedad entre el mercado de trabajo y las políticas de protección social. Se trata de un concepto estratégico que persigue objetivos sociales y económicos de manera simultánea y coherente, en lugar de un único objetivo de política.

Las políticas de mercado laboral y los sistemas de protección social no son entidades separadas. La interacción entre el Estado de bienestar y los resultados económicos se produce en primer lugar por intermedio del mercado de trabajo. Las políticas sociales y de mercado de trabajo y las instituciones pueden diseñarse con el fin de servir a la vez objetivos sociales y económicos. Además, las disposiciones del Estado de bienestar (incluida la activación de las políticas de mercado de trabajo) y la competitividad de los mercados son complementarias en muchos aspectos.

Las estrategias de ajuste que resultan exclusivamente en reducir las normas laborales y rebajar los niveles de protección social tienen pocas probabilidades de promover el progreso económico y social. La investigación muestra claramente que el desarrollo económico va a la par del incremento de las normas sociales, la riqueza y la inclusión social. En lugar de procurar que bajen los costos de la fuerza del trabajo reduciendo la protección laboral y social, sería más prometedor que los gobiernos adopten un «camino más amplio» que lleve a un trabajo de alta calidad: las normas laborales y sociales elevadas y los buenos resultados económicos son complementarios. Las transferencias de seguridad social cumplen efectivamente su objetivo principal de reducir el número de personas pobres y, por tanto, son fundamentales para reforzar la estabilidad de la sociedad, lo cual es condición previa de toda inversión a largo plazo. No puede existir un equilibrio automático entre equidad y eficiencia en términos de protección social y resultados económicos: si los sistemas de transferencia social están bien diseñados y gestionados, la protección social y los resultados económicos pueden conciliarse y los programas de protección social ser asequibles. Las prestaciones proactivas de seguridad social, que

eviten los efectos de incentivos negativos, pueden fomentar el crecimiento económico a largo plazo al invertir en la capacidad productiva de las personas y facilitar los ajustes del mercado laboral que sean necesarios.

5.9. Conclusiones de política: medios y objetivos

Evidentemente, no existe un único modelo social, incluso dentro de la UE. Los países eligen sus propios caminos en cuanto a la adaptación de los sistemas de seguridad social a las nuevas realidades sociales y económicas. Sin embargo, los siguientes elementos de la reforma pueden proporcionar puntos de referencia genéricos para formular políticas sociales y de mercado de trabajo:

- La inversión en capital humano.
 - *Esto comienza con garantizar que todos los niños se benefician de la mejor educación posible y además requiere crear medios para conservar y perfeccionar las calificaciones profesionales en todas las carreras.*
- La introducción de disposiciones institucionales en el mercado de trabajo con el fin de reducir las ineficiencias y la subutilización de los recursos productivos.
 - *Esto podría comprender una mayor inversión en políticas activas de mercado laboral destinadas a los desempleados y prestaciones dentro del trabajo para los trabajadores de bajos salarios, además de un ingreso de apoyo a los desempleados.*
- Proteger las transiciones en el mercado laboral por medio de la flexiguridad.
 - *Por ejemplo, mediante la modernización de los contratos de trabajo para que permitan ajustes cuando sea necesario, pero que incluyan cláusulas perfeccionadas de protección social que proporcionen una protección eficaz de los ingresos junto con medidas para mejorar la empleabilidad y facilitar la búsqueda de empleo, la reorientación profesional y la rápida integración en el mercado laboral de las personas perjudicadas por los cambios estructurales.*
- La activación de grupos que no participan actualmente en el mercado de trabajo.
 - *Esto lleva a la inclusión social y ofrece oportunidades para la adquisición de competencias y para el progreso económico.*
- Facilitar la transferencia de ingresos en beneficio de aquellas personas que no están en condiciones de participar en el mercado de trabajo ya sea en forma temporal o permanente.
 - *Es un derecho humano que refuerza la coherencia societal y la estabilidad social, que son en sí mismos factores productivos.*
- Establecer un marco para la buena gobernanza con frenos y contrapesos adecuados y una plataforma para el diálogo social.
 - *Esto garantiza que los intereses de todos los grupos sociales se reflejen en los debates sobre la seguridad social.*

La experiencia de la OIT y su mandato indican claramente que, con el fin de lograr los objetivos semejantes y muy complementarios del desarrollo social y la eficiencia económica, los procesos nacionales de reforma social y de mercado de trabajo encaminados a lograr un nuevo paradigma de política de seguridad social deberían basarse en los principios básicos siguientes:

1. *La cobertura universal de los sistemas de seguridad de los ingresos y de salud:* todos los habitantes (permanentes y temporales) deberían tener un acceso equitativo en materia de género a las prestaciones que garantizan la seguridad de los ingresos y una atención médica completa.
2. *Las prestaciones y la protección de la pobreza como un derecho:* el derecho a las prestaciones debería especificarse con precisión como parte de los derechos previsibles de todos los habitantes y/o de los contribuyentes; las prestaciones deberían proporcionar una protección eficaz contra la pobreza; si se basaran en cotizaciones o en impuestos asignados, los niveles de las prestaciones mínimas deberían estar en armonía con el Convenio sobre la seguridad social (normas mínimas), 1952 (núm. 102), o los convenios que establecen niveles de protección más elevados y con el Código Europeo de Seguridad Social.
3. *La equivalencia actuarial de las cotizaciones y los niveles de las prestaciones:* el Estado o los mecanismos de regulación deberían garantizar una tasa mínima de sustitución para las prestaciones y las tasas de rendimiento de los planes de ahorro que reflejen adecuadamente el nivel de las cotizaciones.
4. *Una financiación sana:* los regímenes deberían ser financiados de modo que se mantenga un espacio fiscal adecuado en el conjunto del sistema de seguridad social, y, en particular, de los planes individuales, a fin de evitar la incertidumbre acerca de su viabilidad financiera a largo plazo.
5. *La responsabilidad de la gobernanza:* el Estado debería seguir siendo el principal garante de los derechos de seguridad social, si bien los financiadores y los beneficiarios deberían participar en su gestión.

En un mundo en constante evolución, es fundamental ofrecer a las personas la seguridad social que necesitan para enfrentar el cambio con dignidad.

Los participantes tal vez deseen examinar las cuestiones siguientes:

- El análisis en el capítulo 2 permite observar signos de recuperación económica en distintas subregiones, pero por desgracia no existen indicadores comparables en materia de convergencia de política social. ¿Qué puede hacerse para impulsar las inversiones en protección social en los países de bajos ingresos de la región, a fin de garantizar niveles más altos y una mejor calidad de la cobertura para que se beneficien todas las personas que necesitan medidas de protección social?
- Hasta el momento la atención se ha centrado en las consecuencias del cambio demográfico respecto de la financiación de la protección social en el futuro. El análisis que precede ha indicado que el aumento de las tasas de empleo, una vida laboral más larga y períodos más largos de cotización que dan derecho a prestaciones completas pueden reducir significativamente el costo económico previsto que supone este proceso. El mismo análisis demuestra claramente que existe la necesidad de garantizar al menos un nivel básico socialmente aceptable de prestaciones para todos, y en particular para las personas con carreras de trabajo cortas o interrumpidas. ¿Está usted de acuerdo con estas conclusiones? ¿Cuáles son sus implicaciones políticas específicas en el contexto demográfico, económico y social de su país?

6. Nuevos retos en materia de salarios

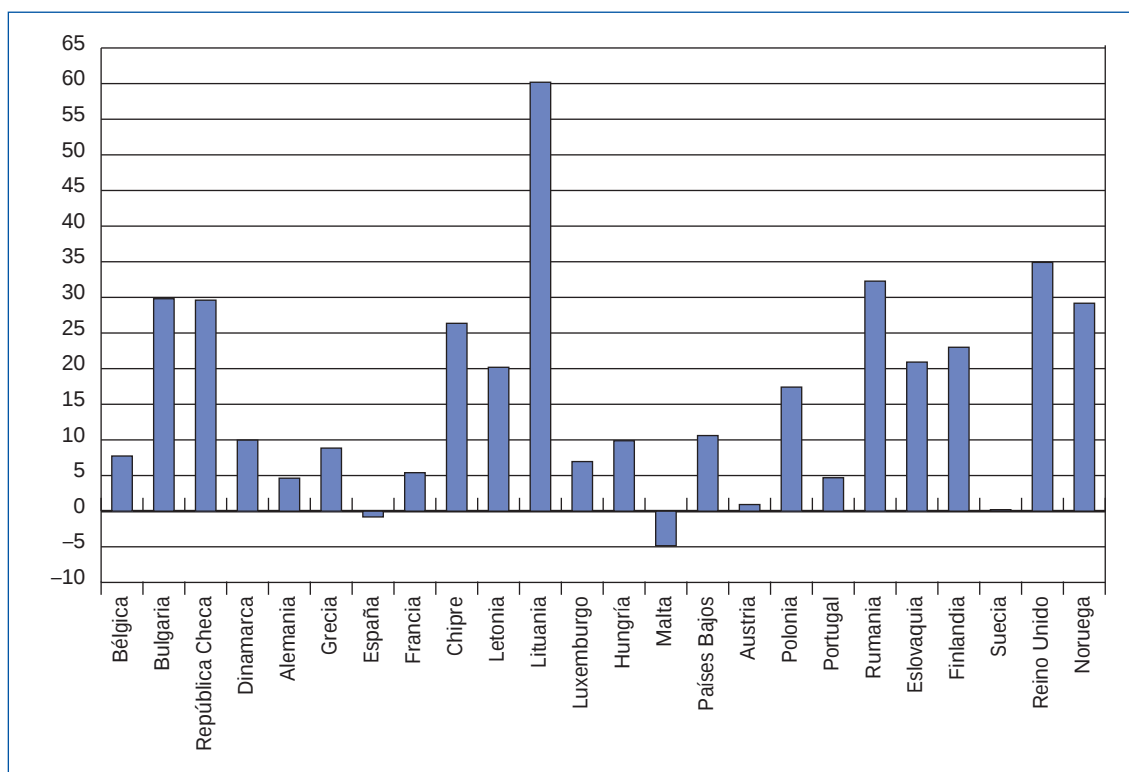
En los últimos años el de los salarios sin duda ha sido uno de los temas más discutidos en toda la región. En el contexto de una posible desaceleración de la economía y de nuevas presiones inflacionarias, provocadas principalmente por el aumento de los precios del petróleo y de los productos básicos alimentarios, se ha discutido mucho en la esfera pública acerca del poder adquisitivo y de las tendencias de los salarios reales. Al mismo tiempo, los sindicatos han manifestado claramente su deseo de poner fin a un decenio de moderación salarial. Las cuestiones relativas a los salarios ocuparon un lugar prioritario en el orden del día del congreso de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) celebrado en Sevilla en 2007, a raíz del cual se inició una campaña general para obtener salarios más justos en toda la UE, de modo que los aumentos de la productividad se traduzcan mejor en aumentos de los salarios reales, a fin de conceder a los trabajadores la parte justa que les corresponde del crecimiento económico. También se han llevado a cabo varias manifestaciones en distintos países de la UE-27 en relación con los salarios reales y el poder adquisitivo. Estas reivindicaciones se apoyan en cifras que ilustran la disminución del componente salarial en la UE (Comisión Europea, 2007a). Al mismo tiempo, la persistencia de las diferencias salariales entre los ricos y los pobres, los hombres y las mujeres, y entre los países, se considera como un problema que perjudica a la sociedad y la economía. Por esta razón, se ha prestado mayor atención al salario mínimo, y un número creciente de países de la UE-27 está decidiendo o discutiendo la introducción de un salario mínimo reglamentario.

6.1. Principales tendencias de los salarios

Salarios reales

Los salarios reales reflejan a lo largo del tiempo la evolución del poder adquisitivo de los salarios nominales, habida cuenta de la inflación. Los salarios reales han aumentado en promedio de manera limitada (un poco más de 5 por ciento), aunque con diferentes tendencias, que podrían agruparse por categorías de países, de la manera siguiente:

- *Moderación salarial en los países de la UE-15:* en estos países los niveles salariales son más altos, pero en términos generales fueron objeto de moderación salarial durante el período de 1996 a 2006. Las cifras confirman un lento aumento de los salarios reales, por ejemplo, en Alemania, Austria, Francia y Portugal, y una disminución en España. En los países de la UE-15 durante este período sólo se registraron aumentos importantes de los salarios reales en el Reino Unido e Irlanda (aunque este último país no está incluido en el gráfico 6.1).
- *Disminución y recuperación de los salarios en Europa Central y Oriental:* durante los primeros años de la transición, los países de Europa Central y Oriental en general registraron una importante disminución de los salarios reales, así como una importante contracción económica de la producción. Desde mediados de los años noventa, los salarios se beneficiaron del rápido crecimiento del PIB, que creció a un nivel muy superior a la media de los países de la UE-15 y a un ritmo rápido en términos reales,

Gráfico 6.1. Crecimiento de los salarios reales (en una selección de países de la UE, 1996-2006)

Nota: El año 1996 sirve de índice, salvo en el caso de la República Checa (2002), Letonia (2004), Suecia (2000), Reino Unido y Noruega (1998).

Fuente: Eurostat.

permitiendo así que empezaran a recuperar los niveles que tenían antes de la transición. En los países que se adhirieron a la UE, este proceso contribuyó también a impulsar el crecimiento económico, y los salarios reales siguieron aumentando. En los últimos siete años, en los países Bálticos y en Rumania el aumento de los salarios reales ha sido superior al 50 por ciento, y ha superado el 30 por ciento en la República Checa y en Hungría. Por consiguiente, a pesar de que, en términos absolutos, sigue habiendo diferencias salariales importantes entre los países de la UE-27, éstas se han atenuado en cierta medida, aun cuando el aumento de los salarios reales parece haberse desacelerado en los últimos años.

- *Algunos países no miembros de la UE, tales como Albania y ex República Yugoslava de Macedonia, han seguido registrando un aumento muy moderado de los salarios reales, pese al rápido crecimiento de su PIB. En Turquía se produjo una importante disminución de los salarios reales tras la crisis de 2001, pero se han recuperado más recientemente.*
- *Crecimiento de los salarios reales y baja remuneración en los países de la CEI: en muchos países de la CEI fue más difícil obtener aumentos de los salarios reales debido a que tenían bajas tasas de crecimiento económico antes de 2000. Países tales como la Federación de Rusia y Ucrania registraron una importante disminución de la producción durante los primeros años de la transición, acompañada de una caída de los salarios reales superior al 60 por ciento, lo cual planteó un problema de bajos salarios. Los países de la CEI también resultaron afectados por la crisis rusa de 1997-1998, con la devaluación del rublo y el importante aumento de la inflación. Sin embargo, los salarios*

Cuadro 6.1. Crecimiento medio anual de los salarios reales en una selección de países de la CEI (en porcentaje, 1995-2000 y 2001-2006)

	1995-2000	2001-2006	Durante el conjunto del período: 1995-2006
República de Moldova	-0,24	14,62	8,43
Belarús	13,32	10,72	11,89
Federación de Rusia	-0,62	13,90	7,06
Ucrania	-2,90	18,89	8,44

Fuente: OIT.

