

10.ª
REUNIÓN
REGIONAL EUROPEA
2-5 de oct. de 2017
ESTAMBUL, TURQUÍA



Organización
Internacional
del Trabajo

El futuro del trabajo decente en Europa y Asia Central

Oportunidades y desafíos



El futuro del trabajo decente en Europa y Asia Central

Desafíos y oportunidades

Décima Reunión Regional Europea
Estambul, 2 a 5 de octubre de 2017

Informe del Director General

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2017

Primera edición 2017

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 rights@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.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

ISBN: 978-92-2-330965-7 (impreso)

ISBN: 978-92-2-330966-4 (web pdf)

Primera edición 2017

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 digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, o solicitándolos a ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns o escríbanos a ilopubs@ilo.org.

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza



Prefacio

El mundo del trabajo evoluciona a gran velocidad, por impulso de factores como el cambio demográfico, la globalización, el progreso tecnológico y el cambio climático. Estas megatendencias, que repercuten en la vida laboral día tras día, son motivo de profunda preocupación en Europa y Asia Central. En los últimos decenios, la región ha protagonizado revoluciones industriales y producido pautas sociales que han servido de inspiración a naciones del mundo entero. Cunde sin embargo la inquietud de que los antiguos modelos económicos y sociales ya no sirvan. De ser así, se necesitarán nuevas fórmulas.

La décima Reunión Regional Europea es precisamente una oportunidad de volver la mirada hacia la Declaración de Oslo, adoptada en la última reunión, hace cuatro años. En esa Declaración se recomendaba crear vías positivas para superar las consecuencias negativas de la crisis en los planos económico, social y político, y para restablecer la confianza. Desde entonces, el ritmo de crecimiento de la región es aún inferior al esperado, y las secuelas de la crisis financiera de 2008 siguen muy presentes en las agendas.

Si bien es cierto que los contextos nacionales y subregionales de los 51 países de la región pueden ser diferentes, todos éstos tienen características en común, como una inseguridad y desigualdades crecientes. Se han creado ciertamente nuevos empleos, pero a menudo de menor calidad en términos de protección social, representación de los trabajadores y capacidad para permitir a la gente ganarse el sustento, todo lo cual contribuye a exacerbar las desigualdades. Además, en los últimos años se han acentuado las tensiones internacionales, que han provocado en la región entradas masivas de refugiados procedentes de países desgarrados por la guerra. Al propio tiempo, y pese a unos precios del crudo persistentemente bajos, Europa Oriental y Asia Central experimentan algunos cambios sumamente dinámicos, en particular la Unión Económica Euroasiática.

Estos cambios recientes han generado un entorno sumamente incierto y volátil, como lo han demostrado varios comicios y referéndums celebrados en varios países de la región. Sin embargo, estos cambios también han suscitado profundas reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea y, en particular, sobre el fortalecimiento de la dimensión social de esta última. Esos cambios representan, a un tiempo, oportunidades y desafíos para el trabajo decente en Europa y Asia Central. El trabajo decente es el principio que vertebra la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) y la región necesita definir vías para aportar soluciones sostenibles en los ámbitos social, económico y medioambiental, según se contempla en la Agenda 2030 y en el Acuerdo de París sobre el cambio climático.

En 2013 propuse que el futuro del trabajo motivase una de las siete iniciativas que debían conducir a la OIT hasta su centenario, en 2019. La inmensa mayoría de los países de Europa y de Asia Central han contribuido con dinamismo a esta iniciativa y mantenido diálogos sustantivos en los planos nacional y regional. También esta Reunión debe contribuir a este proceso y permitir que se integren totalmente las perspectivas de la región en un momento en que la OIT se dispone a entrar en su segundo siglo de existencia.

Ojalá pues este informe, fundamentalmente centrado en el futuro del trabajo en la región, nutra en la Reunión unos debates significativos y permita avances en nuestro afán común de crear el futuro del trabajo que todos queremos.

Guy Ryder

Índice

	<i>Página</i>
Prefacio	v
Siglas	ix
Parte I. El futuro del trabajo decente en Europa y Asia Central: Oportunidades y desafíos	1
Capítulo 1. Tendencias del mercado de trabajo en Europa y Asia Central	1
Un crecimiento económico lento y unos desafíos cada vez mayores	1
El desafío de los empleos y el trabajo decente	4
Normas y derechos en el trabajo.....	12
Protección social y seguridad y salud en el trabajo (SST).....	14
Diálogo social	16
Responder a los desafíos.....	19
Capítulo 2. Amplio espectro de respuestas estratégicas	21
Cambio de políticas macroeconómicas	21
Políticas de empleo: entre medidas activas y flexibilidad	23
Políticas de ingresos y protección social	29
Gobernanza del mercado de trabajo y diálogo social: un contexto en mutación.....	33
Superar los desafíos estratégicos	37
Capítulo 3. Preparar el porvenir del trabajo	39
Trabajo y sociedad.....	39
Trabajo decente para todos	41
Organización del trabajo y de la producción	45
La gobernanza del trabajo.....	48
Mirando al futuro.....	52
Parte II. De Oslo a Estambul: Logros alcanzados en 2013-2017.....	53
Introducción	53
Estructura de la OIT en Europa y Asia Central	53

	<i>Página</i>
I. Empleo.....	54
El fomento del empleo y los jóvenes.....	56
Desarrollo de competencias laborales y migración laboral	58
Un entorno propicio para las empresas sostenibles (EESE)	59
Apoyo a la generación de empleos verdes.....	60
II. Protección social.....	61
Desarrollo y mejora de los sistemas nacionales de protección social, incluidos los pisos de protección social.....	62
Fortalecimiento de la seguridad y salud en el trabajo.....	63
Promoción de políticas salariales sostenibles	63
Respaldo a la transición de la economía informal a la economía formal	64
III. Diálogo social	64
Fortalecimiento de la legislación laboral, el diálogo social y la negociación colectiva.....	65
Servicios de inspección laboral	68
Apoyo directo a los mandantes.....	68
IV. Normas internacionales del trabajo	70
Principios y derechos fundamentales en el trabajo y promoción de las normas internacionales del trabajo	70
Erradicación del trabajo forzoso y el trabajo infantil	71
Trabajo decente para los trabajadores domésticos y no discriminación	73
V. Alianzas y asociaciones de cooperación.....	74
Promoción internacional.....	74
Alianzas con actores bilaterales, multilaterales y privados en el campo del desarrollo	75
VI. Enseñanzas aprendidas/evaluaciones.....	76



Siglas

BCE	Banco Central Europeo
CE	Comisión Europea
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CEELex	Base de datos de la Legislación del Trabajo de Europa Central y Oriental
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEI+	Comunidad de Estados Independientes y Georgia
EESE	entorno propicio para las empresas sostenibles
EFP	educación y formación profesionales
FMI	Fondo Monetario Internacional
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
mipyme	micro, pequeña y mediana empresa
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIT	Organización/Oficina Internacional del Trabajo
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PAMT	política activa del mercado de trabajo
PIB	producto interno bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPS	piso de protección social
PTDP	Programa de Trabajo Decente por País
pyme	pequeña y mediana empresa
SST	seguridad y salud en el trabajo
UE	Unión Europea
UE-15	Unión Europea de 15 Estados miembros
UE-28	Unión Europea de 28 Estados miembros

Parte I. El futuro del trabajo decente en Europa y Asia Central: Oportunidades y desafíos

Capítulo 1. Tendencias del mercado de trabajo en Europa y Asia Central

1. Cuatro años después de la última Reunión Regional Europea, celebrada en Oslo en 2013, y ocho después de la crisis financiera de 2008-2009, la recuperación del empleo y de la producción económica se instala tan sólo gradualmente en los 51 países de la región.

2. La recuperación sigue lastrada por una desigualdad creciente y la incertidumbre ante el futuro ¹. Existen también dudas acerca de la capacidad de los Estados Miembros de la región para generar unas condiciones que permitan a las empresas crear suficientes empleos decentes, mejorar la calidad del empleo y garantizar que los beneficios del crecimiento económico se redistribuyan de manera justa, sin dejar a nadie en la cuneta ².

3. La agenda programática convenida en Oslo por los mandantes tripartitos de la OIT no ha perdido actualidad desde 2013. Su prioridad es adoptar soluciones sostenibles, como una consolidación fiscal y una reforma estructural, sin olvidar la inversión en empleos y en la economía real. Sin embargo, el actual contexto mundial se caracteriza tanto por un crecimiento económico incierto y falta de tono como por tensiones nacionales e internacionales.

4. A la luz de este contexto, en el presente informe se exponen sucintamente los desafíos que deben superarse para hacer realidad el trabajo decente en Europa y Asia Central. También se trazan vías potenciales hacia un futuro próspero y participativo, en el que todo el mundo tenga acceso a un trabajo decente.

Un crecimiento económico lento y unos desafíos cada vez mayores

5. Los Estados Miembros de la región han experimentado de manera muy diferenciada la crisis y los crecientes niveles de incertidumbre. Unos pocos países lograron salir relativamente ilesos de la crisis, gracias a la índole de su economía o de su particular modelo económico. Otros aplicaron políticas que contribuyeron a amortiguar la embestida que la crisis tuvo en su economía real y en su mercado de trabajo, recurriendo sin reservas a incentivos fiscales, a políticas de mercado laboral, o a ambas fórmulas, para capear la coyuntura.

¹ Véase, por ejemplo, E. Stockhammer: «Rising inequality as a cause of the present crisis», en *Cambridge Journal of Economics* (39(3), 2013), págs. 935-958, y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): *In it together: Why less inequality benefits all* (París, 2015).

² OIT: *World Employment and Social Outlook: Trends 2017* (Ginebra, 2017) (disponible sólo en inglés). Resumen en español: *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2017*, véase: http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2017/WCMS_540901/lang-es/index.htm.

6. Las previsiones de crecimiento económico siguen siendo fundamentalmente sombrías en la región. Mientras en algunos Estados Miembros se advierten alentadores signos de fuerte crecimiento, en otros en cambio los indicadores, poco esperanzadores, delatan un crecimiento lento e incluso, a veces, negativo. Se espera que en la Unión Europea de 28 Estados miembros (UE-28) el crecimiento alcance una media anual del 1,8 por ciento en 2016-2018, lo cual representaría una leve subida respecto de la media del 1,6 por ciento registrada entre 2012 y 2015. En la zona euro, la tasa de crecimiento anual debería ser del 1,7 por ciento, frente al 0,5 registrado en 2012-2015³. En la Federación de Rusia, el crecimiento económico perdió mucho fuelle en 2012-2015, hasta quedar en una media del 0,4 por ciento, a causa del desplome de los precios del crudo y de los efectos de las sanciones económicas. La Federación de Rusia se hundió en una recesión de -3,7 por ciento en 2015, que pasó al -0,6 por ciento en 2016, antes de ceder nuevamente terreno al crecimiento. El producto interno bruto (PIB) debería aumentar un 1,5 por ciento anual en 2017 y un 1,7 por ciento en 2018. En Turquía, el crecimiento económico debería mantenerse próximamente en un 3,0 por ciento anual, como lo ha venido haciendo desde 2012, aunque los desafíos políticos surgidos en 2016 hacen aumentar la incertidumbre. En los Balcanes Occidentales y en Asia Central, se prevé que en 2016-2018 la producción económica ascienda a un ritmo medio del 3,2 y del 4,9 por ciento, respectivamente⁴.

7. Los efectos prolongados de la crisis y la concentración del crecimiento del empleo en las urbes más grandes y entre las personas más cualificadas (lo cual provoca cada vez más desigualdad y pobreza laboral) han engendrado un sentimiento de inseguridad, angustia y frustración, que se ha sumado a un entorno político ya de por sí sumamente incierto y volátil, según lo han demostrado los resultados de no pocos comicios y referéndums celebrados en la región.

8. La perspectiva de un crecimiento económico dependerá a corto plazo de varios factores, entre ellos la demanda agregada. En cambio, a plazo medio, el crecimiento demográfico lento, o tal vez negativo, y una productividad insuficiente empezarán a pesar en la economía de toda la región.

9. Desde el punto de vista demográfico, las dificultades de la región vienen agravadas por el menor crecimiento de la población, que apenas alcanza el 0,5 por ciento, y una esperanza de vida mayor. La suma de estas dos tendencias se cierne como una amenaza creciente sobre la viabilidad de los sistemas de protección social. La población activa (de entre 15 y 64 años de edad) de la región (este y oeste) ha empezado a contraerse, y esta tendencia se acelerará en los próximos decenios. Con todo, el crecimiento demográfico debería mantenerse a un ritmo sostenido en Turquía y en algunos países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

10. Esta contracción demográfica puede contrarrestarse en parte con la migración laboral. Ahora bien, las pautas de migración observadas en la región se han vuelto sumamente complejas. Las corrientes migratorias son hoy cada vez más multidireccionales y difíciles de controlar. Además, algunos países son plataformas por las que transitan corrientes de refugiados más masivas. Así, por ejemplo, a lo largo de los Balcanes han aparecido nuevas rutas de tránsito y migración de refugiados, que han venido a sumarse a las antiguas rutas mediterráneas. Entre 2000 y 2015, la proporción de migrantes internacionales respecto a la población total aumentó en al menos 4 puntos porcentuales en 11 países de Europa Occidental de ingresos más altos, pero no en los países de Europa Oriental y Central de ingresos menores.

³ Comisión Europea (CE): *European Economic Forecast: Winter 2017*, Institutional Paper 048, febrero de 2017.

⁴ Fondo Monetario Internacional (FMI): *Perspectivas de la economía mundial: Al día: El cambiante panorama de la economía mundial* (Washington, D.C., 2017).

Los migrantes representan al menos un 10 por ciento de la población total en 17 de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) ⁵. Turquía es el país de la región con mayor número de refugiados, que en mayo de 2017 sumaban más de 3 millones ⁶. Alemania y Federación de Rusia son los países que más migrantes internacionales han acogido (en 2015 había 12 millones en cada uno de estos dos países), seguidos de Francia y del Reino Unido (8 millones cada país), y de España e Italia (5,8 millones cada país) ⁷. Los países de origen de estos migrantes varían en función de los países de acogida y también, en gran medida, de factores históricos, geográficos y culturales, así como de los vínculos económicos que puedan existir (por su pertenencia a la UE, a la CEI o a la Unión Económica Euroasiática). La entrada masiva de refugiados en la región genera nuevos desafíos que exacerban los problemas laborales y de integración social ya existentes.

11. En los países donde más cayó el PIB, las tasas netas de emigración se dispararon. En particular, la crisis del mercado de trabajo nacional indujo a los jóvenes con instrucción a probar suerte en el extranjero. Algunos países, sobre todo los Estados más pequeños de las zonas económicas integradas, también vieron emigrar a su fuerza de trabajo altamente cualificada. En cambio, la inmigración neta aumentó en los países de Europa Occidental y Septentrional. Más de un tercio de los nacionales de los Balcanes Occidentales y de los países bálticos residen hoy en el extranjero. Será pues necesario planificar y gestionar bien la migración e instituir políticas de movilidad si se quiere alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 10.7, por el que se exhorta a facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas.

12. También pesará en el futuro crecimiento económico la tendencia, observada en la región, a una caída de la productividad laboral (la cantidad de PIB real producida por hora de trabajo). Pese a los rápidos progresos registrados en las tecnologías de la información, la capacidad de procesamiento de las computadoras y el aprendizaje de las máquinas, la productividad laboral tiende a menguar en toda la región. A diferencia del período 1999-2006, durante el cual creció entre el 2 y el 5 por ciento, la productividad laboral registró en 2007-2015 una desaceleración considerable; descendió al 0,9 por ciento en Turquía y al 0,5 por ciento en la UE, y se tornó incluso negativa en la Federación de Rusia en 2015 ⁸. Europa Central es la única región donde la tasa de crecimiento de la productividad laboral se mantiene, en torno al 3 por ciento, quizás por un efecto de nivelación. El escaso crecimiento de la productividad tendrá consecuencias directas en el futuro del crecimiento de los salarios y del ingreso fiscal, lo cual complicará la reducción de la deuda. La suma de estos factores lastrará la movilidad y la cohesión sociales, además del potencial para reducir las desigualdades.

13. No hay unanimidad en cuanto a los motivos que pudieron provocar la caída global de la productividad. Una causa probable es la ausencia de inversión, claramente imputable a una recuperación que no termina de cuajar. La inversión entendida como cuota del PIB es hoy muy inferior a los valores que registraba antes de la crisis, tanto en la UE como en Europa Oriental, y ello pese a haber bajado los costes del capital a unos niveles sin precedentes y a

⁵ Eurostat: Población nacida en el extranjero por países de nacimiento, enero de 2016. Los datos se refieren a todos los Estados miembros de la UE, además de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, donde la cuota de población nacida en el extranjero es superior al 10 por ciento.

⁶ Dirección General Turca para la Gestión de las Migraciones, mayo de 2017.

⁷ Naciones Unidas: *International Migration Report 2015*, ST/ESA/SER.A/384 (2016).

⁸ The Conference Board: *Total Economy Database*, mayo de 2016.

haberse recuperado los márgenes de beneficio hasta alcanzar éstos prácticamente los valores anteriores a la crisis. Si la productividad no se recupera, el PIB permanecerá deprimido. Entre las razones que indujeron la caída de la inversión probablemente figure la depresión de la demanda interna, la ausencia de reformas estructurales en varios países y unas perspectivas inciertas caracterizadas por tensiones crecientes.

14. Esas tensiones se advierten claramente en los resultados de varios comicios y referéndums celebrados en fechas recientes, así como en las reacciones que suscita la crisis de los refugiados. Los votantes insatisfechos se han vuelto en contra las instituciones y los gobiernos. A estos fenómenos se suman una polarización creciente de las sociedades, la desconfianza respecto a las instituciones y los partidos políticos, así como un escepticismo creciente ante los procesos de integración regional y de mundialización. Finalmente, conviene no olvidar en esta coyuntura factores seguramente importantes como el miedo derivado de la inseguridad laboral y, de hecho, la inseguridad general, la creciente desigualdad de los ingresos y otros obstáculos que hacen difícil mejorar los niveles de vida.

15. También hay quien opina que aún están por materializarse las ganancias que los recientes adelantos tecnológicos auguran en términos de productividad. De mantenerse la pauta histórica, estos adelantos deberían entrañar tarde o temprano efectos positivos en el crecimiento de la productividad y del empleo.

16. Las tasas globales de nivelación y convergencia entre países siguen siendo demasiado lentas en la región. Con todo, ha disminuido la diferencia entre los países de ingresos bajos a medios de Europa Central y Oriental y los países de ingresos altos de la UE, en gran medida gracias a los países con niveles de ingresos bajos, generalmente de Europa Central y más al este, que han crecido mucho más rápido que los países de ingresos superiores. Sin embargo, esta convergencia ha brillado por su ausencia en la zona euro, donde la crisis ha acentuado una divergencia entre el núcleo y la periferia.

17. Todos estos factores hacen sumamente difícil determinar qué líneas programáticas serán más acertadas. En la esfera política se necesita un liderazgo nacional e internacional que permita avanzar hacia los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030). En este empeño, el tripartismo y el compromiso social serán cada vez más importantes para garantizar que todas las voces sean oídas y que el futuro mundo del trabajo genere empleos decentes y protección para todos.

El desafío de los empleos y el trabajo decente

Recuperación de las tasas de empleo, pero no en términos de horas trabajadas

18. Se ha reanudado lentamente una nueva mejora del empleo en la región, si bien con diferencias subregionales. Se perciben además algunos signos muy positivos en ciertos países, donde las cotas de desempleo han descendido a niveles sin precedentes, incluso entre los trabajadores jóvenes. Sin embargo, aunque ha caído el desempleo, también lo ha hecho la participación de la fuerza laboral en ciertas partes de la región, lo cual significa que el crecimiento del empleo no es más que un aspecto de la realidad ⁹.

⁹ ILOSTAT: Participación en la fuerza de trabajo.

19. En la UE la situación del empleo ha experimentado una mejora gradual. Los datos correspondientes a la UE-28 evidencian que, a mediados de 2016, el empleo total se restablecía, al cabo de ocho años, en los niveles anteriores a la crisis. No obstante, el número total de horas trabajadas era todavía inferior en 2,4 puntos porcentuales al registrado en 2008, con una media de horas trabajadas (por semana) aún inferior en 1,9 puntos porcentuales. Esta diferencia puede explicarse porque en la UE el número de trabajadores a tiempo parcial aumentó en 3,7 millones de personas desde 2009, mientras que el trabajo a tiempo completo cayó en 2 millones de empleos. En promedio, uno de cada cinco trabajadores lo es ahora a tiempo parcial: una de cada tres trabajadoras y uno de cada diez trabajadores. El porcentaje de empleo a tiempo parcial aumentó sobre todo entre los jóvenes (de 15 a 24 años) y los varones.

20. Muchas de las personas que volvieron a trabajar lo hicieron en condiciones que no eran óptimas. En la zona euro, la cuota de trabajo a tiempo parcial involuntario representa casi un tercio del total del empleo a tiempo parcial y ha aumentado tres veces más deprisa que el empleo a tiempo parcial total, sobre todo en los países más cruelmente azotados por la crisis.

21. Entretanto, en los países de la Comunidad de Estados Independientes y Georgia (CEI+) ¹⁰ que resistieron relativamente bien los embates de la crisis de 2008, las sacudidas alcanzaron el mercado de trabajo de manera diferida. El empleo siguió en auge, aunque más despacio, pero el desempleo aumentó a causa de la adversa coyuntura económica de 2014-2015.

22. Si bien la región ha registrado muchos avances positivos y de peso, persisten en general marcadas diferencias de género en términos de participación en el mercado de trabajo, desempleo, empleo a tiempo parcial involuntario e ingresos. Las mujeres suelen tener muchas menos probabilidades que los hombres de participar en el mercado de trabajo, y cuando lo hacen, también tienen muchas más probabilidades que los varones de quedar desempleadas ¹¹.

23. Las empresas y el sector privado han seguido desempeñando un papel esencial en la generación de valor añadido y crecimiento económico. Las empresas y el empresariado han contribuido a la recuperación en la región y han sido grandes motores de crecimiento económico. Aunque la crisis ha afectado a todas las empresas, con independencia de sus dimensiones, sus efectos negativos han sido generalmente mucho más devastadores en las micro y las pequeñas y medianas empresas (mipymes) ¹² que en las más grandes, si bien con amplias diferencias según los países y sectores. Entre los principales desafíos que las empresas deben afrontar figuran los siguientes: una demanda agregada débil; dificultades de acceso al crédito y a los servicios financieros, pese a unos tipos de interés bajos; dificultades para encontrar trabajadores con cualificaciones adecuadas en un entorno que cambia muy rápido; obstáculos jurídicos y normativos a la creación de empresas, y la incertidumbre respecto al

¹⁰ En el texto se considera, con fines analíticos, que la CEI+ incluye todos los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes, los dos Estados asociados de Turkmenistán y Ucrania, además de Georgia, que se ha retirado de la Comunidad.

¹¹ OIT: *World Employment and Social Outlook: Trends 2017*, *op. cit.*

¹² Las mipymes están clasificadas por la UE como empresas que emplean a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no supera los 50 millones de euros, y/o un balance anual de 43 millones de euros. Véase: http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en.

imperio de la ley y la protección de los derechos de la propiedad en algunos países ¹³. El acceso a la financiación representa un escollo particular para las mipymes, que a menudo dependen de los préstamos bancarios para cubrir sus necesidades financieras, mientras que las empresas mayores suelen tener la posibilidad de financiar sus actividades de investigación y desarrollo y su inversión en capital mediante su propio ahorro societario, que ha aumentado considerablemente en la región ¹⁴. Pese a estos desafíos y a la creciente incertidumbre que engendran el Brexit, los conflictos comerciales, la aparición de nuevas fuerzas políticas y unas tensiones geopolíticas inhibitorias de la inversión, se dan muchas oportunidades de crecimiento para las empresas que son innovadoras. También se aprovechan las oportunidades comerciales que brinda el mercado nuevo e incipiente de las soluciones ecológica y socialmente sostenibles, en respuesta a los factores de cambio que se examinarán con mayor detenimiento en el tercer capítulo del presente informe. En los últimos años surgieron en sectores como la economía digital nuevas formas empresariales y nuevos empleos. Las tendencias demográficas y el cambio climático generarán nuevas oportunidades de crecimiento.

Fuentes y tipos de empleos

24. Muchos empleos de nuevo cuño tienen características similares. En la región, la mayoría de ellos han surgido en el sector de los servicios comerciales (actividades mercantiles como la compra al por menor, el sector inmobiliario o el sector de la finanza), en los que durante el período 2010-2015 se crearon casi 10 millones de empleos. El siguiente sector, por orden de importancia, es el de los servicios no comerciales (servicios públicos), donde se generaron casi 4 millones de puestos de trabajo. En el sector manufacturero, el empleo total no varió, pese a notables incrementos observados en Turquía y en algunos países de la UE. La agricultura siguió perdiendo empleos en todas las subregiones, aunque en la Federación de Rusia la producción agrícola ha aumentado de modo sostenido desde 2015.

25. En la Federación de Rusia se ha impuesto hoy una tendencia a fomentar, en todos los sectores, la producción de sustitución de importaciones y orientación a la exportación, lo cual puede percibirse en parte como una reacción a las sanciones comerciales impuestas por la UE y a la disminución de los precios del crudo y del gas. Los nuevos motores de crecimiento que el país utiliza actualmente son la agricultura, el sector alimentario, el turismo interno y la industria química. Se necesitará sin embargo más inversión y movilidad laboral para acelerar esos cambios estructurales.

26. En el Cáucaso Meridional y el Asia Central, el mercado de trabajo está dominado por el sector de los servicios, que representa más del 50 por ciento del empleo total. El empleo informal sigue representando una parte considerable del empleo no agrícola en varios países de Asia Central y en algunos países de Europa Oriental ¹⁵.

¹³ Estas dificultades han venido confirmadas por varios informes de evaluación nacionales que se elaboraron utilizando el método del entorno propicio para las empresas sostenibles (ESEE).

¹⁴ Para apreciar de un vistazo la evolución de las tasas de ahorro societario registrada en la OCDE desde los años ochenta, véase P. Chen, L. Karabarbounis y B. Neiman: *The global rise of corporate saving*, National Bureau of Economic Research (NBER), documento de trabajo núm. 23133 (2017).

¹⁵ OIT: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, segunda edición (Ginebra, 2014) (disponible sólo en inglés).

27. En la UE, la mitad del empleo total se concentra en las empresas de menos de 50 empleados. Las microempresas (que tienen hasta nueve empleados) representan el 93 por ciento de todas las empresas, un 30 por ciento del empleo total y un 21 por ciento del valor añadido. Las grandes empresas (que cuentan como mínimo 250 empleados) emplean un 33 por ciento de la fuerza de trabajo y generan un 43 por ciento del valor añadido total. Existe, pues, una polarización considerable entre las pequeñas empresas, donde se crea la mayoría de los empleos, y las grandes empresas, donde la productividad es generalmente más alta. El empleo crece más rápido en las pequeñas empresas, y sobre todo en las microempresas.

28. También ha cambiado la composición de la fuerza laboral, hoy integrada por mayor número de mujeres y de trabajadores de más edad, y por menos trabajadores jóvenes que antes de la crisis. Esta evolución obedece a varias fuerzas. El descenso de las tasas de empleo juvenil puede atribuirse a unas cotas de desempleo más elevadas entre los jóvenes, y a que éstos se dedican más a los estudios, a menudo percibidos como alternativa a la búsqueda de empleo. Las crecientes tasas de participación de los trabajadores de más edad se deben al aumento de la edad de la jubilación en los diez últimos años, así como a la posibilidad para estos trabajadores de acogerse a modalidades laborales más flexibles.

29. El empleo asalariado sigue predominando en la región, a razón de un 92 por ciento en la Federación de Rusia, un promedio del 85 por ciento en la UE, un 73 por ciento en los Balcanes Occidentales y en Turquía, y un 60 por ciento en Asia Central (cifras de 2015). Durante el período 2006-2015, este tipo de empleo experimentó un incremento significativo en Turquía y en Asia Central, y aumentó marginalmente en los nuevos Estados miembros de la UE.

30. En Asia Central, el empleo asalariado registra hoy un nuevo repunte, frente al trabajo informal y al empleo autónomo de escasa calidad que prevalecieron durante los años de transición. No obstante, las cifras correspondientes a estos últimos tipos de trabajos siguen siendo elevadas en la subregión. Es preciso poner mayor empeño en formalizar determinados segmentos del mercado de trabajo para cumplir la meta 8.3 de los ODS, por la que se exhorta a reducir el empleo informal haciendo hincapié en fomentar la formalización de las mipymes.

31. En conclusión, la mediocridad del crecimiento económico no ha impedido un cambio estructural rápido, que ha entrañado modificaciones significativas en la distribución de la fuerza de trabajo por sectores, edades y género.

Unas cotas de desempleo persistentemente altas en muchos países

32. A principios de 2017, la tasa de desempleo registrada en la región (según las cifras más recientes de que se disponía al tiempo de redactarse el presente informe) se situaba entre el 3,9 por ciento en Alemania, y más del 25 por ciento en varias partes de los Balcanes Occidentales ¹⁶. Se estima que, en la región, hay en total 35,6 millones de personas desempleadas ¹⁷.

33. Desde 2014, el desempleo desciende lentamente en la mayor parte de la UE, y ha permanecido estable, en torno a un 5,5 por ciento en la Federación de Rusia. Con todo, ha crecido en la mayoría de los demás países de Europa Oriental y Asia Central a causa de recientes conmociones económicas. Aunque la tendencia parece invertirse lentamente en 2017, el

¹⁶ Eurostat y Banco Mundial: Tasa de desempleo trimestral estacionalizada.

¹⁷ OIT: *Trends Econometric Models*, noviembre de 2016.

desempleo sigue superando los niveles que registraba antes de 2014. Además, es posible que estas cifras no reflejen la realidad, pues las tasas de desempleo son nominalmente inferiores en los países donde las prestaciones por desempleo son bajas o inexistentes. Tras una recuperación inicial después de 2009, los Balcanes Occidentales también experimentaron un aumento del desempleo a partir de 2014. En la UE existe una clara línea divisoria entre nordeste y suroeste.

34. Después de 2008, el desempleo aumentó de manera principalmente cíclica en la UE, lo cual puede explicarse en parte por la recesión con recaída y por la lenta recuperación, ambas observadas desde 2012, y también obedecer a dos consideraciones adicionales. Por una parte, según se apuntó anteriormente, el cambio estructural no se ha detenido, pues mientras algunos sectores económicos (agricultura e industria manufacturera) declinan, otros (principalmente los servicios comerciales) crecen. Por otra parte, cuanto más tiempo permanece deprimido el mercado de trabajo, más cualificaciones y empleabilidad pierden los desempleados. Un mercado de trabajo deprimido durante dilatados períodos de tiempo tiende a transformar gradualmente el desempleo cíclico en un desempleo estructural a más largo plazo, lo cual, además de provocar un descenso cíclico de la demanda, acentúa el desajuste entre la oferta y la demanda de mano de obra. Así lo demuestran ciertas características del desempleo.

35. En primer lugar, las tasas de desempleo son considerablemente dispares incluso dentro de los países. En 2015, de las 276 regiones existentes en la UE, apenas más del 20 por ciento registraban una tasa de desempleo equivalente a la mitad de la media de la UE, al tiempo que un 10 por ciento experimentaba una tasa que duplicaba esa media ¹⁸. Los países donde más altas son las tasas de desempleo suelen mostrar realidades más contrastadas, especialmente entre las zonas urbanas y las rurales. Cabe observar contrastes similares entre las diversas regiones de la Federación de Rusia, aunque menores en Asia Central, donde el empleo informal es más frecuente que el desempleo declarado.