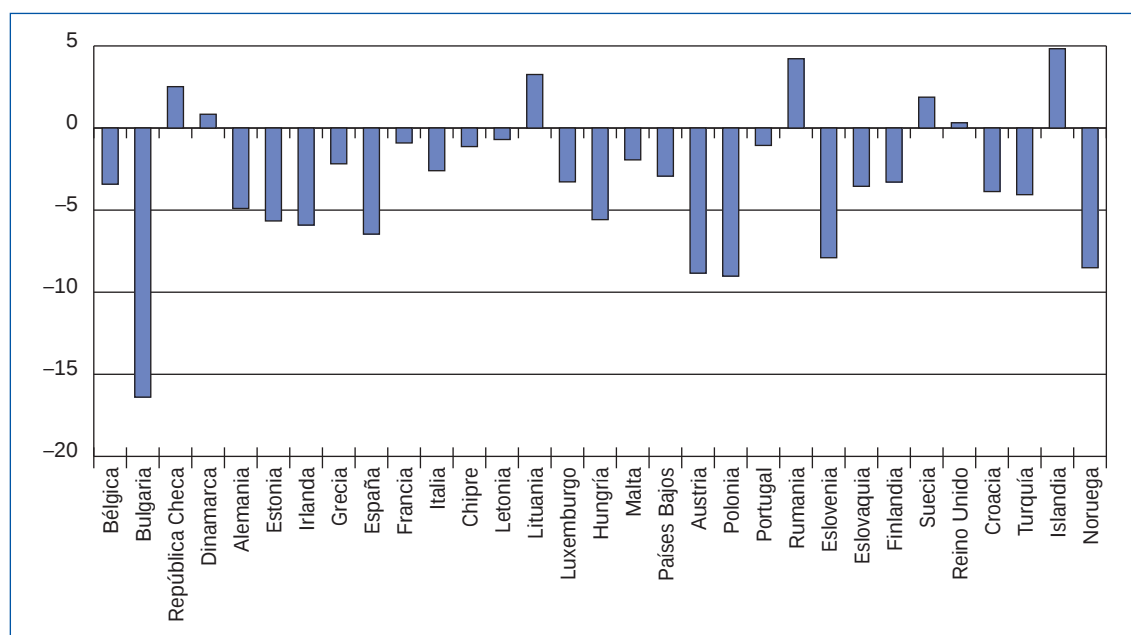
reales han empezado a aumentar de manera más constante en los últimos años, con tasas de crecimiento anual impresionantes entre 2001 y 2006 en la Federación de Rusia y en otros países de la CEI (véase el cuadro 6.1), que permitieron reducir progresivamente la proporción de la población rusa con un ingreso inferior al nivel mínimo de subsistencia (14,7 por ciento en 2007, frente a 33,5 por ciento en 1992).

Los salarios han alcanzado cierto nivel de equiparación, pero a pesar de ello siguen siendo bajos, lo cual constituye un problema importante en estos países porque afecta a una gran proporción de la población. Además, el rápido aumento de los salarios reales oculta las dramáticas diferencias entre los dos extremos de la escala de salarios.

Cabe recordar a este respecto que las tendencias de los salarios reales pueden tener efectos directos en los ámbitos social y económico. En los países de Europa Central y Oriental, los controles del crecimiento de los salarios, combinados con la liberalización de los precios, produjeron una seria desaceleración del consumo, que a su vez prolongó la caída de la producción durante más de diez años. Más recientemente, en Alemania, la moderación salarial, sumada a un aumento del impuesto sobre el valor agregado, afectó al consumo, que se estancó entre 2002 y 2006, e incluso disminuyó en 2005 y 2007. Del mismo modo, en Italia, el estancamiento básico de los salarios reales, que ha perdurado durante quince años, ha dado lugar a lo que ahora se considera una verdadera situación de emergencia en materia de salarios. De hecho, el Gobernador de la Banca d' Italia ha declarado abiertamente que los salarios son demasiado bajos para respaldar el crecimiento de la demanda y el gasto de consumo (Draghi, 2007).

El componente salarial

A pesar de las diferencias de las tasas de crecimiento de los salarios, la mayoría de los países de la UE-27 se caracteriza por la moderación salarial y por el hecho de que la tasa de crecimiento de los salarios reales sigue siendo más baja que la tasa de productividad de la mano de obra. La participación de los salarios en el PIB disminuyó en la UE-27 entre 1995 y 2007, pasando del 59,6 por ciento al 57,1 por ciento. En 24 de los 31 países sobre los que se dispone de datos, la participación de los salarios en el PIB ha disminuido desde 1995, y sólo ha aumentado en siete países. Ha disminuido más del 15 por ciento en Bulgaria, cerca del 10 por ciento en Austria, Eslovenia, Noruega y Polonia, y más del 5 por ciento en España, Estonia, Hungría e Irlanda, seguidos de cerca por Alemania. Aumentó solamente en la República Checa, Dinamarca, Islandia, Lituania, Rumania y Suecia, y permaneció estable en el Reino Unido. Fuera de la UE, el componente salarial también disminuyó en la ex República Yugoslava de Macedonia (un 14 por ciento entre 1997 y 2005 en un contexto de rápido crecimiento del PIB, es decir, una tasa media anual de crecimiento del 5,3 por ciento) y en Turquía (a pesar del rápido crecimiento económico posterior a la crisis de 2001 y de un aumento de la proporción de asalariados en el empleo total).

Gráfico 6.2. Variaciones del componente salarial en el PIB (1996-2007)

Fuente: Base de datos macroeconómica anual de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea (Ameco).

Por lo que se refiere al nivel del componente salarial en el PIB, y no a su evolución, a todas luces es muy bajo en países tales como Bulgaria (donde la compensación total de los asalariados representaba entre 32 y 42 por ciento del PIB entre 1995 y 2006) y en la República Checa (32,3 por ciento en 2006). El componente salarial parece haberse incrementado en la República Checa, Lituania y Rumania, países que se beneficiaron de un aumento de los salarios reales (véase el gráfico 6.2), lo cual significa que en algunos países de Europa Central y Oriental el crecimiento de los salarios reales ha contribuido a estabilizar el componente salarial. En cambio, en los países de la UE-15, la moderación salarial, es decir, un crecimiento lento de los salarios reales, puede haber contribuido a la disminución del componente salarial. En la Federación de Rusia, el componente salarial bajó del 53,6 por ciento en 1998 al 43,8 por ciento en 2005, pero ha tendido a aumentar desde 2006, probablemente debido al crecimiento de los salarios reales. Esta tendencia, que también se ha observado en otros países, es importante porque indica que el componente salarial no es completamente independiente de las tendencias de los salarios reales y, por consiguiente, de la política y las instituciones salariales. Ello contrasta con la principal explicación teórica de la disminución del componente salarial que proponen ciertas organizaciones internacionales y según la cual esta tendencia se debe principalmente a una modificación del coeficiente de tecnología y capital (Comisión Europea, 2007a).

Salarios y productividad

La disminución del componente salarial en el PIB plantea la pregunta obvia de si es necesario fijar salarios reales más ajustados a las tasas de productividad de la mano de obra. Los análisis realizados sobre la relación entre los salarios y la productividad muestran claramente que ambos factores han estado desligados en muchos países de la región, aunque de maneras muy distintas. Por ejemplo, la productividad aumentó mucho más que los salarios reales durante diez años en España y Grecia, y hasta cierta medida también en Francia y Luxemburgo. Los salarios reales parecen haber progresado de una manera más acorde con la productividad en Finlandia y en menor medida en Suecia. Sin embargo,

algunos antiguos países en transición, tales como Bulgaria y Rumania, han experimentado un continuo aumento de la productividad desde mediados de los años noventa, pero a la vez un crecimiento muy irregular de los salarios reales, que disminuyeron en algunos períodos y se recuperaron en otros. El crecimiento de los salarios ha empezado a estar más estrechamente relacionado con la productividad en los últimos años. Durante la segunda mitad de los años noventa primó la necesidad de compensar la importante disminución de los salarios reales que se había producido en la primera mitad de la década, lo cual en algunos casos permitió aumentar los salarios reales hasta un nivel superior a la tasa de crecimiento de la productividad (por ejemplo, en Estonia entre 1996 y 1999, aunque esta tendencia se invirtió después de 1999). Sin embargo, la situación ha cambiado en los últimos años, como lo demuestra el caso de Croacia, donde los salarios reales aumentaron un 16,6 por ciento entre 2001 y 2006, en comparación con un aumento de 20,9 por ciento de la productividad.

Salarios y empleo

Existe una relación directa clara entre los salarios y el empleo. Los salarios reflejan a menudo la evolución del mercado laboral, en particular el desempleo y el aumento de las llamadas «formas atípicas» de empleo (véase el capítulo 3). Otro motivo del aumento de la desigualdad de los salarios es la estructura cambiante del mercado de trabajo, debido a la importancia que cobran las calificaciones, razón por la cual los sectores con un mejor nivel de calificaciones también registran un aumento de los salarios. Estas disparidades salariales, que obedecen a la tendencia a adoptar formas atípicas de trabajo en ciertos sectores y a la disponibilidad de mano de obra más calificada en otros, están polarizando el mercado de trabajo y las condiciones salariales.

La existencia de una importante economía informal, por ejemplo en Turquía, también influye de manera directa en los niveles de los salarios. Dado que los trabajadores de la economía informal tienden a recibir una baja remuneración, a trabajar con horarios prolongados y en condiciones más precarias, la existencia de una importante economía informal ejerce una presión a la baja sobre los salarios de las personas que trabajan en la economía formal.

6.2. Baja remuneración y salarios mínimos

En el último decenio el fenómeno de los trabajadores pobres también se ha convertido en un problema importante en los países de la región que requiere respuestas de política apropiadas, particularmente bajo la forma de un salario mínimo.

Extensión de los bajos niveles de remuneración

Una variable que puede utilizarse para medir la baja remuneración, y que se reconoce como una especie de umbral de riesgo de pobreza en la región, es la proporción de trabajadores con una remuneración inferior a dos terceras partes del salario mediano nacional, o también un 60 por ciento inferior al salario mediano o incluso al salario medio. Sin embargo, el hecho de tener una baja remuneración no significa necesariamente que la persona de que se trata vive en un hogar pobre. Esta medición muestra una incidencia relativamente alta de personas con una baja remuneración en la UE-27, pues afecta al 10 por ciento o más de las personas empleadas en países tales como Austria, República Checa, España, Grecia, Hungría, Lituania, Polonia y Portugal. Hay también una alta incidencia de empleos poco remunerados en Croacia (24 por ciento) y en la ex República Yugoslava de Macedonia (29 por ciento de los asalariados en 2006). En cambio, esta tasa es particularmente baja (inferior al 5 por ciento) en Bélgica y Finlandia.

Los migrantes y las personas que viven en hogares monoparentales son los que corren el mayor riesgo de pobreza. Existe también un alto riesgo de pobreza entre las personas con empleo precario. Por ejemplo, en Francia, el 28 por ciento de los trabajadores de las agencias de empleo temporal y las personas con contratos de duración determinada y el 30 por ciento de los trabajadores en régimen de tiempo parcial corren el riesgo de caer en la pobreza, frente a una media total del 12 por ciento. En los Países Bajos, los trabajadores independientes tienen 2,7 más probabilidades de ser trabajadores pobres que la media de la fuerza de trabajo en general. En Austria, el 19 por ciento de los trabajadores en régimen de tiempo parcial y el 16 por ciento de los trabajadores temporales que han tenido un empleo por menos de un año corren el riesgo de caer en la pobreza, frente a una media del 11 por ciento de todos los asalariados.

En Turquía, se informa de que el 20 por ciento de la población vive por debajo del nivel de pobreza y esa tasa aumenta de acuerdo con la situación de los trabajadores: en 2006 se consideraba que el 6 por ciento de los asalariados regulares eran pobres (frente al 13,6 por ciento en 2002), mientras que esa cifra era del 22,1 por ciento en el caso de los trabajadores independientes y del 28,6 por ciento en el de los asalariados ocasionales. Como se indica en el capítulo 4, alrededor de la mitad de todos los asalariados de Turquía trabajan más de 50 horas semanales debido al bajo nivel de los salarios, lo cual demuestra que existe un vínculo entre los bajos salarios y los horarios de trabajo prolongados.

La baja remuneración también es sin lugar a dudas una importante cuestión de política en la mayoría de los países de la CEI. Por ejemplo, en la Federación de Rusia, donde la baja remuneración se mide comparando el salario medio con el nivel mínimo de subsistencia, la relación entre ambos bajó de 4,1 en 1990 a 3 en 2007, y se registraron importantes disminuciones durante la primera fase de la transición (1,45 en 1995) y la crisis financiera (1,38 en 1999). Esta relación varía considerablemente de una región a otra, oscila entre 7,2 en Moscú y San Petersburgo y 1,9 en las repúblicas del norte del Cáucaso y algunas regiones de Rusia Central. En 2006, se seguían pagando salarios inferiores al nivel de subsistencia al 22 por ciento de los trabajadores, aunque esto representaba un progreso en comparación con 1995 y 1999, cuando la proporción de trabajadores con salarios inferiores al nivel mínimo de subsistencia era del 43 y el 42 por ciento, respectivamente. Los expertos atribuyen este progreso al aumento del salario mínimo reglamentario.

El salario mínimo como respuesta de política

El salario mínimo es un instrumento que puede ayudar a evitar la baja remuneración. La mayoría de los países de la UE-27 han establecido un sistema de salarios mínimos. Un dato interesante es que la proporción más alta se registra entre los países de la UE-12, de los cuales 11 cuentan con un salario mínimo (con excepción de Chipre, donde el salario mínimo se fija por convenios sectoriales). En la UE-15, sólo siete países disponen de un sistema de salario mínimo reglamentario, con inclusión de dos en los que fue introducido recientemente, a saber, Irlanda y Reino Unido. Otros países tales como Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Italia y Suecia, en los que existe una fuerte tradición de negociación colectiva, han optado por un salario mínimo fijado por convenios colectivos sectoriales. Sin embargo, la introducción de un sistema de salario mínimo reglamentario es objeto de discusión en Alemania y Suecia, y se ha previsto introducir este sistema a principios de 2009 en Austria.

Existen importantes diferencias en los niveles de los salarios mínimos en toda la región, que van de 4,3 euros en Tayikistán, 92 euros en Bulgaria y 114 euros en Rumania hasta 1.403 euros en Irlanda y 1.570 euros en Luxemburgo (véanse los cuadros 6.2 y 6.3). Si bien estas diferencias se reducen ligeramente al ser corregidas teniendo en cuenta el poder adquisitivo, siguen siendo considerables.