36. En segundo lugar, la cuota que los jóvenes representan en el desempleo total cayó al 20,1 por ciento a principios de 2017, desde el 25 por ciento que registraba en 2008. Estos valores son, sin embargo, todavía superiores en tres puntos porcentuales a la cuota que los jóvenes (de 15 a 24 años) representan en la población activa. Por tanto, los jóvenes siguen viéndose afectados por el desempleo de manera desproporcionada.

37. En tercer lugar, los desempleados de larga duración (al menos un año) representan una cuota importante del número total de desempleados, al sumar alrededor de la mitad de la población desempleada a principios de 2016, frente a los desempleados por un período de al menos dos años, que representan el 30 por ciento de ese total.

38. En cuarto lugar, muchos desempleados están poco cualificados. Además, en Europa Oriental (externa a la UE) y Asia Central, no es infrecuente que el desempleo afecte a personas muy cualificadas. Existen por tanto en toda la región desajustes en términos de cualificaciones, tanto por exceso como por defecto de ellas. En la UE, la tasa de desempleo correspondiente a las personas poco cualificadas doblaba prácticamente la tasa de desempleo total. En 2015, las personas poco cualificadas (con niveles de 0 a 2 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)) ¹⁹ representaban en la UE una media del 36,3 por ciento del número total de desempleados, casi el doble del porcentaje que

¹⁸ Eurostat: Estadísticas de desempleo a escala regional, véase: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics_at_regional_level (disponible sólo en alemán, francés e inglés).

¹⁹ UNESCO: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE).

constituían en la fuerza de trabajo total. Alrededor del 29 por ciento del total de jóvenes desempleados en 2015 sólo habían alcanzado el nivel de enseñanza básica, frente a un 52 por ciento que tenían un nivel de educación intermedio.

39. En quinto lugar, la crisis ha castigado severamente a los trabajadores migrantes. La salida de remesas de la Federación de Rusia se desplomó en un 40 por ciento entre 2014 y 2015. En la UE, las tasas de empleo de los migrantes que llegaron de su país en fechas más recientes son muy inferiores a las correspondientes a los migrantes más asentados. La tasa de desempleo de los migrantes no procedentes de la UE doblaba con creces la tasa de desempleo general.

40. Especial atención requiere la situación de los jóvenes (de 15 a 24 años de edad) que no tienen empleo, no estudian y no siguen una formación (los «ni-nis»), la cual viene concretamente contemplada en una meta de los ODS: la meta 8.6. La proporción de ni-nis en la región varía entre un 5 por ciento, o incluso menos, en Noruega y los Países Bajos, y más del 30 por ciento en Albania y Armenia. En 44 países sobre los que se dispone de información, el valor mediano correspondiente es del 11,9 por ciento. Esta cifra se sitúa entre un 15 y un 20 por ciento en nueve países, y supera el 21 por ciento en otros nueve. Registró fuertes incrementos en Albania, Chipre, Croacia, Grecia, Italia y Rumania durante el período 2008-2015, pero una fuerte caída en Turquía ²⁰.

41. El desempleo es también un desafío persistente, especialmente en la zona euro. Si se suma el número de desempleados al número de personas que trabajan a tiempo parcial pero que desearían trabajar más horas, y al número de personas disponibles para trabajar y con deseo de hacerlo, pero que no buscan empleo (los «trabajadores desanimados»), se obtiene una estimación del margen del mercado de trabajo que está sin explotar. Después de culminar, a principios de 2013, a un 20,8 por ciento de la fuerza de trabajo potencial de la UE, este margen se redujo, en 2016, a un 18 por ciento, es decir, a un porcentaje todavía muy superior al registrado antes de la crisis (14,2 por ciento) ²¹. Esta tasa es muchísimo más elevada entre los jóvenes — en gran parte porque éstos se matriculan en programas de enseñanza — y no ha dejado de aumentar desde el inicio de la crisis ²².

Divergencias en los salarios reales de la región

42. Después de estancarse o disminuir los salarios reales durante varios años, en 2015 los salarios reales medios mensuales aumentaron en un 1,9 por ciento en la UE, y con mayor fuerza en Turquía. En la zona euro, los salarios reales crecieron en 2015 un 2,2 por ciento en Alemania, pero siguieron cayendo en los países meridionales. El incremento de los salarios reales puede atribuirse a la modesta recuperación del crecimiento económico y a unas tasas de inflación bajas.

²⁰ El acusado descenso experimentado en Turquía se debe en gran medida a la creciente matriculación en programas de educación a lo largo del último decenio, sumada al hecho de que los jóvenes prosiguen los estudios durante más tiempo. Este fenómeno es característico de las economías en transición hacia los sectores secundario y terciario, y constituye un efecto de convergencia. Las tasas de ni-nis superan sin embargo la media nacional en Turquía. Véase OCDE: *Panorama de la Sociedad 2016: Indicadores sociales de la OCDE: Un primer plano de la juventud* (París, 2016).

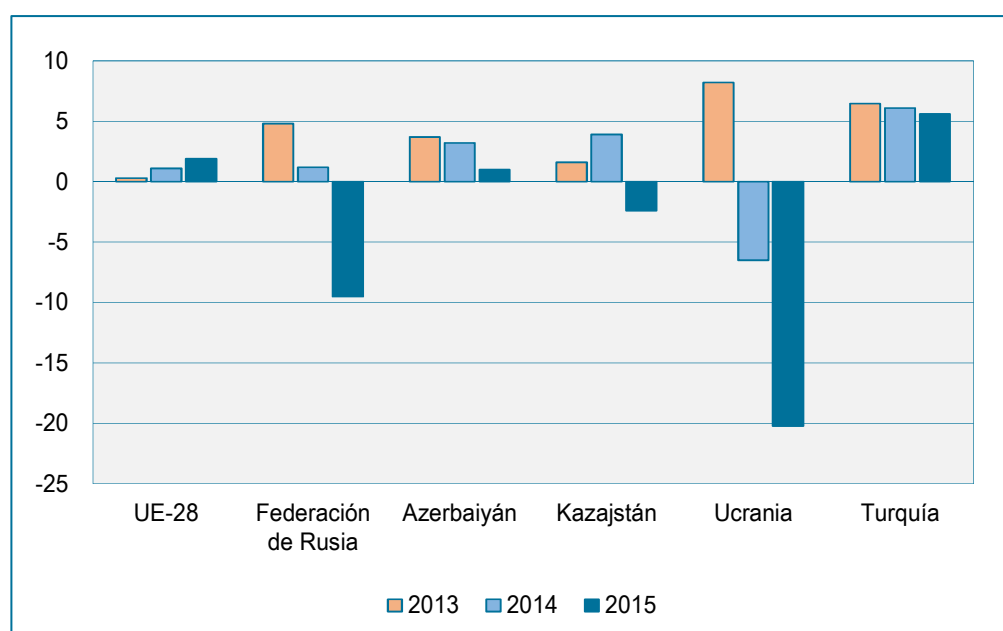
²¹ Eurostat: Datos estacionalizados, población de entre 15 y 64 años de edad.

²² Eurostat: *Statistics explained: People outside of the labour market* (2016).

43. En España, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido, los salarios reales se mantuvieron en 2015 por debajo de los registrados en 2009. Los salarios cayeron un 20 por ciento en Grecia y se desplomaron en Ucrania en 2015. Los salarios reales se desplomaron en la Federación de Rusia en 2015, antes de volver a repuntar muy despacio (+0,6 por ciento) en 2016.

44. En países exportadores de mano de obra, como Armenia, Kirguistán, Tayikistán o Uzbekistán, la fuerte devaluación del rublo ocurrida en 2014-2015 provocó una disminución de las remesas, que en fechas recientes recobraron sin embargo niveles equivalentes a los anteriores a aquella devaluación, aunque todavía inferiores a los valores de 2014.

Gráfico 1. Salarios reales medios mensuales, variaciones anuales en porcentajes, UE-28 y selección de países



Fuente: OIT, *Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017*.

Desigualdad creciente en los ingresos

45. La mayoría de los estudios disponibles muestran que los frutos de la recuperación económica, cuando ésta ha cuajado, no han sido distribuidos de manera equitativa, y que el crecimiento inclusivo sigue siendo una meta esquiva. No se ha logrado invertir la tendencia al alza de las desigualdades en los ingresos observada en los últimos decenios. Los datos evidencian que los ingresos más bajos en la escala de distribución son aún inferiores a los que se registraban antes de la crisis, mientras que los ingresos altos y medios han recuperado gran parte del terreno que perdieron durante la crisis. La meta 10.1 de los ODS apunta concretamente a que aumente el crecimiento de los ingresos del 40 por ciento más pobre de la escala de distribución de los ingresos para combatir la creciente desigualdad.

46. La distribución de los ingresos, medida por el coeficiente de Gini ²³, varía en la región entre un 24,8, en Ucrania, y un 44,2, en la ex República Yugoslava de Macedonia (a menor cifra mayor igualdad entre los ingresos). Estos datos delatan las marcadas diferencias que en términos de desigualdad existen dentro de los países de la región y entre ellos. En 2014, un 17,5 por ciento de los trabajadores cobraban salarios bajos (es decir que percibían menos de dos tercios del salario mediano por hora) en la UE-28. Este porcentaje era bajo en los países nórdicos y en Bélgica (entre un 5 y un 6 por ciento), y mucho más alto en Europa Central y Oriental, así como en Alemania, Irlanda y el Reino Unido (entre un 21 y un 25 por ciento).

47. Una desigualdad menor puede surtir toda una gama de efectos positivos en los ámbitos social y económico, y generar por ejemplo un aumento de la demanda y del crecimiento ²⁴. La desigualdad salarial no es sólo reflejo del perfil de cada trabajador, sino que también puede depender de consideraciones de género, de las dimensiones de las empresas, del tipo de contrato y del sector de actividad considerado. En Europa, entre un 50 y un 60 por ciento del total de la masa laboral situada en los tres deciles salariales más bajos son mujeres; en cambio, las mujeres representan tan sólo un 20 por ciento del uno por ciento de los trabajadores mejor remunerados. La diferencia salarial también parece acentuarse paulatinamente, con el aumento de los salarios individuales. La desigualdad salarial existente dentro de las empresas representa casi la mitad de la desigualdad salarial total ²⁵.

48. La desigualdad salarial es un tema esencial de los ODS. Al menos 24 metas e indicadores expresamente vinculados a consideraciones de género apuntan a la igualdad de oportunidades. Las más importantes se inscriben en el ODS 5, que exhorta a poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo (meta 5.1), y a asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo (meta 5.5). La segregación por motivos de género es corriente y a menudo síntoma de diferencias subyacentes en las oportunidades que se deparan a hombres y mujeres, especialmente en términos de acceso a los distintos tipos de empleos. Paliar estas diferencias debería resultar beneficioso en los planos individual y económico ²⁶.

49. Se ha comprobado a este respecto que reducir la cobertura de la negociación colectiva contribuye a mayor desigualdad salarial. En muchos países, los ingresos de las personas cubiertas por convenios colectivos aumentaron en sintonía con la productividad, mientras que se estancaban o disminuían los salarios reales de aquellas personas que no estaban amparadas por ese tipo de convenios ²⁷. Esas diferencias se deben en parte al predominio de la negociación colectiva en los sectores donde el crecimiento de la

²³ El coeficiente de Gini permite medir la dispersión de los ingresos o de las riquezas en un país determinado, y se utiliza sobre todo para medir la desigualdad. Un valor de 100 implicaría que toda la riqueza perteneciera a una sola persona, mientras que un valor de 0 supondría que todas las personas del país considerado poseen exactamente la misma riqueza.

²⁴ Véase, por ejemplo, J. Ostry, A. Berg y G. Tsangarides: *Redistribution, inequality, and growth*, IMF Staff Discussion Note (Washington D.C., 2014); y T. Piketty: *El capital en el siglo XXI* (Belknap, 2014).

²⁵ OIT: *Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017: La desigualdad salarial en el lugar de trabajo* (Ginebra, 2016).

²⁶ OIT: *World Employment and Social Outlook: Trends 2017*, op. cit.

²⁷ Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI): *Europäischer Tarifbericht des WSI – 2015/16* (Informe sobre la negociación colectiva en Europa – 2015/2016).

productividad puede ser mayor. Con todo, también se advierten diferencias dentro de los propios sectores cuando los convenios colectivos sólo cubren a los trabajadores de plantilla. El declive de la actividad manufacturera en la región ha contribuido a acentuar la desigualdad de los ingresos. En muchos países, este fenómeno ha venido acompañado por un retroceso de la negociación colectiva y del principio que la sustenta: el del beneficio mutuo de los empleadores y los trabajadores, que sigue siendo más fuerte en el sector industrial que en el de los servicios. Con la meta 9.2 de los ODS se apunta a una solución que presuponga una industrialización inclusiva y sostenible, con el reconocimiento de que el sector de la industria requiere, por definición, un coeficiente de mano de obra elevado.

Aumento de la pobreza en los mercados de trabajo endebles

50. Cuando el mercado de trabajo es endeble, mayor es el número de personas que caen en la pobreza.

51. La pobreza relativa aumentó entre 2008 y 2015 en 15 de los 27 países de la UE sobre los que se dispone de datos. Este incremento superó el 10 por ciento en diez países. Desde 2008, la pobreza relativa ha caído en más de un 10 por ciento en seis países. En 2015, se situó entre un 13 por ciento en la República Checa, y un 40,7 por ciento en Bulgaria, y en un promedio del 21,7 por ciento en la UE²⁸. En Turquía, la pobreza relativa cayó al 48 por ciento en 2013, es decir, en 13 puntos respecto a 2008. En la Federación de Rusia, la recesión de 2015 vino a echar por tierra varios años de esfuerzo dedicados a reducir la pobreza, que se estima afectaba a un 13,9 por ciento de la población (o sea, a 21 millones de personas) en 2016 y 2017²⁹.

Normas y derechos en el trabajo

Altas tasas de ratificación de las normas internacionales del trabajo, pero desafíos considerables en términos de aplicación y cumplimiento efectivo

52. La región puede enorgullecerse de haber logrado ratificar el mayor número de convenios de la OIT, y es además la única donde todos los Estados Miembros han ratificado los ocho convenios fundamentales.

53. También se registra una tasa de ratificación elevada para los cuatro convenios de gobernanza (un 84 por ciento). El instrumento más ratificado es el Convenio sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122) (en todos los países salvo en tres), seguido del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) (en todos los países salvo en cuatro) y del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) (en todos los países salvo en seis).

²⁸ Eurostat: comunicado de prensa titulado: «The share of persons at risk of poverty or social exclusion in the EU back to its pre-crisis level: Contrasting trends across Member States» (Porcentaje de personas en riesgo de pobreza o de exclusión social en la UE, vuelta a niveles anteriores a la crisis. Tendencias en los Estados miembros) 17 de octubre de 2006. No existen datos acerca de Croacia.

²⁹ Federación de Rusia, Ministerio de Desarrollo Económico: Previsiones para 2017-2019, véase: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/>; y Banco Mundial: *The Russian economy Inches forward: Will that suffice to turn the tide?* Russia Economic report, núm. 36, Washington D.C., noviembre de 2016.

54. Desde abril de 2013 se ha registrado en la región un total de 65 nuevas ratificaciones de convenios fundamentales, de gobernanza y técnicos, lo cual refleja el sólido compromiso de los Estados Miembros. No obstante, subsisten dificultades considerables en términos de aplicación y de cumplimiento efectivo. Los órganos de control de la OIT han resaltado una serie de tendencias y desafíos en la aplicación de los convenios, entre ellos los convenios fundamentales, relativos a los temas siguientes.

55. *La libertad sindical:* Los órganos de control de la OIT han tomado nota de restricciones considerables al ejercicio pleno de la libertad sindical, que varían desde graves obstáculos a la creación de organizaciones independientes de trabajadores y de empleadores hasta la ausencia de estas organizaciones. No obstante, también se han registrado avances, con la creación de instituciones de diálogo social tripartito en Europa Oriental y en los Balcanes Occidentales. En la UE, las respuestas estratégicas a la crisis han impuesto una presión considerable en los sistemas de relaciones laborales, como bien lo demuestran las discusiones mantenidas en países como Grecia e Irlanda sobre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

56. *La no discriminación:* Existen todavía en casi todos los países de la región graves obstáculos a la aplicación efectiva de este principio, en particular respecto de la igualdad de género, contemplado en el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). Esos obstáculos se refieren concretamente a las diferencias salariales y a la segregación profesional. Los órganos de control han observado una ausencia de medidas para el cabal cumplimiento del principio de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, también consagrado en la meta 8.5 de los ODS. Los ODS incluyen numerosas metas destinadas a propugnar la igualdad, y el ODS 5 en particular exhorta al logro de la igualdad de género y a empoderar a todas las mujeres y las niñas.

57. *La inspección del trabajo:* Pese al reconocimiento generalizado de la importancia que la inspección del trabajo reviste para promover el Programa de Trabajo Decente, muchas instituciones de inspección del trabajo carecen de recursos suficientes e incluso a veces ven limitadas sus facultades de ejecución y aplicación. Ante los cambios observados en el mundo del trabajo, entre los cuales destacan el predominio de formas atípicas de empleo, así como la persistencia del empleo informal y el trabajo no declarado, resulta tanto más importante que existan unos sistemas de inspección del trabajo sólidos y eficaces. Los órganos de control de la OIT han observado a este respecto graves carencias en algunos países de Europa Oriental y Central, así como de Asia Central, donde se han impuesto estrictas limitaciones a la frecuencia de las inspecciones del trabajo, cuando no restricciones a las prerrogativas de los inspectores del trabajo, como demoras e incluso, en un caso concreto, la supresión lisa y llana de la inspección del trabajo.

58. *El trabajo infantil y el trabajo forzoso:* Pese a los avances notables experimentados en la erradicación del trabajo infantil, subsisten desafíos. La inclusión de las cuestiones del trabajo infantil en las políticas de nivel macro mediante su integración en el marco de las políticas de desarrollo nacionales ha resultado ser eficaz para progresar en la reducción del trabajo infantil. Varios países de la CEI+ y de los Balcanes Occidentales tienen graves dificultades vinculadas al trabajo forzoso, sobre todo durante las temporadas de cosecha. Si bien, según las estimaciones, en los países de Europa Central, Sudoriental y Oriental y la CEI+ se concentran 1,6 millones de trabajadores forzosos, también hay muchos trabajadores forzosos en Europa Occidental (1,5 millones en la UE y en las economías desarrolladas). En los países de Europa Central, Sudoriental y Oriental y en la CEI+, el trabajo forzoso se asocia a menudo al trabajo manual y agrícola, mientras que en los países

desarrollados se da principalmente en forma de explotación sexual³⁰. En la región se han observado también rápidos avances en la ratificación del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, pues se han registrado ocho de las 13 ratificaciones efectuadas a escala mundial. La meta 8.7 de los ODS apunta a la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso para 2030.

59. *Los trabajadores migrantes:* Desde la Segunda Guerra Mundial nunca había habido en la región tantos migrantes y refugiados como hoy. Ante tan complejo contexto migratorio, los órganos de control de la OIT han solicitado a varios países europeos de la región que faciliten información sobre el número y el estatus de los migrantes, hombres y mujeres, y sobre el apoyo que se les brinda. La OIT tiene por mandato proteger los derechos de todos los trabajadores, entre los cuales figuran desde luego los trabajadores migrantes, a los que también se refiere la meta 8.8. de los ODS.

Protección social y seguridad y salud en el trabajo (SST)

Función esencialmente estabilizadora de los sistemas de protección social y dificultades de cobertura

60. Los países de la región tienen una larga tradición de regímenes de protección social completos y bien desarrollados, y aunque la mayoría de ellos se han dotado de regímenes garantes de una protección social mínima (pisos de protección social (PPS)), éstos experimentan dificultades en términos de cobertura, idoneidad y viabilidad financiera. En varios países, la insuficiencia de las prestaciones es también un problema, que impide garantizar niveles de vida decorosos a los beneficiarios, no permite a éstos extraerse de la pobreza y complica su reinserción en el mercado de trabajo, al empujarlos hacia el trabajo informal. El envejecimiento de la población y el cambiante mundo del trabajo suponen una presión creciente para la viabilidad financiera de los regímenes de protección social en particular, y para el desarrollo sostenible en general.

61. Los regímenes de protección social han sido esenciales para amortiguar el impacto de la crisis. Desde 2005, el gasto en protección social ha aumentado con respecto al PIB en todos los grupos subregionales, si bien con variaciones según los países. Estos incrementos reflejan la mejora experimentada en la cobertura de las pensiones, la expansión de la asistencia social destinada a sectores vulnerables y el mayor coste de las prestaciones por desempleo. El gasto en protección social se ha desplomado en Ucrania (–6,5 puntos porcentuales del PIB), en Belarús (–2,7 puntos porcentuales) y, en menor medida, en Alemania (–1,1 puntos porcentuales). En cambio, este gasto registró incrementos significativos en Armenia, Bosnia y Herzegovina, España, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Rumania y Federación de Rusia.

62. Se han tomado en la región decisiones estratégicas ya sea para expandir el gasto en protección social o bien para contraerlo. Los países con suficiente margen fiscal tendieron a incrementar este gasto. En cambio, los países presionados para recortar el gasto público reconsideraron las prestaciones sociales a la baja.

³⁰ OIT: *Profits and poverty: The economics of forced labour* (Ginebra, 2014) (disponible sólo en inglés). Resumen en español: *Ganancias y pobreza: Aspectos económicos del trabajo forzoso*, véase: <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/profits-of-forced-labour-2014/lang-es/index.htm>.

63. El gasto no es el mismo en Asia Central (un 8 por ciento del PIB) que en Europa Central y Oriental (un 16 por ciento), o que en los países de la Unión Europea de 15 Estados miembros (UE-15) (un 27 por ciento). Su cuantía suele depender de los niveles de ingresos y del volumen de la población mayor de 65 años de edad. Así, por ejemplo, en Italia se dedican altos porcentajes del gasto a las pensiones de vejez, mientras que en Asia Central este gasto se destina sobre todo a las familias de ingresos bajos.

64. En la mayoría de los países de la región, la cobertura de las pensiones de vejez supera el 90 por ciento y aumentó en los últimos años, salvo en algunos países de Europa Meridional y Sudoriental, incluida Turquía, que son la excepción. La cobertura ha disminuido radicalmente en unos pocos países desde 2000 ³¹. En aquellos países donde los regímenes son de tipo contributivo, la cobertura de las pensiones es generalmente menor para las mujeres que para los hombres. Con todo, hoy son más los países de la región donde las pensiones y la igualdad de género reciben mayor atención programática.

65. Vincular el ajuste de las pensiones al coste de la vida ha inducido una disminución de aquéllas en varios países, en particular en una coyuntura de inflación sumamente baja. En 2013, España decidió desvincular las pensiones de cualquier índice de coste de la vida.

66. El auge de las formas atípicas de empleo, que entrañan por ejemplo jornadas reducidas y bajas remuneraciones, o ambas cosas a la vez, socava la cobertura y la financiación de los regímenes de protección social y deja ciertos trabajadores totalmente desprotegidos, amén de acentuar las desigualdades ³². Así ocurre, en particular, donde los regímenes son de corte contributivo. Las dificultades que coartan la financiación de la protección social se han visto, además, agravadas por la tendencia general a reducir el impuesto de sociedades y por los sonados casos de evasión fiscal e impago de cotizaciones. Se observan resultados más equitativos en los países donde la protección social se considera como un componente de la política de empleo, impositiva y macroeconómica. Es importante reconocer la interconexión existente entre las políticas social, tributaria y salarial, pues ello contribuirá a reducir la desigualdad tanto dentro de los países de la región como entre ellos (ODS 10, con especial hincapié en la meta 10.4).

Subsisten desafíos en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo

67. El trabajo decente implica seguridad en el trabajo. El número anual de accidentes profesionales mortales registrado en Europa y Asia Central se sitúa entre un mínimo de cuatro por cada 100 000 trabajadores, en los países de ingresos bajos, y en un máximo de dos por cada 100 000 trabajadores en los países de ingresos más altos. Estas diferencias trascienden los niveles de ingresos y también reflejan la composición económica de los países. El número de accidentes mortales es superior en los países donde existen ocupaciones más peligrosas, normas técnicas menos rigurosas y menor capacidad de ejecución efectiva. Las diferencias obedecen también en parte al uso de definiciones

³¹ Concretamente, en Albania, Azerbaiyán, España, Grecia, República de Moldova y Tayikistán.

³² Véase J. Berg (director de publicación): *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century* (disponible sólo en inglés) (Ginebra, OIT, 2015), y OIT: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects* (Ginebra, 2016) (disponible sólo en inglés). Resumen en español: *El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas*, véase: http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534518/lang-es/index.htm.

distintas (según incluyan sólo a los trabajadores, sólo al sector privado, sólo a algunos sectores económicos, o bien sólo los riesgos asegurados o a las personas aseguradas), así como al hecho de no incluir en las estadísticas a los trabajadores informales, que realizan a menudo tareas de alto riesgo.

68. También evoluciona la naturaleza de los riesgos y peligros ocupacionales, principalmente al cambiar la manera de organizar y de administrar el trabajo a raíz de una digitalización más rápida y de la introducción de nuevas tecnologías ³³. El estrés laboral es hoy un riesgo mayor ³⁴. Según un sondeo de opinión que la UE realizó en fechas recientes, los principales factores de estrés laboral son la reorganización del trabajo, la inseguridad del empleo, el número de horas trabajadas y la carga de trabajo. Uno de cada cinco trabajadores declara, por ejemplo, que varias veces al mes trabaja durante su tiempo libre para cumplir las exigencias de su empleo ³⁵.

Diálogo social

69. El diálogo social ³⁶ es un instrumento poderoso para promover el trabajo decente y corregir los desequilibrios del mercado de trabajo.

70. La mayoría de los países de la región tienen al menos una institución de diálogo social tripartita de ámbito nacional, que permite a los interlocutores intervenir en la formulación de las políticas. Dichas instituciones difieren de un país a otro por su número, su mandato, sus competencias, su funcionamiento, sus recursos y su estructura ³⁷. La institucionalización del diálogo social tripartito puede ayudar a crear la confianza entre los gobiernos y los interlocutores sociales, así como a preservarla. Sin embargo, la crisis ha evidenciado que el diálogo social tripartito no se regenera por sí solo, sino que requiere, para recuperar su protagonismo en la formulación de las políticas, un compromiso inquebrantable y renovado de todos sus actores.

³³ OIT: *Trabajar juntos para promover un medio ambiente de trabajo seguro y saludable*, Estudio General relativo a los instrumentos de seguridad y salud en el trabajo sobre el marco promocional, la construcción, las minas y la agricultura, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 106.ª reunión, Ginebra, 2017, párrafos 376 a 380.

³⁴ OIT: *Estrés en el trabajo: Un reto colectivo* (Ginebra, 2016).

³⁵ Eurofound: Sexta Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo: 2015 (2016).

³⁶ En el presente informe se ha adoptado la definición que del diálogo social se da en el informe relativo al diálogo social que se presentó a la Conferencia Internacional del Trabajo en 2013. «El concepto de diálogo social designa la intervención de los trabajadores, los empleadores y los gobiernos en la toma de las decisiones relativas a su empleo y lugar de trabajo. Engloba todo tipo de negociaciones, consultas e intercambios de información entre los representantes de esos colectivos acerca de los intereses que albergan respecto de las políticas económica, laboral y social.» OIT: *Diálogo social: Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, Ginebra, 2013, párrafos 14 a 16.

³⁷ OIT: *Diálogo social tripartito de ámbito nacional: Una guía de la OIT para una mejor gobernanza* (Ginebra, 2013).

71. El diálogo social ha retrocedido en muchos países de la región. Así lo demuestran no sólo la fuerte disminución de la tasa de sindicación y de la cobertura de la negociación colectiva, sino también, en ciertos países, el creciente número de decisiones tomadas unilateralmente por los gobiernos, sin consultar a los interlocutores sociales. Se han observado resultados muy diversos en este sentido.

72. La afiliación sindical ha caído en muchos países. En algunos casos excepcionales, como el de Italia, esa afiliación ha registrado sin embargo un aumento leve, mientras que en otros ha permanecido estable ³⁸. En Europa Oriental, esta rápida caída suele relacionarse con el período de transición posterior a 1989. En otros países parece obedecer más bien al cambio registrado en la composición industrial y ocupacional del empleo, así como a la creciente resistencia que los empleadores oponen a los sindicatos. Otra causa radica en el aumento de las formas atípicas de empleo asociadas a la fragmentación de los procesos laborales, como el empleo a tiempo parcial y temporal, la subcontratación o el empleo por cuenta propia encubierto ³⁹.

73. En 2015, la tasa media de sindicación de la fuerza laboral era del 14,2 por ciento en los países de la UE de Europa Central y Oriental (se situó entre un 4,5 por ciento en Estonia, y el 25,6 en Croacia (2013)), un 37,1 por ciento en los países septentrionales y occidentales de la UE (entre un 7,8 por ciento en Francia, y un 67 por ciento en Suecia), y un 31,3 por ciento en los países meridionales de la UE (entre un 14 por ciento en España, y un 51,4 por ciento en Malta) ⁴⁰. Las tasas de sindicación fueron excepcionalmente elevadas y relativamente estables en los países nórdicos y en Bélgica principalmente por efecto del «sistema Ghent», que vincula la protección de los desempleados a la afiliación sindical ⁴¹. En el exterior de la EU, la tasa de sindicación fue del 35,9 por ciento en Europa Oriental y en Asia Central, aunque existen pocos datos al respecto. En los Balcanes Occidentales, la afiliación sindical se situó entre un 13,3 por ciento en Albania, y un 30 por ciento en Bosnia y Herzegovina, mientras que en Turquía permanece relativamente baja, en un 12 por ciento, pese a recientes aumentos ⁴². Entre 2000 y 2013, fue en los países en transición que antiguamente tenían economías de planificación centralizada donde la tasa de sindicación experimentó la caída más rápida.

³⁸ OIT: Industrial Relations Data (IRData): Trade union density.

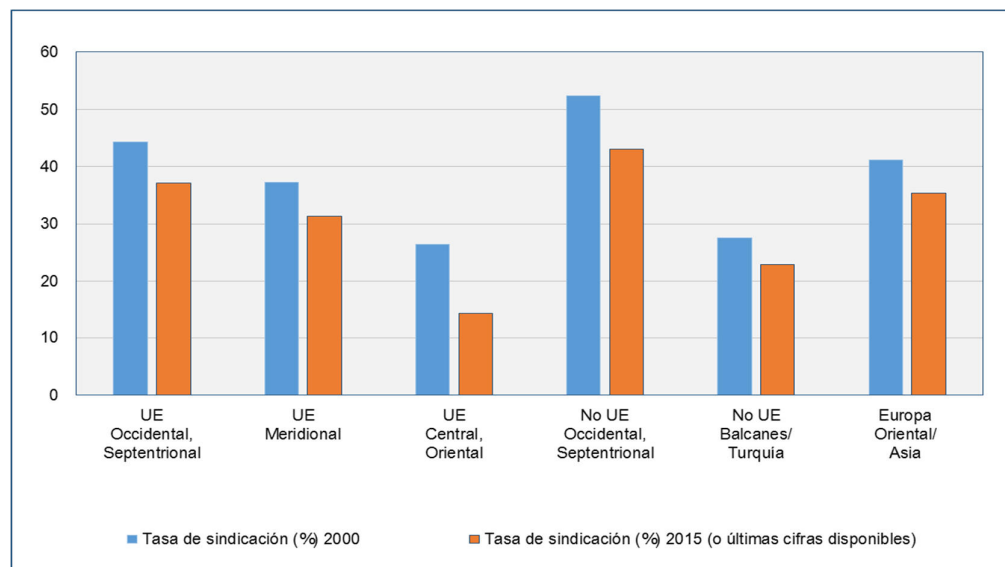
³⁹ I. Guardiancich y O. Molina (directores de publicación): *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries* (Ginebra, OIT, 2017) (disponible sólo en inglés). Resumen en español: *Hablando de la crisis: Tendencias en el diálogo social y las relaciones laborales en países seleccionados de la UE*, véase: http://www.ilo.org/global/publications/WCMS_548954/lang--en/index.htm.