Cuadro 6.2. Relación porcentual del salario mínimo respecto del nivel mínimo de subsistencia y del salario medio (países de la CEI), 2007

	Salario mínimo/nivel mínimo de subsistencia	Salario mínimo/salario medio
Armenia	63	32
Azerbaiyán	62	29
Georgia	17	7,8
Kazajistán	97	19,5
Kirguistán	12	11
Federación de Rusia	60,3	16,4
Tayikistán	41,3	18
Turkmenistán	–	–
Ucrania	93 (2006)	–
Uzbekistán	–	14,2

Fuente: Oficina Subregional de la OIT para Europa Oriental y Asia Central y estadísticas nacionales.

Además, los niveles de los salarios mínimos han registrado tasas de aumento muy diferentes desde 2003. Este aumento ha sido mayor en los países de la UE-12, donde los salarios mínimos eran bajos, lo cual demuestra que ha habido algún tipo de proceso de aproximación. Los salarios mínimos también han aumentado considerablemente en España e Irlanda, así como en el Reino Unido, donde su introducción en 1999 ha reducido la desigualdad de los salarios. En Francia, el salario mínimo ha impulsado aumentos de los salarios en el segmento de los salarios más bajos, aunque ha dado lugar a un debate acerca de sus efectos negativos sobre la creación de empleos no calificados y el alto nivel de desempleo. La exención de las contribuciones sociales ha sido el principal instrumento utilizado para reducir los costos laborales en el segmento más bajo de la escala salarial y para mantener a la vez el nivel del salario mínimo nacional. La política de salarios mínimos aplicada en Francia también ha contribuido a reducir las desigualdades salariales.

En Turquía, los aumentos del salario mínimo, que son negociados por los interlocutores tripartitos en una comisión sobre los salarios mínimos, contribuyeron a reducir la tasa de pobreza de los trabajadores durante el período de 2004 a 2006. Sin embargo, los trabajadores ocasionales y los trabajadores por cuenta propia siguen careciendo de protección.

Para que el salario mínimo cumpla su función de cubrir las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias, debería fijarse de manera clara en un nivel superior a la línea de pobreza o al nivel mínimo de subsistencia. En los casos en que esto aún no es posible, la OIT siempre aconseja aplicar un plan estratégico de aumentos progresivos del salario mínimo hasta equiparlo con el nivel mínimo de subsistencia. Este enfoque se ha adoptado, por ejemplo, en la Federación de Rusia, donde se ha inscrito en la Constitución, aunque el salario mínimo seguía representando tan sólo el 60 por ciento del nivel mínimo de subsistencia en 2007. El bajo nivel del salario mínimo explica por qué la proporción de trabajadores que reciben salarios iguales o inferiores al salario mínimo era tan sólo del 1 por ciento en 2007, ya que las empresas tienen que pagar salarios superiores a ese nivel si quieren mantener y motivar a sus trabajadores.

El salario mínimo también representa menos del 70 por ciento del nivel mínimo de subsistencia en muchos países de la CEI, tales como Armenia, Azerbaiyán y Tayikistán,

Cuadro 6.3. Niveles de los salarios mínimos de países con un salario mínimo nacional reglamentario (2007; en euros, a menos que se indique otra cosa)

Austria	1.000 (a partir de enero de 2009)
Bélgica	1.259
Bulgaria	92
República Checa	288
Estonia	230
Francia	1.254
Grecia	658
Hungría	258
Irlanda	1.403
Letonia	172
Lituania	174
Luxemburgo	1.570
Malta	585
Países Bajos	1.301
Polonia	246
Portugal	470
Rumania	114
Eslovaquia	217
Eslovenia	522
España	666
Reino Unido	1.361
Albania	114,7 (14.000 leks albaneses)
Croacia	299 (2.169 kunas croatas en 2006)
Ex República Yugoslava de Macedonia (no existe un salario mínimo reglamentario, sino un convenio colectivo nacional)	90 (sector público)
Turquía	297,6
Armenia	71,7 (30.000 drams armenios, a partir de enero de 2009)
Azerbaiyán	67,4 (75 manats azeríes, a partir de septiembre de 2008)
Belarús	72,2 (208.800 rublos belarusos)
Georgia	10,3 (20 lari georgianos)
Kazajistán	64 (10.515 tenges kazajos, a partir de enero de 2008)
Kirguistán	6,7 (340 soms kirguís)
Moldova, República de	28 (400 lei moldavos)
Federación de Rusia	62,3 (2.300 rublos rusos)
Tayikistán	4,3 (20 somanís tayikos)
Ucrania	80,9 (605 hryvnias ucranios, a partir de diciembre de 2008)
Uzbekistán	10,1 (18.630 soms uzbekos)

Fuente: Fundación Europea, 2007.

aunque Kazajstán (97 por ciento) y Ucrania (93 por ciento) constituyen excepciones en este contexto. En cambio, se ha permitido que el salario mínimo caiga un 20 por ciento por debajo del nivel mínimo de subsistencia en Georgia y Kirguistán. En Turquía, el nivel del salario mínimo también está por debajo del umbral de pobreza (un 69 por ciento, calculado para una familia de 4 personas).

6.3. Desigualdad de los salarios y discriminación salarial

La disparidad de los salarios no ha aumentado de manera uniforme en los distintos países de la región en los últimos años. Ha aumentado de manera particularmente rápida en los países de la CEI, y sobre todo en la Federación de Rusia, donde se ha incrementado no sólo entre los sectores, sino también entre las regiones y de acuerdo con las formas de propiedad (Banco Mundial, 2005b). Sin embargo, la situación parece haber mejorado en los últimos años.

Las diferencias salariales también han aumentado en todos los países de Europa Central y Oriental, particularmente en Estonia y Hungría. La relación del último decil con el primer decil de los salarios aumentó de 3,3 en 1996 a 4,3 en 2006 en Polonia, mientras que las cifras correspondientes a la República Checa aumentaron de 2,4 en 1989 a 3,1 en 2006. Esto se debe principalmente a la diferencia cada vez mayor entre los salarios de las ocupaciones manuales y de las no manuales, así como a cambios estructurales del empleo, en especial en el caso de los altos, y cada vez más altos, salarios del sector terciario, a una disminución de los salarios del sector de las manufacturas, y a los salarios del sector público, que van a la zaga. En Bulgaria, las diferencias salariales entre los sectores que tienen los salarios más altos y los más bajos aumentaron en una proporción de 3 a 4,5 entre 1995 y 2005, y en la ex República Yugoslava de Macedonia también aumentaron rápidamente.

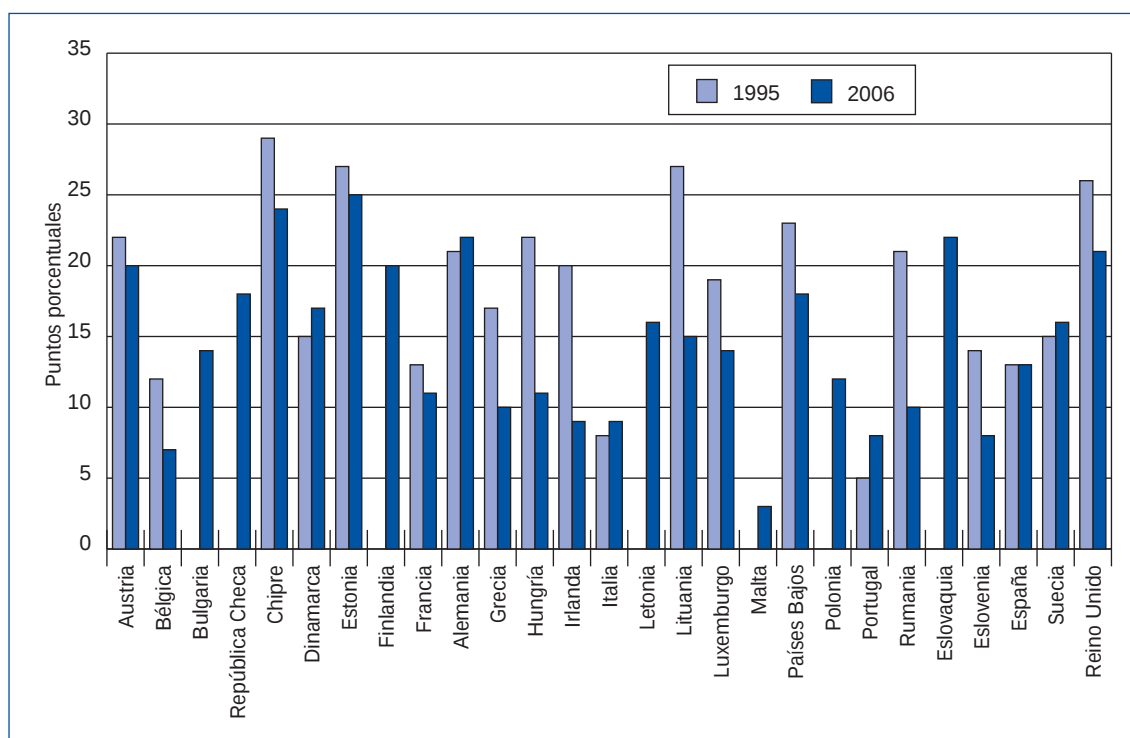
La dispersión de los salarios también puede explicarse por las dimensiones de las empresas. Por ejemplo, en Italia, los salarios medios de las empresas con menos de diez asalariados representan aproximadamente la mitad de los de las empresas con más de 250 asalariados. Se observan patrones similares en Turquía y en otros países.

La educación también sigue siendo importante. En Italia, más del 50 por ciento de las personas que sólo tienen estudios primarios o secundarios están representadas en los tres deciles más bajos de la distribución de los salarios, mientras que la proporción de aquellas que tienen diplomas o títulos universitarios aumenta progresivamente en los deciles más altos. Las calificaciones se valoran cada vez más en la Federación de Rusia, salvo en el sector público, donde los salarios son más bajos, a pesar de que el nivel educativo es más alto.

La brecha entre los bajos y los altos salarios también se amplió en varios países de la UE-15 durante el último decenio. Es el caso de Austria, y también de Alemania, donde la brecha entre el último y el primer deciles de los salarios aumentó de 3,2 en 1996 a 3,7 en 2005; este aumento fue particularmente notable en Alemania Oriental (de 2,4 a 3,2), donde puede atribuirse al aumento de los salarios de las personas con altos salarios, a diferencia de Alemania Occidental, donde obedece más a la reducción de los salarios en el sector de bajos salarios.

Los ingresos en el extremo superior de la escala de distribución de los ingresos han sido objeto de debate en los últimos años debido a varios escándalos. En diciembre de 2006, la Canciller alemana Angela Merkel declaró que el aumento exorbitante de las remuneraciones de los altos ejecutivos podría poner en peligro la cohesión social. Por

Gráfico 6.3. Diferencias de remuneración según el género en la UE (1995 y 2006)



Fuente: Eurostat.

ejemplo, los ingresos de los jefes ejecutivos de las 30 empresas del índice *blue chip* de la bolsa de valores de Alemania (DAX) se elevaban a aproximadamente 130 millones de euros en 2006. En Francia, los ingresos de los altos ejecutivos del CAC-40 aumentaron un 58 por ciento en 2007, que se decuplicaron gracias a la emisión de opciones sobre las acciones; también se registraron aumentos similares de la remuneración de los altos ejecutivos en los Países Bajos por la misma razón. La expansión de la remuneración de los altos ejecutivos denota una falla del mercado en este segmento del mercado de trabajo, que ha chocado a la opinión pública y llevado a los gobiernos a reaccionar (Thorhill y otros, 2008). En los Países Bajos, el Parlamento examina actualmente una nueva legislación en virtud de la cual las empresas deberían pagar un impuesto del 30 por ciento aplicable a los «paracaídas de oro» («golden handshakes») que representen un monto superior al salario anual de los altos ejecutivos. En Francia se adoptó en 2007 una ley por la que se exige mayor transparencia en relación con estas primas. Alemania está considerando la adopción de una nueva ley para limitar el pago de remuneraciones excesivas en las empresas. Esas medidas se presentan a menudo como un medio para reducir las diferencias salariales y mejorar la distribución de los ingresos.

La creciente disparidad de los ingresos dentro de los países también se ha convertido en un problema de actualidad, sobre todo en los países grandes, y sin duda constituye una gran preocupación en los países de la CEI. En la Federación de Rusia, el lugar es el principal factor determinante de las disparidades salariales, ya que en 2006, los salarios de las regiones más desarrolladas representaban siete veces los de las regiones menos desarrolladas (aunque esta proporción era de diez en 1995). Las diferencias salariales regionales también aumentaron en países más pequeños tales como la República Checa, Hungría e incluso Croacia.

En promedio, la diferencia salarial entre hombres y mujeres se redujo en la UE entre 1995 y 2006. Se redujo más del 10 por ciento en Hungría, Irlanda, Lituania y Rumania.

Sin embargo, aumentó en cinco de los países de la UE-27: Alemania, Dinamarca, Italia, Portugal y Suecia. En 2006, las diferencias salariales de género oscilaron entre aproximadamente el 4 por ciento en Malta y el 25 por ciento en Estonia. En Turquía, los hombres que trabajan en el sector de las manufacturas ganan el doble que las mujeres. Las diferencias salariales de género también son motivo de preocupación en la Federación de Rusia y en Ucrania, y se elevan al 39 y el 28 por ciento, respectivamente (Gimpelson y Kapelyushnikov, 2007).

En pocas palabras, a pesar de que la reducción de las diferencias salariales de género constituye un objetivo político importante tanto para los gobiernos como para los sindicatos, los progresos siguen siendo lentos, y la situación incluso se ha deteriorado en ciertos países.

Los trabajadores migrantes siguen sufriendo de discriminación salarial en la región. Por ejemplo, en Italia, los trabajadores no procedentes de la UE reciben una remuneración un 43 por ciento inferior a la de los demás trabajadores. Del mismo modo, las disparidades de los ingresos entre los trabajadores locales y los migrantes se acercaban al 20 por ciento en Suecia en 2005.

El crecimiento de las formas atípicas de empleo también ha contribuido a la polarización del mercado de trabajo. Las personas que trabajan para agencias de empleo temporal son particularmente vulnerables por lo que se refiere a los salarios y las condiciones de trabajo. El riesgo de caer en la pobreza es mucho más alto en el caso de los trabajadores temporales y en régimen de tiempo parcial (3,5 y 3 veces más alto, respectivamente) que en el de los trabajadores permanentes. En Italia, los trabajadores con contratos de duración determinada reciben, por más horas de trabajo, un salario por hora un 10 por ciento inferior al de los asalariados con contratos sin limitación de tiempo. Los salarios medios por hora en empleos flexibles también son más bajos en varios países de la UE, aunque los trabajadores con menos de un año de experiencia reciben una remuneración un 32 por ciento inferior a la de otros asalariados de la Federación de Rusia. Sin embargo, en Bulgaria parece haber ocurrido lo contrario desde 2005, ya que su legislación ha alentado con éxito el aumento de los contratos de duración indeterminada.