⁴⁰ OIT: IRData: Trade union density, *op. cit.*

⁴¹ Para los efectos del «sistema Ghent» véase, por ejemplo, G. Bosch: «Negociación colectiva en declive y desigualdad en aumento. Análisis comparado de cinco países de la UE», en la *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 134 (2015), págs. 65 a 74.

⁴² OIT: IRData: Trade union density, *op. cit.*; y Ministerio Turco de Trabajo y Seguridad Social, *Official Gazette* (julio de 2013 y enero de 2017).

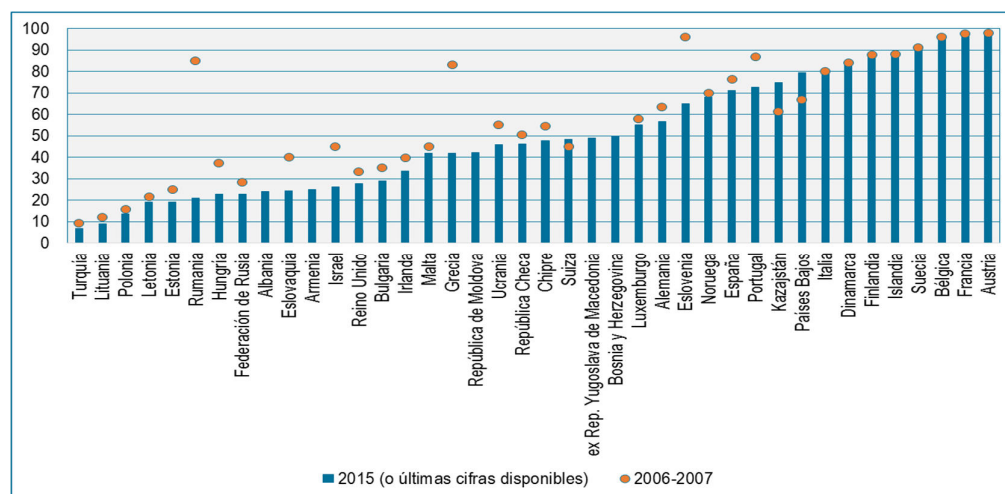
Gráfico 2. Tasa de sindicación (en porcentajes) entre 2000 y 2015 (o últimas cifras disponibles)



Fuente: Industrial Relations Data (IRData).

74. Según se desprende de estos datos, la tasa de afiliación a organizaciones de empleadores no ha caído de manera significativa, si bien hay indicaciones de que se han consolidado y fusionado organizaciones de empleadores con asociaciones comerciales o profesionales ⁴³. Existe empero poca información al respecto. La existencia de organizaciones de empleadores es generalmente necesaria para que haya convenios colectivos amplios y un diálogo social efectivo.

Gráfico 3. Tasas de cobertura de la negociación colectiva (en porcentajes) en Europa y Asia Central



Fuente: IRData.

⁴³ B. Brandl y A. Lehr: «The strange non-death of employer and business associations: An analysis of their representativeness and activities in Western European countries», en *Economic and Industrial Democracy* (2016).

75. Los sindicatos y la negociación colectiva tienen fuertes efectos reequilibradores en términos de nivelación de los ingresos dentro de las empresas y entre ellas. Este efecto resulta sin embargo socavado cuando la negociación colectiva es más débil, como lo han documentado varios estudios sobre el vínculo existente entre la desigualdad de los ingresos y las instituciones del mercado de trabajo ⁴⁴.

76. Los estudios relativos a la tasa de sindicación y a la cobertura de la negociación colectiva muestran que el contexto institucional, del que el ámbito de los convenios colectivos es un factor, contribuye a una cobertura más inclusiva. Francia y Austria son los ejemplos más ilustrativos de ello, pues en ambos países la cobertura de la negociación colectiva alcanza prácticamente el 100 por ciento, pese a una tasa de afiliación sindical relativamente baja (que en 2013 ascendía a un 7,8 por ciento en Francia, y a un 27,4 por ciento en Austria) ⁴⁵.

77. El tamaño de las empresas representa un reto considerable para la negociación colectiva. La representación sindical es mayor en las empresas más grandes que en las más pequeñas. En la UE, un 35 por ciento de los trabajadores carecen de representación sindical formal en el lugar de trabajo, sobre todo en las pequeñas empresas (que cuentan un máximo de nueve trabajadores), donde sólo un 20 por ciento de los establecimientos tienen algún tipo de representación formal (mediante un sindicato, un comité de empresa o un comité de seguridad y salud) ⁴⁶.

78. En este contexto, persiste desde 2008 la tendencia a mayor descentralización de la negociación colectiva, sobre todo en los países de Europa Oriental y Asia Central, así como en los de Europa Meridional. Se han introducido muchas reformas para descentralizar la negociación colectiva y llevarla a nivel de las empresas, sociedades y fábricas. En algunos países, se ha recurrido a la negociación de «cláusulas de apertura» por los interlocutores sociales, las cuales permiten ajustar normas convenidas a escala sectorial mediante negociaciones ulteriormente mantenidas a escala empresarial. El objetivo es permitir una adaptación más rápida de las empresas a unos mercados impulsados por una competencia intensa y sujetos a trastornos tecnológicos. En otros países, se ha optado por políticas estatales encaminadas a mejorar la competitividad de los costes mediante una devaluación interna de los salarios ⁴⁷.

Responder a los desafíos

79. La mayor parte de la región vuelve a experimentar un crecimiento, aunque en desigual medida. Muchos de los empleos creados son de menor calidad que los que se destruyeron durante la crisis. Se han registrado en general evoluciones sumamente dispares en lo que respecta a la calidad y la cantidad de trabajo, así como a la protección social y a los mecanismos de participación en la gobernanza del mercado de trabajo.

⁴⁴ Véase, en particular, J. Berg, *op. cit.*, 2015; y F. Jaumotte y C. Osorio Buitron: *Inequality and labour market institutions*, Staff Discussion Note, SDN/15/14 (FMI, Washington D.C., 2015).

⁴⁵ OIT: *Tendencias de la cobertura de la negociación colectiva: ¿estabilidad, erosión o declive?*, Relaciones laborales y negociación colectiva, nota breve núm. 1 (Ginebra, 2015).

⁴⁶ Eurofound: *Sixth European Working Conditions Survey: Overview report*, 2016.

⁴⁷ Ésta se ha observado concretamente en países de la UE que aplican programas de ajuste económico.

80. En el capítulo siguiente se valoran las medidas destinadas a responder a estos desafíos.

Recuadro 1
La Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y el mundo del trabajo

En una coyuntura mundial caracterizada por un crecimiento económico débil e incierto, y por tensiones nacionales e internacionales, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible configura un contexto en el que se reconocen los riesgos existentes y se insta a todos los países a hallar vías de desarrollo sostenible en los ámbitos social, económico y medioambiental. El trabajo decente se sitúa en la intersección de estos tres ejes de sostenibilidad, por lo que le corresponde un protagonismo que trasciende todos objetivos.

Mientras el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 apunta a promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, la meta 17.13 de los ODS exhorta a aumentar la estabilidad macroeconómica mundial, garantizando aspectos como la coordinación y la coherencia de las políticas. Por su parte, el objetivo 12 apunta a un consumo y a una producción responsables, y el objetivo 9 a una industrialización sostenible, de forma que ambos indican en parte dónde podrían crearse empleos decentes, al tiempo que resaltan la necesidad de repensar los ciclos de producción y consumo en aras de su mayor sostenibilidad medioambiental. La Agenda se ciñe pues perfectamente a los reiterados llamamientos dirigidos por la OIT en diversas tribunas, entre ellas el G-20, para la promoción del trabajo decente en todo el sistema internacional.

Los ODS guiarán las estrategias de muchos países. Además de servir de referencia para medir los avances registrados en los planos nacional e internacional, brindan a los mandantes tripartitos de la OIT la oportunidad de dar prioridad al trabajo decente en sus respectivos marcos nacionales de desarrollo, y de velar por que el crecimiento económico se asocie estrechamente a una prosperidad compartida y a la sostenibilidad del medio ambiente.

Corregir las desigualdades derivadas del mercado de trabajo y combatir la exclusión es la principal finalidad de la Agenda 2030 en la región, y asegurar la inclusión y que nadie quede atrás su prioridad. Mediante los ODS se aspira a lograr un crecimiento económico que, además, genere empleos decentes. Un crecimiento beneficioso para el desarrollo humano y el mantenimiento de los medios de sustento, y no un crecimiento que cause daños irreparables en el medio ambiente, lo cual pondría en peligro los empleos de las generaciones futuras. La Agenda 2030 es de ámbito universal. Se concentra en la desigualdad existente en todos los países de la región, sea cual fuere su grado de desarrollo económico.

Según se subraya en la resolución sobre el avance de la justicia social mediante el trabajo decente, adoptada en 2016 por la Conferencia Internacional del Trabajo, la principal vía que la OIT ha tomado para lograr los ODS es su Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (Declaración sobre la Justicia Social), que se hace operativa mediante el Programa de Trabajo Decente. Mediante los ODS se reconocen la importancia del mandato de la OIT y el carácter fundamental del trabajo en la vida de la gente hoy día y en el futuro. Así ocurre en particular, aunque no solamente, con el ODS 8, relativo al crecimiento inclusivo y al trabajo decente. La OIT y sus mandantes tienen la ambición de contribuir a un mundo mejor haciendo realidad el trabajo decente para todos en sintonía con los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente, siguiendo los tres ejes fundamentales de la Agenda de 2030: el económico, el social y el medioambiental.

Capítulo 2. Amplio espectro de respuestas estratégicas

81. Muchos de los problemas existentes en el mercado de trabajo se agravaron durante las crisis económicas que azotaron la región. Los países han procurado responder a ellos de distintas formas.

82. En el presente capítulo se exponen las diversas respuestas arbitradas en toda la región. También se definen las lagunas advertidas y se analiza cómo los países lograron compaginar de forma sostenible la consolidación fiscal, la reforma estructural y la competitividad, por una parte, con los paquetes de medidas de estímulo, la inversión en la economía real y la creación de puestos de trabajo de calidad, por otra parte, sin perder de vista los objetivos señalados en la Declaración de Oslo ⁴⁸.

Cambio de políticas macroeconómicas

83. La primera reacción de la UE a la crisis de 2008-2010 consistió en incrementar el gasto público, que después se decidió embridar tras aumentar la deuda pública y dispararse el precio del dinero en algunos países. Esta consolidación fiscal fue una de las causas primeras de la recesión con recaída registrada en 2012-2013, que elevó el desempleo a sus cotas máximas durante el primer semestre de 2013. Las consecuencias han sido más graves en los países más expuestos a la crisis.

Recuadro 2

Políticas macroeconómicas instauradas después de la crisis

La debilidad de la recuperación económica que siguió a la crisis en Europa, pese a unas políticas monetarias complacientes y fundamentadas en medidas poco convencionales, ha suscitado animados debates acerca de la orientación que conviene imprimir a las políticas macroeconómicas, ya sea a favor de una consolidación fiscal continua, de unas políticas expansionistas, o de ambas orientaciones a la vez. En la Declaración de Oslo de 2013 se recalcó la importancia de no contraponer estos dos enfoques como si se tratase de «paradigmas en conflicto». Una recuperación más sostenible y generadora de más empleo exige una combinación de políticas coherente e integrada, y estas dos orientaciones se combinarán de distinta manera según los países.

Luces y sombras de la consolidación fiscal ...

Los motivos que aconsejan la consolidación fiscal obedecen a la necesidad de generar margen fiscal y mantener la confianza de los mercados financieros internacionales. Los defensores de esta orientación sostienen que, sumada a reformas estructurales, la consolidación fiscal envía al sector privado un potente mensaje de compromiso de los gobiernos a mantener un entorno propicio para las empresas y estimular la productividad y la innovación. Ello atrae la inversión privada, pues favorece ganancias en la productividad y la generación de empleo. No obstante, se ha cuestionado la validez de este mecanismo, en particular tras la caída de la demanda global agregada derivada de la crisis y el riesgo de estancamiento secular ¹. Dicho riesgo se halla asociado a la hipótesis de la «histéresis», según la cual el descenso temporal de la demanda agregada puede tener, al incidir en la inversión y la productividad, efectos a largo plazo en la producción potencial, como por ejemplo la pérdida irreversible de trabajadores cualificados ². Este fenómeno puede frustrar irremediablemente la posibilidad de una recuperación hacia el empleo pleno y productivo.

... frente a la opción de seguir gastando ...

Cabe preguntarse, por otra parte, si las economías de los países se han recuperado lo suficiente como para que los gobiernos reduzcan todavía más el gasto (y procedan, de hecho a una consolidación fiscal). También es

⁴⁸ OIT: *La Declaración de Oslo: restablecer la confianza en el empleo y el crecimiento*, novena Reunión Regional Europea, 2013, anexo I, documento [GB.319/INS/6](#).

posible que los gobiernos no puedan contraer el gasto público al deber sostener la recuperación económica, según se ha dicho de Grecia³. Según las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), los multiplicadores fiscales son superiores a uno, y se sitúan pues muy por encima del promedio del 0,5 por ciento previsto⁴. Ello implica que todo recorte del gasto frenará todavía más la economía mientras que, a la inversa, el aumento del gasto entrañará su mayor aceleración. En una situación de empleo pleno y productivo, la expansión del gasto público bloquearía la inversión privada, pero la región de Europa y Asia Central está aún lejos de ella.

Para algunos Estados miembros de la Unión Europea (UE), las reglas fiscales dictadas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento limitan la expansión fiscal. A este respecto, puede resultar beneficioso readaptar la composición del presupuesto a la economía real. Las simulaciones realizadas por la OIT indican que las políticas favorables al empleo pueden fomentar el crecimiento y mejorar la situación del mercado de trabajo sin dañar sobremanera la sostenibilidad fiscal⁵.

... y a una estrategia a más largo plazo

Una visión a más largo plazo implica adoptar una estrategia de «incentivo estructural», que vincule la expansión fiscal a reformas estructurales para mejorar la competitividad y las perspectivas de crecimiento⁶. Los gobiernos tienen la posibilidad de aprovechar los bajos tipos de interés de la inversión para vencer los obstáculos que en la vertiente de la oferta coartan el crecimiento, como la falta de adecuación de las competencias y la infraestructura de las telecomunicaciones, y superar los desafíos futuros, como la transición hacia la economía verde. El interrogante de la sostenibilidad fiscal, que terminará por surgir, deberá contemplarse a la luz de la inversión productiva: los nuevos activos generados deberían ampliar el horizonte de posibilidades que se ofrece a la producción y facilitar, a la postre, la amortización de la deuda (y el crecimiento). La adopción de una política equilibrada para una expansión fiscal responsable con fines productivos puede ayudar a restablecer un círculo virtuoso, en el cual la inversión impulse la productividad, y por tanto la creación de empleos de calidad y un crecimiento económico estable y duradero, de forma que se produzca una recuperación más plena que, a su vez, genere estabilidad y resiliencia fiscales a más largo plazo en todo el ciclo económico.

¹ F. Saraceno: *Rethinking fiscal policy: Lessons from the EMU*, Employment Working Paper (Ginebra, OIT, 2017).

² A. Fatás y L. Summers: *Hysteresis and Fiscal Policy during the Global Crisis*, VoxEU, 12 de octubre de 2016 [consultado el 12 de julio de 2017].

³ J. Zettelmeyer, E. Kreplin y U. Panizza: *Does Greece Need More Official Debt Relief? If So, How Much?*, PIIE Working Paper 17-6, Instituto Peterson de Economía Internacional (Washington, D.C., 2017).

⁴ O. Blanchard y D. Leigh: *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, American Economic Review: Papers and Proceedings (vol. 103(3), 2013), págs. 117 a 120.

⁵ OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo 2014: ¿Hacia una recuperación sin creación de empleos?* (Ginebra, 2014).

⁶ A. Posen: «Shinzo Abe's stimulus is a lesson for the world», en *Financial Times*, 2 de agosto de 2016 (Londres) [consultado el 22 de diciembre de 2016].

84. Una segunda reacción provino del Banco Central Europeo (BCE), cuyo nuevo presidente afirmó, en 2012, que el BCE «... está dispuesto a hacer todo lo necesario para sostener el euro»⁴⁹. Esta declaración se concretó en el compromiso del BCE de inyectar liquidez mediante la compra de deuda soberana y otros bonos con la finalidad principal de permitir a los países que hubieran emitido deuda pública con diferenciales de rentabilidad inestables (con la salvedad de Grecia) mantener el precio del dinero en niveles próximos a los bajos costes de financiación aplicados en las principales economías de la zona euro.

85. Los principales factores que contribuyeron a la leve recuperación de la producción económica observada en la UE desde 2014 fueron los bajos precios del crudo, una inflación mínima, unos tipos de cambio más favorables y un equilibrio fiscal ligeramente más propicio. La inflación repuntó a principios de 2017 y se acercó a la meta del 2 por ciento, señalada por el BCE, aunque en gran parte a causa del reciente aumento de los precios del crudo.

⁴⁹ M. Draghi, presidente del Banco Central Europeo, discurso pronunciado ante la Conferencia Mundial de Inversión, Londres, 26 de julio de 2012.

86. En este contexto, el debate cristalizó en torno al potencial de la política fiscal contracíclica para paliar la debilidad del crecimiento. La Comisión Europea (CE) introdujo en noviembre de 2014 un plan de inversión que logró disparar, en tan sólo dieciocho meses, el volumen de inversión en 138 000 millones de euros en 27 países. El FMI⁵⁰, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁵¹ y la CE⁵² propugnan el mayor protagonismo de la política fiscal en la financiación de la inversión necesaria para encauzar las economías por una senda de mayor crecimiento, con arreglo a los objetivos convenidos en la Declaración de Oslo.

87. En la Federación de Rusia y en otros países de Europa Oriental y Asia Central se compagina el gasto público con ajustes monetarios para contrarrestar el desplome de los precios del crudo ocurrido a mediados de 2014. También se intensifican los programas de sustitución de importaciones, la inversión centrada en sectores determinados y la diversificación económica. Sin embargo, esta diversificación ha de ser aún mayor en los países muy dependientes de las remesas. Aunque la deuda soberana permanece en unos niveles relativamente bajos, los déficits presupuestarios aumentaron considerablemente en los últimos años⁵³.

Políticas de empleo: entre medidas activas y flexibilidad

88. Para fomentar el empleo se insiste en las políticas macroeconómicas favorables y también en la formación, los servicios de empleo y otras medidas activas para el mercado de trabajo encaminadas a facilitar el ingreso de los jóvenes en dicho mercado, la promoción de la iniciativa empresarial y la movilidad laboral. En el capítulo 3 se analizan los problemas inherentes a ciertas formas de empleo, incluidas las atípicas.

Políticas de mercado de trabajo favorables a una recuperación modesta del empleo

89. Entre 2008 y 2013, los Estados miembros de la UE adoptaron muchas medidas nuevas para afrontar la crisis, como por ejemplo reformas de la reglamentación del mercado de trabajo, seguidas de medidas activas para el mercado de trabajo y de medidas salariales⁵⁴.

90. En fechas más recientes, la atención se orientó hacia las prestaciones por desempleo, dirigidas o no a beneficiarios específicos, para reducir los costes de contratación. Se intensificaron las actividades de registro de los desempleados de larga duración y se desarrollaron los servicios de asesoramiento destinados a este colectivo, al tiempo que se fortalecieron las medidas encaminadas a mejorar la calidad y el atractivo de la formación de aprendiz. Para promover la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, muchos países dieron prioridad a abaratar los servicios de guardería infantil y aumentar su oferta.

⁵⁰ FMI: *Perspectivas de la economía mundial: Demanda deprimida: Síntomas y remedios* (Washington, D.C., 2016).

⁵¹ OCDE: *Economic Outlook* núm. 100, noviembre de 2016 (París).

⁵² CE: *European Economic Forecast: Winter 2017, Institutional Paper 048*, febrero de 2017.

⁵³ FMI: *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia* (Washington, D.C., 2016), pág. 57.

⁵⁴ F. Eyraud, A. Gama y C. Saget: *Inventory of labour market policy measures in the EU 2008–13: The crisis and beyond*, Synthesis report (Ginebra, OIT, 2015).

También se introdujeron recortes fiscales para favorecer la incorporación o reincorporación de las personas con ingresos bajos al mercado de trabajo ⁵⁵.

91. En Asia Central, el empleo informal se combate a través de medidas destinadas a desarrollar el clima y la iniciativa empresariales, y a propiciar la formación profesional. Con todo, la mayoría de las instituciones del mercado de trabajo de la región están todavía mal equipadas para formalizar los empleos, y faltan incentivos adecuados para ello. Las instituciones del mercado de trabajo y, en particular, el diálogo social y la inspección del trabajo, deben tener un papel más destacado en este empeño. Los esfuerzos realizados en los Balcanes Occidentales han quedado diluidos por una emigración masiva, las recientes olas de inmigración, unas tasas de desempleo crónico elevadas, y unas tensiones internas y exteriores.

92. Según las evaluaciones de las medidas aplicadas al mercado de trabajo, las fórmulas de ayuda a la búsqueda de empleo más eficaces requieren la intervención de servicios de empleo e incentivos a la contratación por el sector privado. En cambio, la fórmula menos eficaz es la de los programas públicos de empleo. Los programas de formación resultan tener una incidencia positiva a mediano y a largo plazo, y beneficiar en particular a las mujeres y a los desempleados de larga duración, pero menos a los trabajadores de más edad. Sin embargo, no se considera que los programas destinados a los jóvenes sean globalmente más eficaces que los de alcance general ⁵⁶.

93. Después de proceder a una amplia consulta pública, la CE propuso la creación de un pilar europeo de derechos sociales, que consta de 20 principios fundamentales destinados a fomentar mercados de trabajo y sistemas de protección social equitativos y que funcionen correctamente. Dichos principios se estructuran en torno a tres categorías: igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo; condiciones equitativas de trabajo, y protección e inclusión sociales. A este pilar se acompañan diversas iniciativas legislativas a escala nacional y de la UE, un diálogo social continuo, orientación estratégica y apoyo financiero, así como un cuadro de indicadores sociales para hacer el seguimiento de los avances logrados en el cumplimiento de estos principios ⁵⁷. Los Estados miembros de la UE reafirmaron también, en la Declaración de Roma, la importancia capital de la dimensión social europea ⁵⁸.

Recuadro 3

Estrategias de la UE para una convergencia socioeconómica ascendente

La convergencia social podría mejorar los resultados económicos: En el «Pilar europeo de derechos sociales», de reciente adopción, se destaca la necesidad de paliar los crecientes desequilibrios sociales que aparecen tanto entre los Estados miembros como dentro de ellos. El pilar y las iniciativas de orden legislativo y no legislativo que lo acompañan se presentaron el 26 de abril de 2017, al término de un extenso proceso de consulta (llevado a cabo de marzo a diciembre de 2016) con los Estados miembros, los interlocutores sociales,

⁵⁵ CE: *Draft Joint Employment Report from the Commission and the Council accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2017*, COM(2016) 729 final, 2016.

⁵⁶ D. Card, J. Kluve y A. Weber: *What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations*, NBER Working Paper núm. 21431, 2015.

⁵⁷ CE: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales*, COM(2017) 250 final, 2017.

⁵⁸ Consejo de la Unión Europea: Declaración de Roma, 25 de marzo de 2017.

los ciudadanos y todas las partes interesadas. El Pilar social debería ser proclamado conjuntamente a finales de 2017 por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea.

La instauración del Pilar de derechos sociales implica reconocer que en la convergencia ascendente lo importante no es tanto la nivelación de los ingresos medios, sino cómo se redistribuyen los beneficios del crecimiento dentro de cada Estado miembro. Sabido es que la desigualdad socava gravemente el crecimiento y la cohesión social, y puede obstaculizar la convergencia ascendente. Para unos mercados de trabajo y sistemas de protección social equitativos y que funcionen correctamente, el pilar define 20 principios fundamentales, que se articulan en torno a tres categorías principales: i) la igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo; ii) condiciones equitativas de trabajo, y iii) la protección e inclusión sociales.

Además de estos 20 principios, que conforman el núcleo del pilar, la Comisión Europea (CE) ha publicado varios documentos legislativos y no legislativos. Concretamente, se ha presentado una propuesta legislativa sobre la conciliación entre la vida profesional y la vida familiar ¹, en la que se prevén medidas como el permiso de paternidad de diez días y el permiso de cinco días para cuidadores. También se han publicado dos documentos de consulta: uno sobre la revisión de la directiva relativa a la declaración firmada ², y otro sobre el acceso de todos los trabajadores a la protección social ³. También se ha propuesto un «cuadro de indicadores sociales», que debería ayudar a controlar la aplicación del pilar rastreando, en el contexto del semestre europeo, las tendencias y los resultados registrados por los países de la UE en ámbitos esenciales.

Con todo, la medida en que los Estados miembros logren aplicar el pilar dependerá en última instancia de las medidas que adopten a escala nacional y del grado de coordinación que se alcance en la UE respecto a toda una serie de medios políticos e institucionales, como la ayuda a un ingreso mínimo, la conciliación entre la vida profesional y la vida familiar, el fomento del empleo, la protección de los desempleados, y el desarrollo de competencias ⁴.

Las políticas macroeconómicas orientadas al empleo tienen el potencial de estimular la convergencia social: Las políticas adoptadas en la esfera social deben complementarse, además, con medidas que reactiven el crecimiento económico y la inversión en todos los sectores. Una de ellas es el «Plan de Inversión para Europa», que la CE estrenó a finales de 2014 para movilizar la inversión pública y privada por un valor total de 315 000 millones de euros durante el período 2015-2018, con el potencial de elevar en un punto porcentual el crecimiento económico anual de 2015 a 2017 y de crear hasta 1 300 000 empleos. Ahora que han transcurrido dos tercios del plazo inicialmente señalado para el cumplimiento del Plan, las evaluaciones preliminares indican que éste resulta fructuoso por muchos conceptos. Por ejemplo, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (EFSE), entidad financiera especialmente constituida para gestionar los fondos, ha movilizado hasta la fecha 154 000 millones de euros con la esperanza de beneficiar a casi 377 000 pequeñas y medianas empresas (pymes) ⁵. En vista de estos resultados, la CE se plantea reforzar el Plan, prorrogándolo hasta finales de 2020 e incrementando el objetivo de inversión. No obstante, y sobre todo ante la perspectiva de una prórroga posible, es importante tener presente que las inversiones fomentadas por el Plan se han asignado, por ahora, principalmente a las economías más fuertes de la UE. Ello podría acentuar todavía más las divergencias socioeconómicas ya evidentes entre los distintos Estados miembros. En cambio, si los fondos consignados en virtud del Plan se distribuyesen teniendo en cuenta las tasas de desempleo, cabría esperar beneficios mayores y redistribuidos de manera más equitativa en toda la UE. En este supuesto, se ganarían casi 2 millones de empleos, siendo los países con mayores cotas de paro los que registrarían el mayor repunte del empleo, lo cual reduciría las disparidades en el mercado de trabajo de la UE ⁶. Al mismo tiempo, parte de los fondos podría consignarse también para financiar medidas de apoyo al desarrollo de las competencias y del capital humano, de forma que se establecerían sinergias entre el Plan y el Pilar de derechos sociales.

¹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y cuidadores, por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

² Primera fase de una consulta de los interlocutores sociales organizada en virtud del artículo 154 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre una posible revisión de la directiva relativa a la declaración firmada (Directiva 91/533/EEC) en virtud del Pilar europeo de derechos sociales, documento de consulta de la CE, C(2017) 2611 final.

³ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17848&langId=en>.

⁴ OIT: *Building a social pillar for European convergence* (Ginebra, 2016) (disponible sólo en inglés). Resumen en español: *Construir un pilar social para fomentar la convergencia europea*, véase: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/-dcomm/---publ/documents/publication/wcms_488959.pdf.

⁵ CE: *Plan de Inversiones para Europa: las evaluaciones demuestran la conveniencia de reforzarlo*, Comunicado de prensa de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo de la Unión Europea, el Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (Bruselas, 2016).

⁶ OIT: *An employment-oriented investment strategy for Europe* (Ginebra, 2015) (disponible sólo en inglés). Resumen en español: *Una estrategia de inversión orientada al empleo para Europa*, véase: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_340484.pdf.

Políticas y programas de empleo juvenil

94. El empleo juvenil es uno de los principales desafíos de nuestros tiempos. Ocupa un lugar muy destacado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y en particular en el ODS 8.

95. Si bien el nivel de instrucción de los jóvenes es hoy más alto que nunca, éstos siguen teniendo dificultades en acceder al empleo, lo cual tendrá para el futuro graves implicaciones en sus ingresos, la demanda económica, la demografía y la estabilidad social. La tasa de desempleo correspondiente a los jóvenes (de 15 a 24 años de edad), hombres y mujeres, registra hoy niveles apenas inferiores a los de 2016, y seguirá siendo elevada en 2017: un 18,7 por ciento en la UE, un 17,5 por ciento en Asia Central y Occidental, y un 16,2 por ciento en Europa Oriental⁵⁹. Las tasas de desempleo juvenil son sistemáticamente muy superiores a las de los adultos, lo cual puede condenar a aquellos a percibir a lo largo de la vida unos ingresos y unas pensiones muy inferiores a los que disfrutaron las generaciones anteriores. Para dar una respuesta coherente y coordinada a este desafío, el ODS 8.b insta a desarrollar y a poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes.

96. Por ejemplo, en los países de Europa Oriental y Asia Central se ha creado, con ayuda tripartita y con la asistencia de la OIT, una red regional para fomentar el empleo juvenil. Los marcos de empleo juvenil que existen en esos países han sido evaluados en varias ocasiones mediante estudios de carácter voluntario realizados por homólogos, lo cual ha redundado en un fortalecimiento de las reformas institucionales y del potencial de los mandantes, amén de permitir a la OIT difundir conocimientos acerca de las prácticas buenas para promover el empleo. Así pues, Kazajistán adoptó un plan de acción para el empleo juvenil y en las tres regiones de la Federación de Rusia se han establecido con ese mismo objetivo varias colaboraciones, entre ellas, la puesta a prueba de políticas activas del mercado laboral. En Azerbaiyán se ha articulado una estrategia nacional de empleo acorde con los ODS y completada por un programa de fomento de la iniciativa empresarial. Además, se ha aplicado con el apoyo de la OIT un conjunto de medidas estratégicas destinadas, entre otras cosas, a la diversificación económica.

97. La recomendación del Consejo de la Unión Europea de abril de 2013 por la que se estableció la Garantía Juvenil conforma un marco estratégico común para solucionar las dificultades que afectan al desempleo juvenil en los Estados miembros de la UE. Esa recomendación preconiza la aplicación de una garantía juvenil en virtud de la cual toda persona menor de 25 años recibirá una oferta de empleo, formación de aprendiz, período de prácticas o formación continua de buena calidad, en un plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar desempleada⁶⁰. Todos los Estados miembros han adoptado planes de aplicación nacionales⁶¹. Las medidas correspondientes se refieren a la educación y la formación profesionales, al apoyo a los jóvenes empresarios, a los aprendizajes, a las

⁵⁹ OIT: *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2016: Tendencias entre los jóvenes* (Ginebra, 2016).