6.4. Sistemas de remuneración

A pesar de los pocos datos disponibles sobre los distintos componentes de la remuneración total, hay varias tendencias, tales como una reducción de la remuneración del trabajo a destajo, salvo en ciertas industrias tradicionales como la del vestido. En los países de la UE-27, sólo el 12 por ciento de los asalariados son remunerados a destajo (Fundación Europea, 2007). Esta tasa es más alta en ciertos países, tales como Turquía, donde muchos proveedores de marcas, sobre todo en la industria del vestido, siguen remunerando a los asalariados a destajo. Un estudio ruso de 2007 sobre 167 empresas determinó que en el 56 por ciento de ellas el salario básico se calculaba en base al tiempo y en el resto de las empresas a destajo.

El salario básico se complementa a menudo con varias bonificaciones, muchas de las cuales suelen ser fijas y están destinadas a recompensar la antigüedad o las condiciones de trabajo difíciles. Esta práctica ha dado lugar a debates en materia de política en Europa Central y Oriental, y el FMI recomendó suprimir las bonificaciones por antigüedad en Bulgaria, por ejemplo, para que los salarios respondan más a las condiciones económicas, aunque esta recomendación fue impugnada por los sindicatos, que consideraban que las bonificaciones por antigüedad constituían un derecho importante de los trabajadores. Siguiendo las orientaciones de la OIT, y en acuerdo con los interlocutores sociales, el

Gobierno decidió conservar las bonificaciones por antigüedad, pero suprimir su transferibilidad a fin de ayudar a los trabajadores mayores a reincorporarse en el mercado de trabajo después de un período de inactividad.

En Europa Central y Oriental también existe la tradición de pagar bonificaciones por condiciones de trabajo difíciles. Durante el proceso de ampliación de la UE, la Comisión Europea pidió la supresión de esas bonificaciones, sobre todo las que se pagaban por malas condiciones de salud y seguridad, en el entendimiento de que se buscaba mejorar los salarios y las condiciones de trabajo, sin afectar a ninguno de los dos.

La participación en los beneficios es una práctica que se desarrolló rápidamente en la UE en los años ochenta y noventa, promovida por disposiciones jurídicas e incentivos fiscales, sobre todo en Francia y Reino Unido, y a finales de los años noventa en España, Finlandia, Grecia, Irlanda y Países Bajos. Eslovenia introdujo recientemente una legislación que alienta el desarrollo de programas de participación en los beneficios. Esos programas también se promueven en el sector público en Turquía, donde representan el 9 por ciento de los salarios, aunque siguen siendo bastante limitados en otros países de Europa Central y Oriental y de la CEI. Las instituciones europeas han formulado recomendaciones para alentar a los gobiernos y a los interlocutores sociales a desarrollar estos programas en vista de los efectos positivos que tienen sobre la productividad, la motivación de los trabajadores y el clima social general de las empresas (Comisión Europea, 2006c). Sin embargo, estos programas no deberían utilizarse para sustituir la negociación colectiva, sino más bien para complementar las bonificaciones anuales.

6.5. Impago de los salarios y pago no declarado de los salarios

A pesar de que la situación ha mejorado claramente en comparación con los años noventa, el impago de los salarios sigue siendo un problema en muchos países de la CEI y en varios países de Europa Central y Oriental. El problema de los salarios atrasados en la Federación de Rusia estaba muy generalizado durante los primeros años de la transición, así como durante la crisis de 1998. Los sectores más afectados fueron los de las manufacturas, la agricultura, la vivienda y los servicios públicos, pero el problema también se generalizó en el sector público y en la educación. La aplicación de una amplia gama de medidas de política finalmente tuvo cierto éxito, en particular a través de una acción especial en el sector público y de sanciones a los empleadores (véase el recuadro 6.1). Sin embargo, esta situación aún persiste en ciertas empresas manufactureras y agrícolas de bajo rendimiento que tienen dificultades de financiación. Por esta razón, hacen falta más acciones públicas en el sector privado, particularmente en materia de inspección del trabajo. Se informa de que hay casos de atrasos en el pago de los salarios en Croacia y en la República Yugoslava de Macedonia.

La práctica del pago de *salarios informales*, que se designa a veces con las expresiones «pagos no declarados» o «pagos oficiosos», «salarios sombra», «pagos en efectivo», «por debajo de la mesa», sigue siendo un problema. Muchas empresas tienden a declarar que sus trabajadores ganan el salario mínimo y les pagan la diferencia en efectivo de manera oficiosa a fin de reducir al mínimo sus cotizaciones sociales, con lo cual evidentemente reduce la financiación de las pensiones y otras prestaciones sociales, así como los ingresos fiscales del Estado. En la Federación de Rusia, se ha informado de que los salarios informales representaron el 12 por ciento del PIB en 2007, frente al 7,7 por ciento en 1995. Otro problema en la Federación de Rusia es que los empleadores calculan los salarios en monedas extranjeras (en dólares de los Estados Unidos o en euros), lo cual

Recuadro 6.1 Protección de los salarios

En los últimos años, prácticamente todas las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos en relación con la aplicación del Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), en la región se han referido a los problemas de los atrasos de los salarios y al hecho de que los gobiernos no garantizaban el pago regular de éstos. Asimismo, durante ese período, la Comisión de Aplicación de Normas de la CIT ha examinado frecuentemente casos individuales relacionados con la grave situación de los atrasos en el pago de los salarios. El Consejo de Administración también ha examinado 12 reclamaciones formuladas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT en las que se alega el incumplimiento del Convenio núm. 95, principalmente en relación con atrasos en el pago de los salarios o el impago de los salarios.

La Comisión de Expertos ha recalcado en numerosas ocasiones que «la razón última de la protección del salario es garantizar un pago periódico que permita al trabajador organizar su vida cotidiana con un grado razonable de certeza y seguridad. Por el contrario, la demora en el pago de los salarios o la acumulación de deudas salariales constituyen una clara violación a la letra y al espíritu del Convenio y hacen inaplicable la mayoría de las demás disposiciones». También expresó su preocupación por «el surgimiento de una tendencia que considera el pago de los salarios de los trabajadores como una opción más que como una obligación, o como un deber que debe cumplirse sólo cuando condiciones determinadas lo permitan. Las prácticas del trueque y el pago en especie a menudo contribuyen a acrecentar la distorsión del concepto de remuneración puesto que parecen implicar que, cuando los trabajadores no reciben los salarios convenidos por medio de un contrato, deberían contentarse con cualquier forma o medio de pago que se les pueda ofrecer» (OIT, 2003).

La Comisión de Expertos sigue supervisando la situación, pidiendo servicios reforzados de inspección del trabajo, sanciones más estrictas, enmiendas legislativas, un diálogo social continuo y esfuerzos sostenidos para poner fin a este fenómeno y evitar que se repita.

implica generalmente un riesgo considerable para los asalariados debido a las fluctuaciones de los tipos de cambio. Los pagos oficiosos en efectivo también se utilizan en los Estados Bálticos — particularmente en Estonia — donde afectan a alrededor del 10 por ciento de los trabajadores. Este tipo de pago también se utiliza en la República Checa, Polonia y Croacia, en este último país una tercera parte de los pagos se hacen «en negro». En Turquía, también está muy generalizada la práctica de declarar salarios más bajos para evitar el pago de altas contribuciones de seguridad social.

6.6. Salarios y diálogo social

En el nivel de los salarios influyen claramente la negociación colectiva y la existencia de sindicatos. Sin embargo, la debilidad cada vez mayor de los actores en la negociación, en particular la disminución de la afiliación sindical y del alcance de la negociación colectiva, puede suponer un debilitamiento de esta herramienta para mejorar la situación de los asalariados.

Los niveles salariales más altos del sector público se explican a menudo por la existencia de sindicatos más fuertes y de negociación colectiva. Por ejemplo, en Turquía, el salario medio en el sector privado representa solamente el 56 por ciento del nivel salarial del sector público, aunque aumenta hasta el 70,5 por ciento en las empresas privadas cubiertas por la negociación colectiva. Sin embargo, sólo el 10 por ciento de todos los asalariados de Turquía están cubiertos por convenios colectivos, y esta cifra sigue disminuyendo. Además, aunque los salarios también tienden a ser más altos en las empresas

que cuentan con sindicatos, esta situación también puede deberse en parte a las dimensiones de las empresas, ya que hay más sindicatos en las empresas grandes.

La negociación de los salarios ha demostrado su eficacia para mejorar la situación de los grupos vulnerables en el mercado de trabajo, tales como las mujeres. Por ejemplo, el desarrollo de la negociación colectiva en Bulgaria en sectores tales como la salud y la educación, que emplean principalmente a mujeres, ayudó a aumentar el salario medio en esos sectores en un 72 y un 63 por ciento, respectivamente, entre 2001 y 2006, lo cual contribuyó a reducir la diferencia media entre los salarios de los hombres y las mujeres (de un 22 a un 14 por ciento).

Sin embargo, la negociación de los salarios no siempre permite mejorarlos. En varios estudios recientes se indica que la negociación colectiva puede haber provocado una mayor limitación de los salarios en ciertos países, tales como Alemania, España, Italia y Países Bajos, debido al énfasis que se dio a la promoción del empleo.

La negociación de los salarios no está muy desarrollada en muchos países de la región. Aun cuando se ha desarrollado en gran medida en los países de la UE-15, en especial en los países nórdicos, hacen falta convenios colectivos en los países de la UE-27, particularmente a nivel sectorial. En las nuevas empresas privadas, y en particular en las PYME, no suele haber diálogo social. Hay una diferencia importante en la cobertura de la negociación colectiva en los países de la UE-15 y en los de la UE-12. De acuerdo con Eurostat, la cobertura es de aproximadamente el 58 por ciento en la UE-12, frente al 78 por ciento en la UE-15 (las excepciones incluyen a Eslovenia, donde ronda el 100 por ciento, y el Reino Unido, donde es inferior al 50 por ciento).

Además, actualmente la negociación de los salarios se ha descentralizado en los países de Europa Central y Oriental y de la CEI, y se lleva a cabo principalmente en las empresas, donde los empleadores tienen a menudo una posición dominante en la fijación de los niveles de los salarios. En algunos casos esta situación ha dado lugar a diferencias extremas en los niveles de los salarios que se pagan por efectuar un mismo trabajo, y que dependen de la capacidad de negociación de los empleadores, mientras que la falta de negociación en la fijación de los salarios puede provocar más fácilmente una discriminación salarial, por ejemplo, contra las mujeres y los trabajadores migrantes, así como *dumping* social.

Varios de los países de la UE-27 cuentan con un sistema más centralizado de negociación colectiva (Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Países Bajos y Suecia), mientras que la negociación colectiva descentralizada predomina en otros, tales como Francia y Reino Unido. En Alemania la negociación colectiva se ha ido descentralizando progresivamente a nivel de las empresas.

Un elemento importante del diálogo social en relación con la fijación de los salarios es la existencia de mecanismos de extensión, en virtud de los cuales el contenido de un convenio colectivo firmado a nivel sectorial puede hacerse extensivo a todas las empresas del sector. Esos mecanismos existen, por ejemplo, en Alemania, Bélgica, Francia y Grecia.

El diálogo social a nivel nacional también influye en los resultados de los salarios. El sistema de tripartismo desarrollado en muchos de los países de la UE-12, tales como Eslovenia, permite definir y planificar las políticas salariales en el plano nacional en el contexto de una discusión entre las tres partes. En Hungría, la política salarial se examina tradicionalmente en el consejo nacional que fija los salarios mínimos y la escala de aumentos salariales que se ha de aplicar de manera descentralizada a través de la negociación colectiva. En Bulgaria se firmó en 2007 un pacto tripartito que incluía un fuerte componente relacionado con los ingresos.

En el último decenio, en los países de la UE-15 también se han adoptado, a través de pactos económicos y sociales, numerosas políticas tripartitas nacionales sobre los ingresos. Un modelo bastante integral es el de Irlanda, aunque otros países tales como España e Italia han combinado pactos económicos y sociales con la negociación colectiva. En cambio, la negociación colectiva y el tripartismo siguen estando muy poco desarrollados en los países de Asia Central y en los países de Europa Oriental que no son miembros de la UE. Sin embargo, en los últimos años el diálogo social ha empezado a progresar en algunos de esos países. En la Federación de Rusia, por ejemplo, entre 1993 y 2004, el número de acuerdos profesionales de tarifas por ramas de actividad e intersectoriales aumentó en un factor de 14,5.

Para que el diálogo social contribuya más plenamente a los mecanismos y tendencias relacionados con la fijación de los salarios es menester abordar varios problemas. En primer lugar, es necesario promover la negociación colectiva y establecer metas claras respecto de varios aspectos relacionados con los salarios, tales como garantizar que se ajusten más a los aumentos de los precios y a la productividad. El segundo problema, que planteó recientemente la CES, es la falta de una mayor coordinación de la negociación colectiva entre los países, por ejemplo, una coordinación basada en directrices y reivindicaciones comunes, así como en normas mínimas, como lo demuestra el debate en curso en la UE acerca del salario mínimo. Esto también podría tomar la forma de una negociación colectiva transnacional o de una cooperación transfronteriza más intensa. La CES también ha propuesto explorar la posibilidad de lanzar campañas únicas a nivel europeo para alcanzar normas comunes en materia de remuneración mínima y de ingresos y para apoyar las campañas nacionales a favor del salario mínimo.

6.7. Conclusiones en materia de política

De las consideraciones que anteceden pueden formularse varias conclusiones:

- La primera es que en la región siguen prevaleciendo diferencias importantes en los ingresos y los salarios. Con el transcurso del tiempo es indudable que se han hecho muchos progresos, particularmente en los países de Europa Central y Oriental, muchos de los cuales ahora son miembros de la UE. Los países de la CEI también se caracterizan por salarios muy bajos, pero por aumentos rápidos de los salarios reales. En cambio, la moderación salarial constituye una característica importante en la fijación de los salarios en muchos países de la UE-15. Sin embargo, las diferencias salariales existentes siguen representando un serio obstáculo para la cohesión social, así como un vector potencialmente importante de procesos de reubicación y de moderación salarial en las economías con altos salarios. Si bien los movimientos de capital y de mano de obra pueden ayudar progresivamente a los países con bajos salarios a mejorar estos niveles, también hacen falta respuestas apropiadas en materia de política.
- En segundo lugar, se ha registrado una reducción general del componente salarial en el PIB, tendencia que también se ha confirmado en otras regiones. Ello debería preocupar a todos los interesados: a los trabajadores porque podría significar que la mano de obra no obtiene una parte apropiada del crecimiento económico, ya que los ingresos proceden más del capital que del trabajo; a los empleadores, porque también puede querer decir que los salarios están desconectados de la productividad; y a los responsables de las políticas, debido a los desequilibrios que pueden surgir en la economía y en la sociedad en general. Por esta razón hace falta definir y aplicar las respuestas institucionales necesarias.

- En tercer lugar, en la región existe una cantidad importante de trabajadores pobres, por ejemplo, en ciertos países mediterráneos, en los nuevos países miembros de la UE y en los países de la CEI. Una razón de esta situación es que el salario mínimo sigue siendo bajo en muchos países, a pesar de los importantes aumentos alcanzados en los últimos años. La situación relacionada con los bajos salarios es particularmente grave en los países de la CEI, donde las disparidades salariales también se han incrementado con los años.

Este análisis muestra que es necesario abordar varios problemas de las políticas salariales, con inclusión de la cuestión del salario mínimo, el vínculo entre los salarios y la productividad y, en términos más generales, la política de redistribución.

La mayoría de los países de la región han adoptado o están planeando adoptar una serie de medidas para elevar el poder adquisitivo de los trabajadores, por medio de políticas salariales o de incentivos fiscales. Varios países, tales como Francia e Italia, han decidido ofrecer incentivos para el trabajo de horas extraordinarias, reduciendo los impuestos aplicables a las horas de trabajo adicionales a fin de poner en práctica un enfoque basado en «trabajar más para ganar más».

Más recientemente, los responsables de las políticas han centrado su atención en el salario mínimo en países tales como Alemania, Italia y Suecia, que tradicionalmente se han basado en los salarios mínimos negociados en el plano sectorial. También hay un mayor interés por establecer un salario mínimo a nivel de la UE, o por lo menos una serie de principios comunes relacionados con el salario mínimo. El interés renovado por el salario mínimo revela la necesidad de adaptar mejor la política salarial a los cambios recientes del mercado de trabajo, tales como la llegada de mano de obra migrante, el aumento de las nuevas formas de empleo y el recurso sistemático a la externalización.

Muchos países de la CEI se enfrentan con un problema diferente en relación con el salario mínimo, ya que éste es inferior a la línea de pobreza y, por lo tanto, no permite proteger a los trabajadores más vulnerables. En esos países será necesario incrementar progresivamente el valor del salario mínimo de manera que cubra por lo menos el nivel de vida mínimo. También habría que tener cuidado en garantizar que el salario mínimo progrese de manera más acorde con el salario medio, de modo que pueda servir como una base real para el conjunto del sistema de salarios.

La negociación colectiva es un instrumento importante para la fijación de los salarios. Un hecho significativo es que Francia ha decidido promover la negociación colectiva en 2009 suprimiendo las deducciones fiscales a las empresas que no negocien los salarios. Se podrían prever otras reformas destinadas a fomentar la negociación de los salarios en países en los que esta práctica sigue siendo poco utilizada. Del mismo modo, muchos países de la región aplican programas de participación en los beneficios que se promueven mediante concesiones fiscales. Ello permite vincular los salarios más estrechamente con los resultados de la empresa, aunque convendría seguir haciendo una distinción entre la participación en los beneficios anuales y las negociaciones salariales.

En el contexto actual³⁸, sin duda, se examinarán otras herramientas de política salarial. Como ocurrió en los años ochenta, cuando varios países europeos concertaron pactos tripartitos para controlar los salarios de manera más eficaz durante los períodos de inflación, es muy probable que se desplieguen nuevamente esfuerzos para controlar las presiones inflacionarias a través de políticas negociadas en materia de ingresos destinadas

³⁸ Ya se han formulado propuestas en Italia para tratar la política de los salarios y los ingresos en el contexto actual de aumento de la inflación y de crisis alimentaria; véase R. Mania: «Confindustria: L'Italia è ferma ma i salari reali sono saliti» (Confindustria: Italia está en un punto muerto, pero los salarios reales han aumentado), *La Repubblica*, 27 de junio de 2008.

a lograr cierto grado de consenso nacional en relación con los salarios y los costos laborales, a fin de ayudar a los empleadores a conservar la competitividad en un contexto de inflación y de desaceleración económica, y de garantizar la indización de los salarios y una participación más importante de los trabajadores en el crecimiento económico. Las dificultades que se prevén requerirán una combinación acertada de políticas salariales y un enfoque consensuado para garantizar un desarrollo armonioso de variables potencialmente divergentes como lo son los salarios, la productividad, el consumo y el empleo.

Los participantes tal vez estimen oportuno examinar las cuestiones siguientes:

- En una gran parte de la región los salarios reales han aumentado más lentamente que la productividad laboral durante el último decenio, lo cual ha contribuido a una reducción de los costos unitarios reales de la mano de obra y del componente salarial de la producción. Esta situación ¿ha generado presiones para aumentar los salarios en la región?
- ¿Qué políticas salariales podrían ser más apropiadas para acompañar los movimientos cada vez más grandes de capital, mano de obra y bienes, sobre todo en un contexto de disminución del crecimiento económico?
- ¿Cuál ha sido la evolución de la baja remuneración en los países europeos y qué papel podrían desempeñar las políticas salariales como la del salario mínimo a este respecto?

7. Diálogo social

Durante los últimos diez a quince años, el panorama de las relaciones laborales de la región ha cambiado considerablemente. Mientras que a comienzos de la década de los noventa, la práctica del diálogo social existía en menos de la mitad de los países de la región, en 2008 la gran mayoría de países se adhiere a este concepto, al menos formalmente, a pesar de los numerosos obstáculos y deficiencias al respecto.

El diálogo social ocupa un lugar especial en el contexto de la región. Basadas en tradiciones de larga data y el compromiso de los actores, hay muchas formas de diálogo social que se han arraigado profundamente en la cultura de gobernanza de muchos países europeos. Las normas de la OIT relativas a este ámbito están respaldadas por normas regionales, tales como el tratado por el que se establece la Comunidad Europea y la Carta Social Europea. El diálogo social se practica también de manera cada vez más generalizada en el marco de la UE como aspecto importante de la formulación de políticas, lo cual en algunos casos ha dado lugar a normas regionales de obligado cumplimiento.

El diálogo social está inextricablemente vinculado al derecho de los empleadores y de los trabajadores a constituir organizaciones independientes. A pesar de ciertas excepciones, el respeto de la libertad sindical y de asociación es generalmente mayor en Europa y Asia Central que en otras regiones. No obstante, este panorama en general positivo no puede interpretarse como un compromiso firme y estable por parte de todos los gobiernos con respecto a los principios de la libertad sindical y de asociación y al derecho de negociación colectiva y el diálogo social. Los problemas observados por los órganos de control de la OIT a ese respecto se resumen en el capítulo 1. Además, los ciclos electorales en todas partes de la región, incluidos los países con los sistemas de relaciones laborales más estables, han dado lugar con frecuencia a actitudes ambivalentes con respecto a los interlocutores sociales. En el contexto de condiciones económicas adversas y bajo la presión de la globalización, el diálogo social no siempre se ha considerado como parte de la solución y se han desaprovechado oportunidades para utilizarlo con el fin de abordar los desafíos económicos y sociales actuales.

7.1. Convergencia y diversidad en las prácticas en materia de relaciones laborales

A pesar de su importancia, no puede decirse que en la región haya un modelo específico de relaciones laborales en cuanto a las instituciones, procesos o resultados, incluso dentro de la UE. Las situaciones nacionales siguen siendo muy diferentes y la identidad de las relaciones laborales en la región se basa tanto en la convergencia como en la diversidad.

La adhesión a la UE de diez países de Europa Central y Oriental en 2004 y 2007, así como de Chipre y Malta, ha dado lugar a una mayor diversidad que la que existía previamente en el contexto de la UE-15. Asimismo, la evolución de los acontecimientos durante el último decenio ha desdibujado aún más la agrupación tradicional de los países de la región de acuerdo con el nivel de negociación predominante (empresa/sectorial/

nacional). La diversidad está también en aumento en toda la región, debido a la llegada de inversores extranjeros, especialmente empresas multinacionales, procedentes de regiones con diferentes bagajes culturales, o debido a las políticas que esos inversores han decidido poner en práctica en los países receptores y que son distintas de las de su país de origen. Entre otros aspectos distintivos de los sistemas nacionales de relaciones laborales en la región se incluyen el equilibrio entre la protección proporcionada por las leyes y por la negociación colectiva, equilibrio que varía enormemente incluso entre países vecinos, y los indicadores cuantitativos tradicionales, tales como la tasa de sindicación y el alcance de la negociación colectiva, respecto de los cuales los valores más altos se han registrado tradicionalmente en los países nórdicos.

Se plantea pues la cuestión de saber por qué, a pesar de los indicios de convergencia, hay aún importantes diferencias en cuanto a la eficacia y la calidad del diálogo social. Más allá de las deficiencias en la legislación y las capacidades técnicas o el compromiso de los interlocutores sociales, la explicación parecería radicar en la falta de voluntad política y de compromiso firme por parte de ciertos gobiernos para promover la negociación colectiva a través de métodos y medidas previstos en los instrumentos de la OIT.

Durante varios decenios se sostuvo que los países de la UE adolecían de una legislación laboral rígida e instituciones del mercado de trabajo ineficaces, lo cual afectaba sus resultados en materia de empleo y competitividad. Se trata pues de saber hasta qué punto las instituciones laborales se han adaptado y contribuido a mejorar los resultados de los mercados de trabajo en la UE-27, y si el diálogo social ha pasado a formar parte de los procesos de elaboración de políticas de la UE.

Aunque el marco legislativo de la UE para las relaciones laborales ha evolucionado a lo largo del tiempo, los cambios sistemáticos en los sistemas de relaciones laborales en la UE-15 han sido relativamente poco frecuentes, y han estado vinculados principalmente a la puesta en práctica de la Directiva de 2002 sobre la información y la consulta de los trabajadores, que ha dado lugar a cambios importantes únicamente en Irlanda y Reino Unido. Naturalmente, la situación difiere en la UE-10, donde muchos países han adoptado ahora nuevos códigos del trabajo, en algunos casos, ampliando considerablemente el alcance de la negociación colectiva³⁹, y las leyes relativas a los procedimientos de negociación colectiva en el contexto de la transposición de la normativa de la UE a la legislación nacional. Un aspecto específico de la evolución en ese sentido en la UE-12 ha sido la intervención de los tribunales constitucionales, a los cuales se ha recurrido en varios casos en relación con la legislación relativa a las relaciones laborales.

Las instituciones de diálogo social se han mantenido en general estables en la UE-15, y la negociación a nivel sectorial ha seguido siendo la modalidad predominante en la mayoría de los países. El diálogo social ha seguido siendo también importante, principalmente como herramienta para abordar los desafíos macroeconómicos. La mayoría de los sistemas de relaciones laborales han preservado también su carácter centralizado y coordinado, con arreglo al cual, los acuerdos de nivel superior son obligatorios para la negociación en un nivel inferior⁴⁰ y los contratos de trabajo individuales. En la mayoría de los países de la UE-12 en los que la negociación en el ámbito de la empresa había seguido siendo la modalidad predominante desde comienzos de la década de los noventa, el plano sectorial ha cobrado importancia. No obstante, el contenido de los acuerdos sectoriales en estos países ha seguido siendo bastante débil, con limitadas repercusiones en la fijación de los salarios, mientras que su alcance depende en gran medida de la

³⁹ Por ejemplo, los códigos nuevos o enmendados de Bulgaria (2004), República Checa (2006) y Rumania (2003).

⁴⁰ Un importante avance en relación con este principio es el que dio lugar a una nueva legislación en materia de negociación colectiva en Francia en 2004 (la *loi Fillon*).

voluntad política de los gobiernos por lo que respecta a su extensión. Desde comienzos de la década de los noventa, el diálogo social a nivel nacional, plasmado en una diversidad de consejos nacionales tripartitos, se ha convertido en un rasgo distintivo de los sistemas de relaciones laborales en la mayoría de los países de la UE-12.

El contenido del diálogo social se ha ampliado considerablemente durante el último decenio para incluir cuestiones tales como la formación, el aprendizaje permanente, la competitividad y la innovación, la inclusión y la cohesión sociales, nuevas formas de empleo y organización del trabajo, la promoción del empleo de los jóvenes y el VIH/SIDA. Tres grandes cuestiones han sido los temas centrales de las relaciones laborales en la región: el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, la revitalización de los mercados laborales y el desarrollo del diálogo social en el plano europeo.

Los interlocutores sociales han contribuido a la estabilidad macroeconómica en la región y a la viabilidad de las medidas económicas y sociales. Un ejemplo importante en ese sentido es el de la Unión Monetaria Europea (UME) que comprende no sólo la adopción de una moneda común, sino también el establecimiento de políticas de estabilización acordadas en relación con las finanzas públicas, la inflación, los tipos de cambio y los tipos de interés. El cumplimiento de los criterios de la UME no habría sido posible sin la cooperación, o por lo menos la comprensión, de los interlocutores sociales. En muchos casos, esto se logró mediante la celebración de acuerdos oficiales bipartitos o tripartitos, denominados pactos sociales. Aunque no son de por sí innovadores, la nueva generación de acuerdos ha ampliado mucho más el alcance, abarcando estrategias más generales y teniendo en cuenta elementos tales como la globalización, el envejecimiento de la población, la sociedad de la información, la combinación de seguridad y flexibilidad, la competitividad y las reformas de las finanzas públicas. En la UE-12, las cuestiones de política económica se han examinado con frecuencia en el ámbito nacional, especialmente en el marco de órganos nacionales tripartitos aun cuando los acuerdos nacionales, especialmente los relativos a la evolución de los salarios, sólo han tenido al parecer un impacto limitado en esos países.

Tal como lo exige la estrategia europea de empleo (EEE), muchos de los países de la UE-27 han abordado una amplia gama de problemas relativos al empleo y el mercado de trabajo a través de un sistema de consultas organizadas. Se ha adoptado un gran número de medidas bipartitas o tripartitas en ámbitos tales como la empleabilidad, los trabajadores de edad avanzada y la cuestión de la igualdad de oportunidades y de remuneración, no sólo entre hombres y mujeres, sino también respecto de grupos específicos de trabajadores, tales como los migrantes y las minorías étnicas. Un gran número de acuerdos, principalmente en el ámbito de la empresa, han procurado lograr un equilibrio entre el incremento de los salarios, la seguridad en el empleo, nuevas formas de organización del trabajo y de ordenación del tiempo de trabajo, con inclusión del trabajo a tiempo parcial, los contratos de duración determinada y, más recientemente, el trabajo temporal a través de agencias y el teletrabajo.