⁶⁰ Consejo de la Unión Europea: Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, 2013/C 120/01, 2013.

⁶¹ Criterios correspondientes a los Estados miembros donde las tasas de desempleo juvenil eran iguales o superiores al 25 por ciento, o donde las tasas de desempleo juvenil alcanzaban el 20 por ciento, pero aumentaron en al menos un 30 por ciento en 2012.

subvenciones salariales y para la contratación, al recorte de los costes no salariales y a las escuelas de segunda oportunidad para los jóvenes que abandonaron la escuela antes de tiempo. Desde 2014, más de 9 millones de jóvenes recibieron en la UE alguna oferta por conducto de la Garantía Juvenil. Aunque todavía es pronto para evaluar el impacto de esta garantía en otros parámetros, como puedan ser las tendencias macroeconómicas y demográficas, merece la pena destacar que la UE cuenta hoy 1 400 000 desempleados menos que hace tres años ⁶².

98. Según se detalla en la parte de este informe relativa a la aplicación, la CE y la OIT han colaborado estrechamente en la Garantía Juvenil de la UE. Un examen de la OIT sobre los programas vinculados a la Garantía Juvenil muestra que, según lo recomendado, los países han compaginado medidas de desarrollo de capacidad y de intermediación laboral, aunque con unos recursos todavía insuficientes ⁶³.

99. Las evaluaciones efectuadas de las garantías juveniles existentes desde más antiguo en varios países nórdicos muestran que esas garantías pueden ser determinantes para reducir el tiempo necesario para encontrar un empleo y para facilitar la entrada o reentrada en el mercado de trabajo ⁶⁴. Según se observó en las conclusiones relativas a «La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción», que la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 2012, las soluciones estructurales a largo plazo requieren una combinación de intervenciones en los planos macroeconómico y microeconómico.

La iniciativa empresarial, elemento indisociable del crecimiento del empleo

100. Desarrollar la iniciativa empresarial es un objetivo estratégico importante de las políticas públicas en la región. En abril de 2013, la UE adoptó un Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020. En la Federación de Rusia y, más en general, en los países de Europa Oriental y Asia Central, se procura fortalecer los derechos de propiedad y el clima empresarial para incrementar la inversión, la productividad y la diversificación económica.

101. La actividad empresarial puede clasificarse en tres grandes categorías: i) la actividad de las empresas comerciales y de los servicios locales; ii) la actividad de las empresas dedicadas a la innovación, y iii) la actividad fruto del empleo por cuenta propia vinculado al empleo por cuenta ajena. La primera categoría es la que mayor movimiento laboral registra, ya que las empresas muy pequeñas abren y cierran en función del mercado local y de las circunstancias, las competencias y los recursos personales. La segunda categoría abre perspectivas de crecimiento y creación de empleo más esperanzadoras, y suele relacionarse con las tecnologías digitales. La tercera categoría resulta de una combinación de características propias del empleo por cuenta propia y del empleo por cuenta ajena, y abre toda una serie de interrogantes jurídicos, que se analizarán en el capítulo 3.

⁶² CE: *Fact Sheet: Questions and Answers – Communication on the Youth Guarantee and Youth Employment Initiative* (2016).

⁶³ V. Escudero y E. López Mourelo: *The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges*, Research Department, Working Paper núm. 4 (Ginebra, OIT, 2015) (disponible sólo en inglés).

⁶⁴ OIT: *Policy brief – Garantías juveniles: ¿una respuesta a la crisis del empleo juvenil?* (Ginebra, 2013).

102. Para promover la iniciativa empresarial, ciertas condiciones generales se reputan indispensables, mientras que ciertas condiciones específicas, como son el acceso a la financiación, la competencia del sector informal, los tipos impositivos y la inestabilidad política, se citan como obstáculos que es necesario vencer ⁶⁵.

Un interés renovado por la educación y la formación profesionales

103. En lo que respecta a las competencias, las políticas han debido integrar varios problemas a la vez: la pérdida de cualificaciones de la fuerza laboral imputable a las altas cotas de desempleo, el creciente desfase de las competencias provocado por los cambios experimentados en la composición del empleo y la actividad económica, y el envejecimiento de la fuerza de trabajo.

104. Las políticas aplicadas en los países de la región tienen objetivos múltiples: conferir mayor atractivo a la educación y a la formación profesionales; definir mejor las competencias básicas cuya enseñanza debe proponerse en los marcos nacionales pertinentes; enriquecer las opciones de aprendizaje en el trabajo mediante la educación y la formación profesionales, y elevar los requisitos de garantía exigibles a los proveedores de formación. En varios países se ha estrechado la cooperación entre los proveedores de educación y formación profesionales, los servicios de empleo y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Dicha cooperación, que reviste muchas formas, también ha servido para fomentar un aprendizaje a lo largo de la vida más proactivo y centrado en las personas que más lo necesitan.

105. En la Federación de Rusia se han adoptado políticas para fortalecer el acceso de las personas con discapacidad al mercado de trabajo y el desarrollo de programas de educación y formación profesionales, por ejemplo mediante consultas más estrechas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Se ha creado una administración nacional de desarrollo de competencias para apoyar el nuevo sistema de estándares profesionales instaurado en 2014. El 1.º de enero de 2017 entró en vigor la normativa sobre la evaluación independiente de competencias, por la que se faculta a los empleadores y a los sindicatos para instaurar un sistema independiente de evaluación para estándares profesionales, basado en la confianza de los empleadores, los trabajadores y los candidatos en la calidad de la evaluación.

Nuevas trabas a la movilidad laboral

106. La libertad de circulación de la fuerza de trabajo es una característica importante de la CEI y de la Unión Económica Euroasiática. Permite a sus Estados miembros mantener unas políticas abiertas en materia de migración laboral y satisfacer la demanda de fuerza de trabajo en plazos relativamente breves.

107. La movilidad laboral transfronteriza es también un pilar de la UE. En 2014, unos 14 millones de residentes de la UE en edad de trabajar no vivían en su país de nacimiento (un 4 por ciento de la población en edad de trabajar), y 28 millones de migrantes instalados en la Unión Europea procedían de terceros países (un 8 por ciento de la población en edad

⁶⁵ Análisis por la OIT de las respuestas a las encuestas efectuadas por el Banco Mundial en empresas de los 36 países siguientes: Albania, Alemania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, República Checa, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Kazajistán, Kirguistán, Kosovo, Letonia, Lituania, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Montenegro, Polonia, Portugal, Rumania, Federación de Rusia, Serbia, Suecia, Tayikistán, Turquía, Ucrania y Uzbekistán.

de trabajar). La mayoría de los migrantes viven hoy en países de Europa Occidental y Septentrional. Varios estudios han demostrado que una gestión adecuada de la migración permite compensar en parte las tendencias demográficas desfavorables⁶⁶. En las políticas nacionales también es una prioridad mejorar las aptitudes profesionales y lingüísticas de la población de origen extranjero, consideradas como factor esencial de integración.

Políticas de ingresos y protección social

108. La protección social cumple una función esencial que se refleja claramente en el ODS 1.3, por el que se exhorta a adoptar sistemas y medidas de protección social apropiados para todos, incluidos niveles mínimos. La eficacia de los sistemas de protección social no debe medirse solamente por la cuantía de sus prestaciones, sino también en función de sus costes y del impacto general que éstos tienen en la economía. La protección social también cumple una función redistributiva, que atenúa los riesgos a lo largo del ciclo vital y puede contribuir a reducir las desigualdades, según se destaca en el ODS 10.4, del que la OIT es organización custodia.

Salarios mínimos

109. En casi todos los países de la región existe un salario mínimo legal, lo cual ha resultado ser, en muchos de ellos, eficaz para reducir las desigualdades salariales y la pobreza de los trabajadores en los últimos años, en particular después de la crisis financiera. Desde los años noventa, ocho países de la región (República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Irlanda, Polonia, Reino Unido y, últimamente, Alemania) han instituido un salario mínimo legal, mientras que países como Finlandia, Noruega o Suecia, han fijado salarios mínimos mediante convenios colectivos. En Suecia se está debatiendo sobre las bondades de introducir un salario mínimo, en parte por su potencial de garantizar a los trabajadores desplazados la igualdad de condiciones para el empleo.

110. En fechas recientes se demostró que, cuando son adecuados y regularmente reajustados en función del coste de vida y de otros factores económicos, los salarios mínimos pueden coadyuvar al aumento de los salarios de los trabajadores poco retribuidos (entre ellos, numerosas mujeres), sin por ello tener una incidencia muy negativa en los empleos. Así lo concluyó, por ejemplo, la comisión sobre salarios bajos (*Low Pay Commission*) del Reino Unido (2014)⁶⁷, y lo confirmó la primera valoración del nuevo salario mínimo nacional fijado en Alemania (2016)⁶⁸.

111. Los salarios mínimos varían ampliamente de un país a otro de la región y también de la UE. Estas variaciones reflejan a grandes rasgos las diferencias existentes entre los distintos países en términos de coste de vida y productividad laboral. El indicador estadístico más utilizado para evaluar la cuantía de los salarios mínimos en relación con las coyunturas económicas y sociales imperantes es el índice Kaitz, que permite estimar el ratio entre el salario mínimo y el salario medio o mediano nacional. En el gráfico 4, donde se presentan

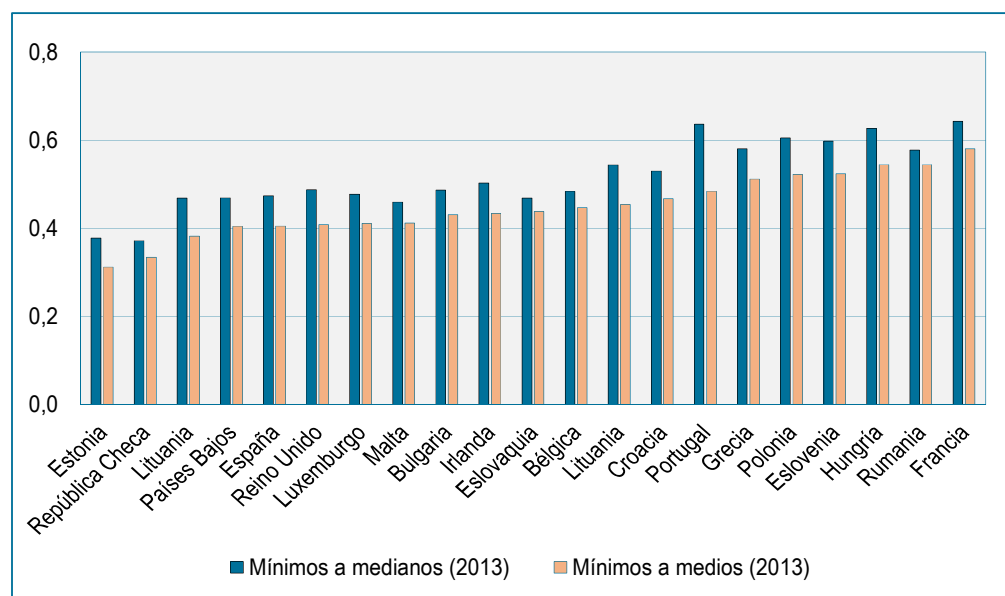
⁶⁶ CE: *Employment and Social Developments in Europe 2015*, Chapter II.2, «Mobility and migration in the EU: Opportunities and challenges» (Luxemburgo, 2016).

⁶⁷ Low Pay Commission: *The future path of the national minimum wage*, Cm. 8817 (Londres, 2014).

⁶⁸ Mindestlohnkommission: *Erster Bericht zu den Auswirkungen des Gesetzlichen Mindestlohns* (Berlín, 2016).

estimaciones relativas a 21 países europeos, se observará que en Estonia y en la República Checa el salario mínimo corresponde a alrededor de un 37-38 por ciento del salario mediano, mientras que en Francia, Hungría o Portugal supera el 60 por ciento. En la mayoría de los 21 países considerados, el salario mínimo varía entre el 45 y el 60 por ciento del salario mediano. El ratio entre el salario mínimo y el salario medio (que en promedio es un 15 por ciento superior al salario mediano) suele situarse entre un 40 y un 55 por ciento. Según la media ponderada correspondiente a toda Europa, los salarios mínimos se fijan en, más o menos, un 50 por ciento de los salarios medianos.

Gráfico 4. Salarios mínimos en relación con los salarios medianos y medios, diversos países europeos, datos de 2013 (índice Kaitz)



Fuente: *Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017*, Eurostat – Estadísticas de la Unión Europea sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC).

112. Mientras en la mayoría de los países europeos existe un salario mínimo, ya sea legal o determinado por negociación colectiva, dos países optaron, en fechas recientes, por instaurar un «*living wage*» (salario vital adecuado). La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) tomó nota de que «la noción de *living wage* ... remite a la vez a la existencia de una remuneración mínima y a un nivel de vida aceptable»⁶⁹. En 2014, Irlanda instituyó un salario vital adecuado (*living wage*), hoy fijado en 11,70 euros por hora, que pese a no ser de obligado cumplimiento es aplicado por algunos empleadores. Ese importe contrasta con el del salario mínimo legal aplicable en todo el país, que es de 9,25 euros por hora y debería ser aplicado por todos los empleadores. En el Reino Unido, el salario mínimo nacional se conoce desde abril de 2016 como el «*national living wage*» (salario vital adecuado a escala nacional). Se ha fijado en 7,50 libras esterlinas (con referencia a los ingresos medianos) y es aplicable a los trabajadores mayores de 25 años.

⁶⁹ Véase OIT: *Sistemas de salarios mínimos*, Estudio General de las memorias relativas al Convenio (núm. 131) y a la Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimos, 1970, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, Ginebra, 2014, párrafo 53.

Sostenibilidad de los sistemas de pensiones

113. La creciente esperanza de vida y el envejecimiento de la población han inducido una serie de reformas para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Se han ido suprimiendo poco a poco los incentivos a la prejubilación y se han ido alargando los períodos de cotización que dan derecho a una pensión completa. En varios países se ha elevado la edad legal de jubilación, a veces considerablemente, y se han uniformado las edades de jubilación para hombres y mujeres. No obstante, sigue preocupando que en el futuro las mujeres puedan no tener derecho a pensiones adecuadas, por ser generalmente menores sus períodos de contribución y los importes de sus cotizaciones a lo largo de su vida activa.

114. La edad de jubilación efectiva y de jubilación normal sigue siendo muy diferente en función de los países. En Europa Central y Oriental, la edad de jubilación efectiva era, en 2014, de 62,5 años para los hombres, y de 59,6 años para las mujeres. En la Federación de Rusia, Turkmenistán y Uzbekistán, es de 60 años para los hombres y de 55 años para las mujeres. Sin embargo, desde el 1.º de enero de 2017, se observa un aumento progresivo de la edad de jubilación de los funcionarios rusos, que en 2032 habrá pasado de 55 a 63 años para las mujeres, y de 60 años a 65 años para los hombres. En la UE-15⁷⁰, la edad efectiva de jubilación se acerca a los 63 años para los hombres, y a 62 para las mujeres. Los países más afectados por la crisis, como Grecia o Portugal, han adoptado medidas para aumentar la edad de jubilación.

115. La financiación de las pensiones en Asia Central y en el Cáucaso Meridional se ve coartada por unas tasas de desempleo informal y de emigración laboral elevadas, pues los sistemas de pensiones dependen de las actuales cotizaciones y transferencias procedentes de los presupuestos del Estado. La cobertura de las prestaciones para la pensión de vejez en sintonía con el ODS 1 es casi universal en la región; sus niveles más bajos se registran en los Balcanes Occidentales y en Asia Central. Se destacará sin embargo que esta cobertura menguó en los últimos años en Albania, Azerbaiyán y Grecia.