Se ha argumentado que la globalización no se ha acompañado con instrumentos de gobernanza mundial adecuados. No obstante, en el contexto de la integración europea, que es parte del proceso de globalización, la UE ha logrado ir mucho más allá que cualquier otra región en lo que se refiere al desarrollo de un nivel regional de negociación adicional, en el que los interlocutores sociales europeos participan de manera más sistemática en el proceso de toma de decisiones y que armoniza por lo menos ciertos aspectos de los mercados de trabajo y las políticas sociales nacionales. Desde 1995, los interlocutores sociales europeos han adoptado cinco acuerdos marco que establecen normas mínimas de la UE sobre la licencia parental, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo con duración determinada, el teletrabajo y el estrés relacionado con el trabajo. Además, desde 2003, se

han convocado cada año cumbres sociales tripartitas antes de la celebración de las cumbres de jefes de Estado y de gobierno, y las políticas de la UE, especialmente la EEE, han tenido cierto éxito en lo que respecta a la promoción del diálogo social en el plano nacional.

Durante los últimos quince años, los países de los Balcanes Occidentales y la República de Moldova han realizado esfuerzos considerables para crear las condiciones necesarias para un diálogo social eficaz y para adecuar su legislación y su práctica de conformidad con las normas de la OIT y para ajustarlas en mayor medida a las de la UE. Muchos de esos países han firmado la Carta Social Europea y han creado un marco jurídico para las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores y sus respectivas organizaciones mediante la adopción de nuevos códigos del trabajo y otras leyes relativas a las relaciones laborales colectivas. Han surgido organizaciones independientes de trabajadores y de empleadores para defender los intereses de sus miembros mediante el diálogo social tanto bipartito como tripartito. Se han establecido instituciones de diálogo social en diversos niveles del proceso de toma de decisiones, en particular consejos nacionales tripartitos y, en algunos casos, instituciones similares en los planos regional/local. En algunos casos se ha introducido también el principio del tripartismo en órganos especializados que se ocupan de fondos de bienestar social.

Aunque los gobiernos siguen siendo los actores más destacados, cuando no los protagonistas de más peso en el diálogo social tripartito, se considera en general que los consejos nacionales tripartitos han desempeñado un papel útil, en particular al comienzo del proceso de transición, al hacer posible cierta forma de diálogo social tripartito así como consultas entre los gobiernos y los interlocutores sociales en un período particularmente difícil. Ayudaron a los interlocutores sociales a lograr legitimidad a nivel nacional e internacional, mejorando considerablemente su acceso a la información y su experiencia en materia de diálogo social. En muchos casos, contribuyeron a la creación de leyes laborales más equilibradas y participaron en discusiones sobre estrategias nacionales en materia de empleo, protección social, seguridad y salud en el trabajo e igualdad de oportunidades.

A pesar de estos logros, la mayoría de los órganos tripartitos están aún en la etapa de su desarrollo. Algunos no se reúnen de manera periódica (por ejemplo, los de Albania y Montenegro). En la mayor parte de los casos, no han establecido aún comités especializados o grupos de trabajo, o carecen de los recursos humanos, financieros o técnicos necesarios (entre los ejemplos se incluyen la ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova y Serbia). Los interlocutores sociales piensan que, a pesar de la existencia de órganos nacionales tripartitos, no se les consulta de manera efectiva antes de tomar las decisiones, o bien esas consultas son una mera formalidad y las decisiones, no se ponen en práctica.

Si bien el diálogo social nacional es un aspecto común de las relaciones laborales en la subregión, la negociación colectiva también se lleva a cabo en el ámbito nacional a nivel interprofesional, sectorial y de la empresa. Los principales obstáculos para el desarrollo del diálogo social bipartito autónomo en los países de los Balcanes Occidentales son el hecho de que la negociación colectiva tienda a concentrarse en el sector público que se reduce cada vez más, la escasa presencia de los sindicatos en el sector privado y la renuencia de los empleadores privados a participar en la negociación colectiva.

A pesar de la ratificación casi universal por los países de la CEI de los Convenios núms. 87 y 98, los órganos de control de la OIT han señalado la continua aplicación en ciertos países de restricciones indebidas a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva. Se trata, en particular, de restricciones al derecho de las organizaciones de

determinar sus actividades y programas, de afiliarse a organizaciones internacionales y de recibir asistencia por parte de las mismas, así como de restricciones al derecho de huelga. No obstante, en la mayoría de los países se ha establecido una base jurídica, si bien es cierto que es imperfecta, para el desarrollo de organizaciones de empleadores y de trabajadores independientes, capaces de participar voluntariamente en el diálogo social y la negociación colectiva. En particular, los nuevos códigos del trabajo adoptados durante el decenio pasado contienen normalmente disposiciones sobre los convenios colectivos y los procedimientos para la negociación colectiva, la solución de conflictos laborales y, más recientemente, los principios y las instituciones de coparticipación social⁴¹. No obstante, tanto los sindicatos como las organizaciones de empleadores siguen haciendo frente a múltiples desafíos por lo que respecta a participar en un diálogo social efectivo.

La estructura del diálogo social en la mayoría de los países de la CEI tiende a copiar el sistema multidimensional europeo típico, con la conclusión de acuerdos generales tripartitos a nivel nacional⁴², en ocasiones en el marco de órganos nacionales tripartitos⁴³, aunque tienden a revestir la forma de compromisos políticos, en lugar de acuerdos jurídicamente vinculantes.

Los acuerdos tripartitos en los planos regional, local y sectorial incluyen en su mayoría al gobierno como tercer signatario. Sólo en algunos países de la CEI se celebran acuerdos sectoriales bipartitos, debido a la ausencia de organizaciones representativas a nivel gremial o a la debilidad de las mismas, especialmente en el caso de los empleadores. La negociación en el ámbito de la empresa se lleva a cabo principalmente en las empresas de mayor tamaño, anteriormente de propiedad estatal, pero es poco frecuente o inexistente en el nuevo sector privado, especialmente en las empresas más pequeñas. El alcance de la negociación se ve también seriamente limitado por el tamaño de la economía informal.

En general, el papel de los gobiernos en el diálogo social difiere en los países de la CEI con respecto a otras partes de la región. En lugar de promover la negociación colectiva mediante herramientas jurídicas e institucionales apropiadas, los gobiernos de algunos países tienden a participar directamente en las negociaciones, e incluso en los asuntos internos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, lo cual entraña el riesgo de limitar su autonomía y su capacidad para participar en un diálogo social fructífero.

7.2. Organizaciones de empleadores

Aunque las organizaciones de empleadores de la UE-15 y otros países de Europa Occidental se han desempeñado como actores firmemente establecidos en el marco de las relaciones laborales desde hace varios decenios, siguen sin embargo teniendo que adaptar su función y su estructura a un entorno cambiante. Los principales motores de este cambio son el proceso continuo de globalización económica que acarrea un aumento de la competencia y presiones en materia de costo para las empresas, y la internacionalización de la producción, con inclusión de la subcontratación y de las cadenas de suministro cada vez más complejas.

El énfasis tradicional de las organizaciones de empleadores en negociar convenios colectivos sectoriales se ha debilitado en distinta medida, según el país de que se trate. La negociación colectiva en el ámbito de la empresa ha cobrado importancia con respecto a la negociación colectiva en el ámbito sectorial, aun cuando los convenios colectivos

⁴¹ Con excepción de Turkmenistán, todos los países de que se trata han reformado su legislación laboral desde el desmoronamiento de la URSS.

⁴² Hay acuerdos nacionales en Azerbaiyán, Belarús, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Ucrania.

⁴³ Hay órganos nacionales tripartitos en Belarús, Kazajistán, Kirguistán, Federación de Rusia y Ucrania.

sectoriales han tendido a ofrecer a las empresas más flexibilidad. En consonancia con esa tendencia, las organizaciones de empleadores han pasado gradualmente a desempeñar una función de asesoramiento, ayudando a las empresas a negociar o poner en práctica sus propios convenios colectivos.

En parte para sustituir su función declinante en la negociación colectiva y también para seguir resultando atractivas para sus miembros, las organizaciones de empleadores han diversificado sus funciones y han desarrollado otras nuevas. Entre éstas se incluyen el suministro de nuevos servicios de información y asesoramiento, y cursos de formación para sus afiliados. También han vuelto a poner énfasis en su función tradicional de presión (*lobbying*) (Hornung-Draus, 2004) y han extendido sus actividades de presión del plano nacional al nivel de la UE; en ese contexto, muchas organizaciones de empleadores han establecido oficinas de enlace en Bruselas. Al tiempo que los interlocutores sociales europeos participaban de forma creciente en el establecimiento de normas, por ejemplo mediante acuerdos marco, las organizaciones nacionales de empleadores han asumido también nuevas responsabilidades para la puesta en práctica de esas normas por parte de sus miembros.

Una cuestión nueva y particularmente importante para las empresas y las organizaciones de empleadores en Europa Occidental en los últimos años ha sido la responsabilidad social de la empresa (RSE). Las organizaciones de empleadores han estado actuando en este ámbito y han desarrollado nuevos servicios para sus miembros, entre los cuales se incluyen el suministro de información y orientación sobre el contenido y la interpretación de las normas fundamentales del trabajo aceptadas universalmente como criterios de referencia para la práctica empresarial, por ejemplo, cuando las empresas deciden adoptar códigos de conducta. A pedido de sus afiliados, algunas organizaciones de empleadores han llegado incluso a establecer mecanismos para supervisar los resultados de las empresas en materia de RSE. Las organizaciones de empleadores han ayudado también a proteger a las empresas contra las exigencias excesivas en materia de RSE, o les han ayudado a resolver conflictos a ese respecto. En el contexto de la RSE, las empresas y las organizaciones de empleadores tienen ahora que entablar contactos con nuevos actores tales como las organizaciones no gubernamentales (ONG), además de los sindicatos (*ibídem*).

En respuesta al entorno más competitivo, las organizaciones de empleadores han racionalizado también sus estructuras (Behrens y Traxler, 2004). Si bien la mayor parte de esa reestructuración ha sido interna o bien se ha llevado a cabo en los planos local o sectorial, por lo cual ha sido menos visible, ha habido también algunos casos espectaculares de fusiones o alianzas entre grandes organizaciones nacionales de empleadores (por ejemplo, en Finlandia, Islandia, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia). Este proceso ha de continuar probablemente.

Los ingresos de las organizaciones de empleadores en Europa Occidental se han mantenido relativamente estables en los últimos años. Los ingresos procedentes de los servicios adicionales pagos han cobrado importancia relativa, pero los ingresos procedentes de las cuotas de los afiliados siguen siendo el principal pilar. En general, la diversificación de las funciones y estructuras de las organizaciones de empleadores en Europa Occidental no se ha acompañado de una disminución significativa del número de miembros (Comisión Europea, 2006d).

La estructura de las organizaciones de empleadores en los países de la UE-10 es algo diferente. Paralelamente al proceso de aproximación económica (*catching-up*) en esos países, las organizaciones de empleadores han ido desarrollando sus estructuras y funciones. No obstante, mientras que la tasa de cobertura de las organizaciones de

empleadores en Europa Occidental se calcula entre el 55 y el 60 por ciento, esa tasa sigue siendo muy inferior en la UE-10 (alrededor del 20 por ciento). Las empresas de mayor tamaño y las empresas industriales tienden a afiliarse a las organizaciones de empleadores; en cambio, la representación de las PYME sigue siendo muy despareja. En comparación con la UE-15, las organizaciones de empleadores son relativamente débiles en el plano sectorial en la UE-10. Aunque se han llevado a cabo varias fusiones, ha habido también algunas divisiones. El reto al que se enfrentan las organizaciones de empleadores en esos países consiste en mantener el impulso para ampliar tanto sus capacidades como el número de miembros.

Las organizaciones de empleadores se establecieron por primera vez en las antiguas economías de planificación centralizada de Europa Sudoriental y Oriental, y eso durante la transición de comienzos de la década de los noventa. Todos esos países cuentan ahora con algún tipo de organización de empleadores, aunque el avance de las mismas ha variado en cuanto a su desarrollo organizativo. Si bien en algunos países han surgido y están en funcionamiento organizaciones nacionales de empleadores relativamente representativas (por ejemplo, en Croacia, Montenegro y Federación de Rusia), en la mayoría de los demás países siguen siendo inestables y débiles por lo que respecta a su influencia y al número de miembros, o bien se centran principalmente en cuestiones económicas y prestan poca atención a los asuntos laborales y sociales. Con frecuencia, tras una evolución prometedora de esas organizaciones, se han producido reveses.

Una tendencia distintiva de los países de Europa Oriental ha sido la adopción de leyes específicas para reglamentar la condición jurídica de las organizaciones de empleadores, los procedimientos para su constitución y los derechos y obligaciones de sus miembros, elaboradas a menudo a solicitud de las propias organizaciones de empleadores para consolidar su posición como interlocutores sociales reconocidos. El nivel a veces sorprendente de detalle indica la función educativa que esas leyes parecen cumplir al precisar la identidad y los intereses de los empleadores y de sus organizaciones. No obstante, a veces corren el riesgo de contraponerse a las normas básicas y los principios de la libertad de asociación y la libertad sindical, ya que pueden atribuir o limitar los objetivos y el alcance de las organizaciones de empleadores, o reglamentar asuntos internos que deberían regirse por las propias normas de esas organizaciones. Los órganos de control de la OIT han exhortado a que se enmienden algunas de esas disposiciones para garantizar el cumplimiento de los principios de la libertad de asociación y la libertad sindical.

En los países de Asia Central, en particular, el desarrollo de organizaciones de empleadores independientes se ve aún obstaculizado por una falta de comprensión del término «empleador», y por consiguiente del papel de las organizaciones de empleadores en una economía de mercado. En esos países, las organizaciones de empleadores tienden a verse afectadas por los problemas siguientes:

- *falta de representatividad*: el número de sus miembros es reducido en general, o en determinadas regiones o sectores de la economía en particular. La relación con los miembros es a menudo difusa y hay poca comunicación con los mismos. Además, o bien no hay reglas para efectuar una evaluación justa de la representatividad de las organizaciones de empleadores (a efectos de su reconocimiento en el diálogo social o en la negociación colectiva), o bien esas reglas son poco claras o demasiado estrictas;
- *falta de gobernanza*: con frecuencia, los dirigentes de las organizaciones de empleadores actúan también en la esfera política y consideran a las organizaciones de empleadores como grupos de apoyo político. En esos casos, rara vez se convocan reuniones de los órganos decisorios y no se da una participación adecuada a los miembros;

- *falta de ingresos*: los miembros no pagan cuotas de afiliación, o no las pagan con regularidad, y las organizaciones no perciben ingresos por los servicios que prestan. En algunos países, las empresas siguen sin poder deducir de los impuestos su cotización de miembro, lo cual constituye un factor de disuasión para la afiliación;
- *falta de infraestructura*: las organizaciones de empleadores emplean poco personal permanente o no cuentan en absoluto con personal permanente. Su personal carece a menudo de competencia y cambia frecuentemente de empleo, lo cual obstaculiza el desarrollo de conocimientos y de una cultura propios de la organización;
- *falta de servicios*: la falta de servicios, o el carácter rudimentario de los mismos, hace que la afiliación a las organizaciones de empleadores resulte poco atractiva;
- *falta de visibilidad, reconocimiento e influencia*: con frecuencia, las organizaciones de empleadores son en gran medida desconocidas para el público en general. Los gobiernos no las toman debidamente en cuenta como interlocutores competentes en el contexto del diálogo social y por consiguiente no las consultan.

En algunos países, las organizaciones de empleadores de reciente creación siguen enfrentándose a la competencia de las cámaras de comercio e industria establecidas desde hace mucho para representar a los empleadores en el diálogo social y la negociación colectiva. No está claro todavía en todos los casos que esa función deberían desempeñarla únicamente organizaciones de empleadores independientes con afiliación voluntaria, y no cámaras de comercio patrocinadas por el Estado y en ocasiones de afiliación obligatoria. En un caso, el Comité de Libertad Sindical recordó la importancia del carácter voluntario de la negociación colectiva y exhortó al gobierno a que tomara las medidas necesarias para garantizar que los empleadores pudieran elegir libremente la organización que considerasen que representaba mejor sus intereses en el proceso de negociación colectiva, y que los resultados de dichas negociaciones no quedaran sujetos a la aprobación de la cámara de comercio, entidad que había sido creada por la ley (OIT, 2002). Otras quejas formuladas por organizaciones de empleadores de esos países ante el Comité de Libertad Sindical se han referido a obstáculos para el registro de sus organizaciones, favoritismo por parte del Gobierno e injerencia por parte del mismo en los asuntos internos de dichas organizaciones.

Estas condiciones adversas y estas deficiencias se han reforzado mutuamente. Para corregir el círculo vicioso resultante, las organizaciones de empleadores tienen que orientarse de manera más estratégica y aumentar su número de miembros, potenciando a su vez su capacidad para participar junto con los gobiernos y los sindicatos en la elaboración de políticas sobre las cuestiones laborales y sociales. Para aumentar el número de miembros, tienen que proporcionar nuevos servicios, incluida la formación en materia de negociación colectiva y gestión de conflictos. A fin de participar en la elaboración de políticas y de participar plenamente en el diálogo social, tienen que reforzar sus conocimientos técnicos sobre una serie de cuestiones sociales y laborales. Se requiere por consiguiente una estrategia global, sobre la base de un claro compromiso para abordar simultáneamente todas las principales deficiencias.

Es bastante probable que esta situación mejore en el futuro. El entorno jurídico e institucional para la inversión y el desarrollo de la iniciativa empresarial se ha ido mejorando en la mayoría de los países de que se trata, lo cual ha dado lugar a un aumento del número de empleadores privados que necesitan representación y servicios. Además, si bien aún no es perfecto, en algunos países se ha establecido el marco jurídico e institucional necesario para la creación y el funcionamiento de organizaciones de empleadores. Los gobiernos reconocen cada vez más la necesidad de que haya organizaciones independientes y competentes de empleadores y de trabajadores que actúen como interlocutores en la gobernanza del mercado de trabajo. Por último, la expansión del sector privado está dando

lugar a una función creciente de las organizaciones de empleadores en interacciones bipartitas con las organizaciones de trabajadores.

7.3. Sindicatos

Durante el último decenio, la sindicación en la UE-15 se ha visto afectada por la continua disminución del sector manufacturero, los cambios en la tecnología y la organización del trabajo, el aumento paralelo de los empleos precarios y la creciente heterogeneidad de la fuerza de trabajo. Durante el período 1995-2002, el índice de sindicación bajó del 31 al 27,3 por ciento en la UE-15 (Comisión Europea, 2004), aunque en 2006 este descenso se había detenido, y se había registrado un ligero aumento en algunos países (Chipre, Eslovenia y Malta) (Hülsmann y Kohl, 2006).

El refuerzo de su base de afiliados se ha convertido por lo tanto en una cuestión importante para los sindicatos en la UE-15, cuyas políticas en materia de organización y reclutamiento de miembros están concebidas cada vez más de tal manera que tengan en cuenta los intereses particulares de grupos específicos. Por ejemplo, en Alemania, el sindicato IG Metal ha adoptado enfoques innovadores para dirigirse a los jóvenes, las trabajadoras, los trabajadores de más edad y los trabajadores contratados a través de agencias de empleo privadas. En algunos países, como por ejemplo en España, la organización de los trabajadores migrantes se ha convertido en una prioridad, mientras que en otros el centro de atención ha consistido en mejorar los servicios que se prestan a los miembros y llevar a cabo importantes campañas para promover la sindicación. No obstante, muchas categorías de trabajadores siguen estando fuera del ámbito cubierto por la representación sindical.

El enfoque adoptado por los sindicatos con respecto a la negociación colectiva se ha ajustado también en respuesta a la reestructuración económica que tuvo lugar durante el decenio pasado. La integración económica y monetaria, la desreglamentación del mercado de trabajo y la creciente movilidad del capital plantean un desafío para la negociación colectiva y han ejercido una presión a la baja sobre los salarios, la ordenación del tiempo de trabajo y la seguridad en el empleo. Los sindicatos han respondido a esta evolución mediante esfuerzos paralelos para mantener la negociación nacional centralizada y sectorial, y al mismo tiempo reforzar las dimensiones europeas de la negociación colectiva. La CES ha exhortado a una coordinación más eficaz de la negociación en el plano europeo para contrarrestar la moderación competitiva de los salarios, asegurarse de que los beneficios económicos se traduzcan en sueldos más altos y promover una convergencia salarial ascendente mediante un intercambio intensificado de información sobre la negociación colectiva y el fortalecimiento de los comités de empresa europeos (CES, 2006b y 2007).

Los cambios en las prácticas de organización y negociación han dado lugar a la reestructuración de los sindicatos, lo cual ha redundado en fusiones y programas de reducción de costos en toda Europa Occidental (Ebbinghaus y Visser, 2000). En la segunda mitad de la década de los noventa se crearon agrupaciones sindicales multisectoriales y multiprofesionales en Alemania y Países Bajos, mientras que en otros países se produjeron alianzas para la negociación, fusiones de estructuras sectoriales y procesos de concentración. La búsqueda de nuevas formas de organización de la representación de los trabajadores y la renovación de los sindicatos han de continuar probablemente, ya que se están desplegando esfuerzos para reforzar la protección de los trabajadores en este nuevo contexto.

En la UE-10, tras un período de declive económico y privatización, acompañado por el crecimiento de las PYME y de la economía informal, la afiliación a los sindicatos ha

disminuido de manera continua. Este proceso se inició a comienzos de la década de los noventa con la transformación de los sindicatos que dejaron de ser organizaciones de carácter obligatorio para convertirse en organizaciones voluntarias, y esa tendencia continuó con la subsiguiente reestructuración económica y la desreglamentación de los mercados de trabajo en la segunda mitad de la década. En 2005, los sindicatos representaban a menos de un cuarto de la fuerza de trabajo de la UE-10. La presencia de los sindicatos sigue siendo fuerte en el sector público, mientras que en el sector privado emergente, en el sector de los servicios, en las PYME y en muchas empresas multinacionales, la gran mayoría de los trabajadores no están sindicados.

Más recientemente en la UE-10, los sindicatos han estado actuando en un entorno más favorable de crecimiento económico, democracia relativamente estable y un nuevo contexto jurídico e institucional para las relaciones laborales. A fin de poder aprovechar esas oportunidades, los sindicatos de la UE-10 tienen que fortalecer su representación, en particularmente en el sector privado, consolidar sus estructuras, reforzar su base financiera y desarrollar sus conocimientos especializados y su capacidad técnica para el diálogo social (Dimitrova, 2005).

En particular, el excesivo pluralismo de los sindicatos y la confrontación entre ellos a comienzos de la década de los noventa han ido quedando atrás progresivamente para dar lugar a una mayor cooperación entre las centrales sindicales nacionales, a menudo mediante la coordinación de organizaciones de mayor alcance. Lituania ofrece un excelente ejemplo de consolidación en ese plano mediante un órgano conjunto permanente de coordinación. La capacidad de expresarse con una única voz ha contribuido a aumentar el reconocimiento de los sindicatos como actores importantes en materia de política social en el plano nacional y también a mejorar su imagen pública, aunque su influencia en el diálogo social nacional sigue siendo a menudo relativamente limitada.

El fortalecimiento de la capacidad para la negociación colectiva a nivel sectorial también requiere una profundización de las reformas de los sindicatos en ciertos países, en los cuales la proliferación de las organizaciones gremiales ha dado lugar a una representación sectorial fragmentaria, ya que las estructuras sectoriales a menudo están dispersas no sólo dentro de una misma confederación, sino también entre varias confederaciones. Las reformas internas de los sindicatos, con inclusión de las fusiones, pueden reflejar los cambios ocurridos en el plano sectorial y permitir que las unidades de negociación colectiva sean más pertinentes en relación con el nuevo perfil de la economía. En el plano de la empresa, podría surgir una agenda sindical más ambiciosa — que abarque los salarios, la productividad, la formación, la seguridad y salud en el trabajo y la igualdad — y redundar en una mejora tangible de los salarios y las condiciones de trabajo. En última instancia, el éxito en la negociación es sin duda el mejor medio de demostrar la pertinencia de los sindicatos ante sus afiliados reales y potenciales.

Por último, si bien el diálogo social europeo ha abierto nuevas oportunidades para los sindicatos en la UE-10, la capacidad de éstos para aprovechar esas oportunidades sigue siendo limitada. La asignación de recursos financieros y humanos adecuados para responder a las demandas de diálogo social en los diversos niveles es indispensable para que los sindicatos de la UE-10 puedan desempeñar un papel más eficaz. Se requiere por lo tanto una revisión de la forma en que se asignan actualmente las cuotas a los diversos niveles, junto con el desarrollo de fondos para la labor sindical y el mantenimiento de una dotación adecuada de personal con la capacidad técnica necesaria. Los déficit en la capacidad de los sindicatos pueden también abordarse optimizando el uso de sus escasos recursos financieros y humanos mediante una mayor coordinación entre las centrales nacionales, la rotación de la representación en los diversos foros y el desarrollo de investigaciones conjuntas.

En Europa Sudoriental, el alcance de la acción de los sindicatos se ha visto afectado por el legado de la ex Yugoslavia, que ha dado lugar a un decenio de deterioro económico y crisis, seguido por reformas económicas y sociales que se han «condensado» a lo largo del período. Los años siguientes al año 2000 se han caracterizado por un progreso económico volátil y avances y retrocesos en el proceso de democratización, así como por un ritmo más lento de las reformas institucionales y jurídicas y, en ocasiones, incongruencias en ese sentido. En tales circunstancias, los sindicatos han sufrido la doble presión de responder a transformaciones difíciles de la economía y la sociedad y de adquirir al mismo tiempo legitimidad como actores sociales mediante la reforma y renovación de sus estructuras.

En la mayoría de los países de Europa Sudoriental, el movimiento sindical ha experimentado un desarrollo dispar. Aunque se han hecho progresos y la división inicial entre los antiguos y los nuevos sindicatos es ahora menos pronunciada, esto no ha dado lugar a una tendencia sostenible con miras a la unidad sindical en la mayoría de los países. En los últimos años se ha producido una segunda ola de fragmentación, con la escisión de las centrales nacionales en la ex República Yugoslava de Macedonia y en Montenegro, mientras que la cooperación ha tardado en surgir en Albania, Bosnia y Herzegovina, y Serbia. La unidad sindical de la subregión se ha visto afectada por divisiones políticas, problemas de representación y cuestiones relativas a los bienes sindicales no resueltas. A pesar de estas dificultades, los sindicatos han hecho un esfuerzo por participar en la reforma de la legislación y las instituciones laborales, y han participado también en la elaboración de políticas de empleo y de seguridad social. Las repercusiones de esos esfuerzos han sido más marcados en Croacia, donde ha surgido gradualmente una mayor cooperación a partir de la pluralidad sindical y donde los sindicatos han sido capaces de mantener una sólida base de conocimientos especializados.

La perspectiva de adhesión a la UE constituye un fuerte estímulo para adoptar una agenda sindical dinámica y con perspectivas de futuro. La experiencia de los sindicatos en la UE-10 ofrece enseñanzas en cuanto a los tipos de participación y los conocimientos técnicos que pueden ayudar a los sindicatos en Europa Sudoriental a desempeñar un papel eficaz en el diálogo social y en el proceso de adhesión.

La situación de los sindicatos en los países de la CEI sigue siendo diversa. En la Federación de Rusia, los sindicatos independientes han logrado una cooperación eficaz a nivel nacional y han avanzado hacia la renovación de sus estructuras internas, a pesar de una pérdida sustancial de afiliados. En Asia Central, las condiciones para el funcionamiento de sindicatos independientes han tardado en surgir; un alto índice de sindicación no implica necesariamente que los sindicatos tengan una auténtica capacidad para defender los intereses de sus miembros. En Belarús, los sindicatos independientes se enfrentan con grandes desafíos para su existencia y funcionamiento.

A pesar de la ratificación casi universal de los Convenios núms. 87 y 98, el funcionamiento de sindicatos independientes en muchos países de la CEI se ve obstruido por obstáculos a la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva. Como ha señalado el Comité de Libertad Sindical, entre dichos obstáculos se incluyen los obstáculos para el registro de los sindicatos, la injerencia en los asuntos sindicales, la denegación a ciertas categorías de trabajadores del derecho a la libertad sindical y del derecho de huelga, así como la discriminación antisindical. Belarús es un caso especial a ese respecto y, en 2004, la Comisión de Encuesta de la OIT señaló en particular varias violaciones de la libertad sindical.

El fortalecimiento de la representación constituye un gran desafío para los sindicatos independientes en los países de la CEI, especialmente en el sector privado, las pequeñas empresas y las microempresas y la extendida economía informal. Para que los sindicatos

de la subregión puedan ser más eficaces, es necesario que superen la inercia institucional para profundizar la democratización de sus estructuras internas, modernizar sus programas y métodos educativos, aumentar su independencia financiera y constituir una sólida base de conocimientos especializados.

7.4. Conclusiones y opciones en materia de políticas

El ámbito territorial del diálogo social en Europa y Asia Central se ha ampliado considerablemente durante el último decenio y puede decirse que el papel de las instituciones laborales es más importante allí que en otras regiones. No obstante, a pesar de una limitada convergencia, los sistemas nacionales de relaciones laborales siguen siendo muy distintos y están arraigados en tradiciones y culturas nacionales también diversas. La negociación en niveles múltiples y la estructura jerarquizada del diálogo social son probablemente los aspectos más comunes. Sin embargo, la diversidad de tendencias queda demostrada por el hecho de que el alcance de la negociación colectiva ha disminuido en algunas partes de la región, mientras que permanece estable o incluso ha aumentado en otras.

Hay muchos ejemplos de diálogo social como herramienta eficaz para abordar las cuestiones sociales y contribuir al fortalecimiento de la paz social, la democracia y la cohesión social. El diálogo social ha desempeñado un papel importante en la ampliación de la UE, la introducción de la UME y el fortalecimiento de democracias frágiles en las antiguas economías en proceso de transición; también ha ayudado a abordar desafíos recientes como la creciente competencia mundial, la inseguridad del empleo y cuestiones relacionadas con el envejecimiento de la población.

No obstante, sigue habiendo grandes lagunas en la eficacia del diálogo social en algunos países. Entre dichas lagunas cabe citar las siguientes: un marco legislativo inadecuado, con inclusión de las disposiciones legislativas que prevén el respeto de la libertad sindical y de asociación y del derecho de negociación colectiva; un cumplimiento insuficiente de la legislación laboral existente; sistemas de administración del trabajo débiles; falta de capacidad institucional entre los interlocutores sociales, y un apoyo inestable por parte de los gobiernos. En otros países, ha quedado demostrado el valor del diálogo social como método flexible de gobernanza que está bien adaptado a la dinámica de los cambios en el mundo del trabajo. Los órganos, instituciones y procesos de diálogo social se han adaptado a las necesidades de la economía y la sociedad en su conjunto. Esos procesos de adaptación, impulsados por políticas gubernamentales o por los propios interlocutores sociales, han de continuar probablemente.

La dimensión regional del diálogo social se ha reforzado de manera considerable en la UE. Se han dado pasos decisivos con miras a una mayor participación de los interlocutores sociales en la formulación de políticas e incluso en la toma de decisiones, y los derechos sociales son parte integrante del Tratado por el que se establece la Comunidad Europea.

Opciones en materia de políticas

Asegurar que el diálogo social sea más eficaz para abordar las necesidades sociales actuales ha de redundar en beneficio de todos los mandantes, y de sus responsabilidades conjuntas. Para que el diálogo social tenga éxito es esencial, en particular, el compromiso de los gobiernos para promoverlo mediante medios apropiados.

A este respecto, los gobiernos podrían considerar las medidas siguientes:

- mejorar el marco jurídico del diálogo social, y en especial suprimir los obstáculos a la libertad sindical y de asociación y al derecho de negociación colectiva, de

conformidad con las recomendaciones de los órganos de control de la OIT. Se debería prestar especial atención a mejorar los derechos en materia de sindicación y negociación de grupos específicos de trabajadores, tales como los trabajadores del sector público, los que trabajan en pequeñas y medianas empresas (PYME), que realizan su actividad en relaciones de trabajo atípicas y los migrantes;

- el fortalecimiento de las instituciones que apoyan y facilitan el diálogo social, tales como los mecanismos de prevención y solución de conflictos, los tribunales del trabajo y otros órganos judiciales especializados, y los sistemas de inspección del trabajo;
- alentar una participación más amplia y efectiva de los interlocutores sociales en la elaboración de las políticas macroeconómicas, así como en los proyectos y reformas sociales y económicos importantes. Se debería proporcionar a los interlocutores sociales la información y el apoyo necesarios para permitirles participar de manera eficaz en la elaboración de políticas. Se deberían poner en funcionamiento órganos nacionales tripartitos de asesoramiento y negociación;
- establecer entornos propicios para la adopción de las medidas de promoción previstas en las normas de la OIT, tales como un sistema de negociación coordinado que respalde dichas medidas, la extensión de convenios colectivos en los que son parte varios empleadores y el suministro de los datos y estadísticas necesarios para la negociación. La adquisición pública de bienes y servicios debería basarse en el pleno respeto de los derechos de los trabajadores y del derecho a la negociación colectiva. Se debería prestar especial atención a los efectos de las inversiones extranjeras en las relaciones laborales mediante la aplicación de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT;
- ratificar, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los convenios de la OIT relativos a las relaciones laborales, en particular el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).

Los interlocutores sociales podrían considerar las medidas siguientes:

- Las organizaciones de empleadores podrían seguir reforzando y adaptando sus estructuras orgánicas, su funcionamiento interno y sus servicios con el fin de aumentar el valor que tienen para sus miembros y el reconocimiento de éstos como organizaciones competentes, creíbles y representativas de los empleadores en sus respectivos países.
- Las organizaciones de trabajadores podrían reforzar en mayor medida su capacidad para participar en el diálogo social y en la negociación colectiva tanto en el plano nacional como transnacional. Esto implica ampliar su base, promover reformas internas, consolidar sus estructuras y desarrollar conocimientos especializados y servicios sólidos a fin de poder representar los intereses de sus miembros más eficazmente.

Los participantes quizá estimen oportuno considerar las siguientes preguntas:

- ¿Qué impacto ha tenido el diálogo social, especialmente en el plano nacional, en la formulación y aplicación de las principales políticas económicas y sociales en su país? ¿Qué papel han desempeñado los interlocutores sociales en las discusiones nacionales sobre asuntos relacionados con cuestiones macroeconómicas, el empleo, las condiciones de trabajo, los salarios y las pensiones?
- ¿Qué medidas de política concretas podrían adoptar los gobiernos para fortalecer el diálogo social como herramienta de gobernanza? ¿Qué podrían hacer los gobiernos

para promover formas de negociación colectiva que alienten la productividad, la competitividad y la creación de empleos de alta calidad?

- ¿En qué medida es necesario desarrollar la capacidad de los interlocutores sociales para reforzar su representación y hacer frente a los desafíos existentes y emergentes, tales como las repercusiones sociales de la crisis financiera mundial, la evolución demográfica y el cambio climático?

Bibliografía

- Anxo, D. ; Fagan, C.: Letablier, M.; Perraudin, C.; Smith, M. 2007. *Part-time work in European companies: Establishment survey on working time 2004-2005*, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).
- Auer, P.; Cazes, S. (directores de la publicación). 2003. *La estabilidad del empleo en una época de flexibilidad: Testimonios de varios países industrializados* (Ginebra, OIT).
- Banco Mundial. 2005a. *Reforma y reestructuración de los sistemas de pensiones. Evaluación de la asistencia prestada por el Banco Mundial* (Washington).
- . 2005b. *Russian Federation: Reducing poverty through growth and social policy reform*, Informe núm. 28923-RU (Washington).
- . 2006. *Global economic prospects: economic implications of remittances and migration* (Washington).
- Baulch, R.; Weber, A.; Wood, J. 2008. *Social protection index for committed poverty reduction, Volume 2: Asia* (BAD, Manila).
- Behrens, M.; Traxler, F. 2004. *Employers' organizations in Europe*, Observatorio Europeo de Relaciones Laborales (EIRO).
- Bertola, G.; Blau, F.; Kahn, L. 2002. *Labor market institutions and demographic employment patterns*, Documento de trabajo núm. 9043 de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (Cambridge, Massachusetts).
- Boeri, T. 1995. *Is job turnover countercyclical?*, Instituto Universitario Europeo, Documento de trabajo de la Serie Economía, núm. 12 (Florencia, Instituto Universitario Europeo).
- Bovenberg, A. 2005. «Balancing work and family life during the life course», en *De Economist* vol. 153, núm. 4, págs. 399-423.
- Cazes, S.; Nešporová, A. 2003. *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe* (Ginebra, OIT).
- . (directores de la publicación). 2007. *Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe* (Ginebra, OIT).
- CEDEFOP. 2008. *Future skill needs in Europe: Medium-term forecast: Synthesis report* (Luxemburgo).
- CES. 2006a. *Challenging times: Innovative ways of organizing working time: The role of trade unions*. Informe de la Conferencia de la CES celebrada en Londres en noviembre de 2005 (Bruselas).
- . 2006b. *The coordination of collective bargaining 2007*, Resolución adoptada por el Comité Ejecutivo de la CES (diciembre de 2006, Bruselas).
- . 2007. *The coordination of collective bargaining 2008*, Resolución adoptada por el Comité Ejecutivo de la CES (diciembre de 2007, Bruselas).
- Chung, H.; Ester, P.; Kerkhofs, M. 2007. *Working time flexibility in European companies: Establishment survey on working time 2004-2005*, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).
- Comisión Europea, 2004. *Industrial Relations in Europe 2004* (Bruselas).
- . 2006a. *Employment in Europe 2006* (Bruselas).
- . 2006b. *The impact of ageing on public expenditure: Projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*. Economía Europea, Informe especial núm. 1/2006 (Bruselas).

- . 2006c. *The PEPPER III Report: Promotion of employee participation in profits and enterprise results in the new Member and candidate countries of the European Union*. Lowitzsch, J. (director de la publicación). (Centro inter-universidades Split/Berlín, Instituto de Estudios sobre Europa Oriental, Universidad Libre de Berlín).
- . 2006d. *Industrial relations in Europe 2006* (Bruselas).
- . 2007a. *Employment in Europe 2007* (Bruselas).
- . 2007b. *Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad* (Luxemburgo).
- Cornelißen, T. 2007. *Flexibility and security in the labour market: Labour market institutions and perceived job security in Europe* (Budapest, OIT).
- Dimitrova, D. 2005. «Looking ahead: Trade union strategies for decent work», en Dimitrova, D.; Vilroxx, J. (directores de la publicación): *Trade union strategies in Central and Eastern Europe: Towards decent work* (Budapest, OIT).
- Draghi, M. 2007. «Consumo e crescita in Italia» [Consumo y crecimiento en Italia], Sociedad italiana de economistas, Universidad de Estudios de Turín (Turín, 26 de octubre de 2007).
- Ebbinghaus, B.; Visser, J. (directores de la publicación). 2000. «A comparative profile», en *Trade unions in Western Europe since 1945* (Londres, Macmillan).
- Europol. 2008. *Trafficking in human beings in the European Union: A Europol perspective* (La Haya).
- Eurostat. 2007. *Europe in figures: Eurostat Yearbook 2006-07* (Luxemburgo).
- Evans, J.; Callan, S. 2003. *Firms' contribution to the reconciliation between work and family*. Informe núm. 4/2003, CESifo DICE (Munich).
- Fultz, E. (directora de la publicación). 2002. *Reforma de las pensiones en Europa Central y Oriental*. Volumen 1: *Reestructuración con privatización: estudios de los casos de Hungría y Polonia*; Volumen 2: *Reestructuración de los regímenes públicos de pensiones: estudios de los casos de la República Checa y Eslovenia* (Budapest, OIT).
- ; Ruck, M.; Steinhilber, S. (directores de la publicación). 2003. *The gender dimensions of social security reform in Central and Eastern Europe: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland* (Budapest, OIT).
- . 2004. «Pension reform in the EU accession countries: Challenges, achievements and pitfalls», en *International Social Security Review*, vol. 57, núm. 2, págs. 3-24, abril (Ginebra, OIT).
- ; Stanovnik, T. (directores de la publicación). 2004. *The collection of pension contributions: Trends, issues and problems in Central and Eastern Europe* (Budapest, OIT).
- Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. 2007. *Fourth European Working Conditions Survey* (Luxemburgo).
- Gimpelson, V. 2007. «Labour market flexibility and security: The Russian way», en *Reconciling labour flexibility with social cohesion: The experiences and specificities of Central and Eastern Europe* (Consejo de Europa, Estrasburgo).
- ; Kapelyushnikov, R. I. (directores de la publicación). 2007. *Salarios en Rusia: Evolución y diferenciación* (Moscú, HSE) (en ruso).
- Hagemejer, K.; Scholz, W. 2004. «Nachhaltig, sicher und angemessen? Die Reformstrategie der Weltbank und die Rentenreformen in Polen, Ungarn, Tschechien und anderen osteuropäischen Ländern. Eine Neubetrachtung», en *Deutsche Rentenversicherung*, noviembre-diciembre de 2004 (Frankfurt) (en alemán).
- Hornung-Draus, R. 2004. *The role of national and European employer organisations in the 21st century*, Warwick Papers in Industrial Relations, núm. 73 (Coventry).
- Hülsmann, J.; Kohl, H. 2006. *Social dialogue capacity building in the 10 new EU Member States and in the acceding countries Bulgaria, Romania and Turkey* (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Dublín).
- Kümmerling, A.; Lehdorff, S. 2007. *Extended and unusual working hours in European companies* (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Luxemburgo).
- Leira, A. 2002. *Working parents and the welfare state: Family change and policy reform in Scandinavia* (Cambridge University Press).
- Mansoor, A.; Quillin, B. (directores de la publicación). 2006. *Migration and remittances: Eastern Europe and the former Soviet Union* (Washington, Banco Mundial).

- Messenger, J. C. (director de la publicación). 2004. *Working time and workers' preferences in industrialized countries: Finding the balance* (Londres y Nueva York, Routledge).
- Micevska, M. 2004. *Unemployment and labour market rigidities in South-East Europe* (Viena, The Vienna Institute for International Economic Studies).
- Moss, P.; Deven, F. (directores de la publicación). 1999. *Parental leave: Progress or pitfalls?* (Bruselas, CVBG-Centrum voor Bevolkings-en Gezinstudie).
- Nestler, K.; Kailis, E. 2003. «Working time spent on continuing vocational training in enterprises in Europe», en *Statistics in Focus* (Eurostat, enero de 2003).
- OCDE. 2003. *Employment Outlook 2003* (París).
- . 2004. *Employment Outlook 2004* (París).
- . 2007. *Perspectivas del empleo 2007* (París).
- OIT. 2002. 327.º informe del Comité de Libertad Sindical, Consejo de Administración, 283.ª reunión, Ginebra, marzo de 2002 (documento GB.283/8, párrafos 884-898 (caso núm. 2146, Yugoslavia)).
- . 2003. Estudio general de las memorias relativas al Convenio núm. 95 y a la Recomendación sobre la protección del salario, 1949 (núm. 85), Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.
- . 2005a. *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I(B), Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, Ginebra, 2005.
- . 2005b. Conclusiones, Séptima Reunión Regional Europea, Budapest, febrero de 2005.
- . 2006a. *Eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I(B), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006.
- . 2006b. *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, cuarta edición (Ginebra) (disponible sólo en inglés).
- . 2007. *Los Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (ICMT)*, quinta edición (Ginebra).
- . 2008. *La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I(B), Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008.
- Presser, H. B.; Gornick, J. C.; Parashar, S. 2008. «Gender and nonstandard work hours in 12 European countries», en *Monthly Labor Review*, febrero de 2008.
- Rutkowski, J.; Scarpetta, S.; Banerji, A. 2005. *Enhancing job opportunities: Eastern Europe and the former Soviet Union* (Washington, Banco Mundial).
- Thorhill, J.; Milne, R.; Steen, N. 2008. «Accent on égalité: Europe loses patience with its wealthy elite», en *Financial Times*, 8 de junio de 2008.