116. En la UE, las reformas de las pensiones han alcanzado el objetivo general de garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones. Con todo, subsisten dudas sobre si las prestaciones serán idóneas⁷¹ y si las futuras reformas de las pensiones permitirán garantizar una protección suficiente contra la pobreza durante la vejez⁷². Los principales motivos de preocupación son la disminución anunciada de las pensiones; la merma de las futuras tasas de sustitución de las pensiones; el mayor protagonismo de unos sistemas cuya financiación se halla expuesta a unos mercados de capitales inciertos e inestables, y la protección inadecuada de aquellos cuya vida profesional es más breve y que han cobrado ingresos menores.

117. ¿Qué impacto pueden tener estas tendencias en la política de protección social? Pues bien, para garantizar buenas condiciones sociales y combatir la pobreza sería preciso

⁷⁰ La UE-15 está conformada por los 15 Estados miembros que se adhirieron a la UE antes de 2004.

⁷¹ CE: *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060)* (Bruselas, 2015).

⁷² CE: *The 2015 Pension Adequacy Report: Current and future income adequacy in old age in the EU* (Luxemburgo, 2015).

que los sistemas públicos integrasen entre sus objetivos la necesidad de asegurar pensiones de vejez mínimas, ya sea por conducto de las medidas redistributivas actuales o bien de otras nuevas, para asegurar que también queden protegidos quienes, por haber interrumpido su vida laboral o haber cobrado magros ingresos, no hayan podido acumular suficientes derechos mediante el sistema contributivo. En muchos países de la región, la creciente diversidad de estatus laboral y unos historiales de empleo interrumpidos se asocian a unos niveles de protección social cada vez más desiguales en el presente y para el futuro.

118. Es pues necesario que en las actuales reformas sociales y de las pensiones se preste mayor atención a la igualdad entre hombres y mujeres, así como entre categorías de ocupaciones, ingresos y competencias. Ello implica asimismo cuidar siempre de que las políticas de empleo y protección social sean coherentes e integradas.

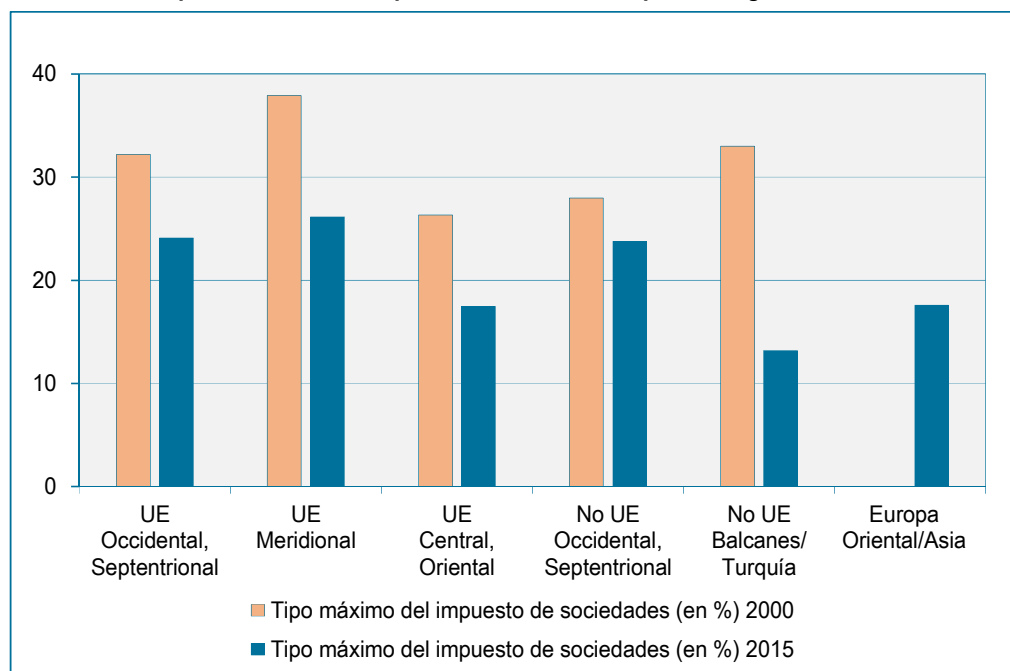
La vía tributaria al servicio del crecimiento y del empleo

119. En los países donde gran parte del gasto destinado a la protección social se financia mediante cotizaciones salariales y no por la tributación general no se deja de debatir sobre el impacto que la protección social tiene en el coste del trabajo y en el empleo. Las cotizaciones a la seguridad social representan entre un 20 y un 37 por ciento del coste total del trabajo en la UE. Las cotizaciones de los empleadores a la seguridad social superan el 22 por ciento en casi la mitad de los países de la UE. Dinamarca, donde esas cotizaciones son insignificantes, es la excepción. En Asia Central se plantea en particular el problema de los altos costes no salariales, a menudo vinculados a un crecimiento escaso del empleo formal.

120. Una estrategia para paliar el débil crecimiento del empleo ha consistido en reducir el coste total del trabajo, en particular para los empleadores. También se ha pensado, para elevar la tasa de actividad, en animar a más personas a reincorporarse a la vida laboral en vez de vivir de las prestaciones sociales. Sin embargo, la disminución de las prestaciones sociales también ha generado desazón entre los beneficiarios, y aunque esas reformas han tenido cierto impacto en el desempleo total, apenas han contribuido a la reincorporación de los desempleados de larga duración a la vida activa. También está demostrado que muchas de las personas que se han reintegrado en el mercado de trabajo están sujetas a relaciones de empleo atípicas⁷³.

121. Las recientes reformas, en particular aquellas introducidas en la UE, apuntan a reducir la tributación del trabajo, especialmente del trabajo asalariado escasamente retribuido. Las reducciones impositivas se financian por lo general mediante un aumento del impuesto sobre el valor añadido y tasas sobre combustibles, el tabaco y el alcohol, que son de por sí regresivos. Al propio tiempo, la competencia que genera el tipo del impuesto de sociedades hace difícil establecer un equilibrio entre la competitividad a escala mundial, por una parte, y la sostenibilidad financiera y la idoneidad de los sistemas de protección social, por otra parte. Desde 2000, el impuesto de sociedades se ha reducido radicalmente en toda la región (gráfico 5) y los ratios entre impuestos y PIB han caído levemente en Europa Occidental, Septentrional y Meridional, lo cual se ha visto compensado en parte por el aumento de los impuestos al consumo y por la mayor eficacia de los servicios de recaudación. En cambio, este ratio ha aumentado en Europa Oriental y Asia Central, principalmente a causa de los progresos registrados en la recaudación de impuestos y de la creciente incorporación de la fuerza de trabajo a la economía formal.

⁷³ Véase, para Alemania, T. Rothe y K. Wälde: *Where did all the unemployed go? Non-standard work in Germany after the Hartz reforms*, Discussion Paper núm. 1709, Gutenberg School of Management and Economics (2017).

Gráfico 5. Tipos máximos del impuesto de sociedades, por subregiones

Fuente: Encuesta de KPMG sobre los tipos del impuesto de sociedades.

122. De manera más general, en un contexto en el que los ingresos aumentan despacio y la deuda pública es considerable se han reforzado las medidas para reducir la competencia tributaria, además de la evasión y el fraude fiscales. La aparición de modelos empresariales digitales también hace más necesario modernizar los sistemas impositivos.

Gobernanza del mercado de trabajo y diálogo social: un contexto en mutación

Legislación sobre la protección del empleo para un mercado de trabajo menos fragmentado

123. Todos los países de la región procuran a duras penas encontrar un equilibrio entre el objetivo de facilitar a los empleadores la tarea de gestión de sus empresas y el de preservar los derechos y la protección de los trabajadores. Las normas internacionales del trabajo y los mecanismos de control conforman un marco de referencia adecuado para hallar ese equilibrio. Las reformas promulgadas en la región desde 2008 han apuntado esencialmente y de manera general a incrementar la flexibilidad del mercado de trabajo ajustando la relación laboral a la dinámica socioeconómica, a fin de estimular la inversión y el crecimiento económico. Las legislaciones vigentes, y en particular las relativas a la contratación y al despido de trabajadores, se han considerado en muchos casos excesivamente rígidas e inhibitorias del desarrollo económico. También se han cuestionado en algunos casos los mecanismos centralizados de fijación de salarios establecidos por convenios colectivos de ámbito nacional y sectorial.

124. Esta tendencia obedece en parte a las novedades recientemente experimentadas en la gobernanza económica internacional. Así lo demuestra, por ejemplo, el programa de reforma de 2015-2018 que Bosnia y Herzegovina ha negociado con la UE, y según el cual

las reformas del mercado de trabajo se introducirán «según lo acordado con el FMI y el Banco Mundial y en consulta con los interlocutores sociales», en particular respecto a la revisión del Código del Trabajo destinada a «conferir mayor flexibilidad a las condiciones de trabajo». En los países de Europa Central y Oriental, las organizaciones de empleadores han propugnado enérgicamente una revisión de la legislación laboral para estimular la competitividad y mejorar el clima empresarial. La mayoría de los sindicatos se oponen a estas reformas y suelen insistir en que se necesita una ejecución más efectiva del derecho aplicable y de la legislación vigente.

125. La mayoría de las reformas de la legislación sobre protección del empleo tienen por principal objeto reducir los costes para los empleadores y flexibilizar la relación laboral a fin de facilitar la contratación de las personas desempleadas. Se ha abaratado el despido de los trabajadores permanentes (plazos de preaviso más breves, limitación de las readmisiones y del importe de los créditos salariales, y reducción de la indemnización por despido) y se han tomado medidas para facilitar la contratación de trabajadores temporales, cuya protección se ha mejorado en cierta medida. De un país de la región a otro se observan amplias diferencias en la definición del despido procedente, la protección de los trabajadores en caso de despido improcedente, las disposiciones relativas a las indemnizaciones por despido y los procedimientos de recurso. Algunos países de la UE han acometido profundas reformas del mercado de trabajo.

126. En algunas partes de la región, la economía informal y el trabajo no declarado son prácticas corrientes, que se procuran atajar en Albania, Grecia y Portugal, al tiempo que se agravan en la UE ⁷⁴. Varios países han optado también por reforzar su legislación para limitar el recurso a trabajadores temporales, trabajadores terceros y trabajadores desplazados, y para mejorar así la protección de la fuerza de trabajo nacional.

Cambio de prácticas en el diálogo social y en la negociación colectiva

127. El diálogo social ha sido esencial para mitigar el impacto negativo e inmediato de la crisis en el empleo y en el ámbito social, como lo ilustran, por ejemplo, los acuerdos sobre jornadas laborales reducidas negociados en varios países ⁷⁵. Sin embargo, también ha sufrido fuertes embates en grandes partes de la región. La tasa de sindicación sigue en descenso, salvo en contadas excepciones, y la cobertura de la negociación colectiva ha sufrido un grave deterioro en varios países, mayormente inducido por enmiendas legislativas ⁷⁶. Con todo, este cambio de prácticas observado en el diálogo social tripartito también ha tenido efectos positivos, como una intervención más activa de los interlocutores sociales en los debates programáticos y la mayor consideración de los trabajadores de las pymes y de aquellos sujetos a formas de empleo atípicas. En la UE se pone actualmente empeño en mejorar el diálogo social ⁷⁷.

⁷⁴ La UE creó la «Plataforma europea para combatir el trabajo no declarado» para propiciar el intercambio de métodos y prácticas recomendadas.

⁷⁵ Véase, por ejemplo, A. Hijzen y S. Martin: «The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: A cross-country analysis», en *IZA Journal of Labor Policy*, 2(5) (2013).

⁷⁶ Véase, por ejemplo, Eurofound: *Mapping key dimensions of industrial relations* (2016).

⁷⁷ CE: *A new start for Social Dialogue* (Bruselas, 2016).

128. En los Balcanes Occidentales se confiere hoy mayor protagonismo a las instituciones nacionales de diálogo social tripartito en la formulación de políticas, concretamente en respecto a la fijación de los salarios mínimos. En el Cáucaso Meridional, y más concretamente en Azerbaiyán y Georgia, se han creado instituciones de diálogo social tripartito. En la Federación de Rusia se pactan regularmente acuerdos tripartitos de ámbito general sobre varios temas, y se han incrementado las prerrogativas de la comisión tripartita para el diálogo social. En la UE se intensifican desde 2013 los esfuerzos por recabar la participación de los interlocutores en el semestre europeo, en especial mediante recomendaciones para que intervengan en la articulación y aplicación de los programas nacionales de reforma, que son un mecanismo importante para la coordinación económica entre los Estados miembros de la UE ⁷⁸.

129. En algunos países ha mejorado la organización y representación de los trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal, y algunos convenios colectivos se han hecho extensivos a los trabajadores desplazados o subcontratados *in situ*. La negociación colectiva sobre la ordenación del tiempo de trabajo ocupa un lugar destacado en varias empresas. Alemania y Suiza han adaptado sus políticas sobre extensión de los convenios colectivos para conferirles mayor cobertura, mediante la inclusión de criterios de interés general y la consideración de si las partes son suficientemente representativas.

130. En otros países de la región, sin embargo, la gravedad de la crisis ha minado el diálogo social. Ciertas reformas jurídicas e institucionales han sido perjudiciales en varios países donde la negociación colectiva era tradicionalmente fuerte ⁷⁹.

131. Aunque los períodos de crisis y posteriores han sido a veces muy distintos de un país a otro, también tienen características en común. Algunas tendencias ya evidentes antes de la crisis se han mantenido.

132. El diálogo social bipartito ⁸⁰ desempeña un papel más destacado en muchos países de la UE. En la mayoría de los casos adopta la forma de encuentros de máximo nivel entre sindicatos y empleadores o de negociaciones colectivas de ámbito intersectorial, salvo en Irlanda, donde se hace efectivo mediante la negociación colectiva del sector público. El diálogo social bipartito se desarrolla a veces para suplir la falta de diálogo social tripartito, pero también ocurre que estos dos sistemas coexistan. El diálogo social bipartito podría entenderse como una reacción de los interlocutores sociales a la pérdida de confianza en los gobiernos y como una manera de restablecer cierto grado de coordinación en la negociación colectiva y las relaciones laborales después de la crisis. Los sindicatos y las organizaciones de empleadores procuran así incrementar su legitimidad y su autonomía en las relaciones laborales, siguiendo el modelo de negociación colectiva sueco ⁸¹.

⁷⁸ Eurofound: *Involvement of the social partners in the European Semester: 2016 update* (2017).

⁷⁹ Véase, por ejemplo, S. Hayter: «Unions and collective bargaining», en J. Berg (director de publicación): *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century* (Ginebra, OIT, 2015) (disponible sólo en inglés).

⁸⁰ El diálogo social bipartito se refiere a toda forma de diálogo social entre representantes de los empleadores y representantes de los trabajadores, en los ámbitos nacional, sectorial y empresarial.

⁸¹ Véase, en particular, S. K. Andersen, J. E. Dolvik y C. Lyhne Ibsen: *Nordic labour market models in open markets*, Report 132, Instituto Sindical Europeo (Bruselas, 2014).

133. Otra novedad interesante que se observa en varios países, como Alemania, Eslovaquia o Francia, es la mayor insistencia en los procesos de intercambio de información y de opiniones entre interlocutores sociales y gobiernos. En el caso de Alemania, la crisis y el período posterior a ella mostraron lo muy eficaz que puede resultar, para paliar las dificultades de la coyuntura económica, un diálogo social espontáneo y no formalizado.

134. Pese a mejorar su capacidad institucional, algunos países tropiezan con un escollo: la falta de confianza entre las partes. Esa falta se advierte concretamente en los países donde los mecanismos de diálogo social han sido suspendidos o amputados en respuesta a la crisis financiera. Para restablecer esta confianza entre interlocutores sociales y gobiernos, algunos países han pactado acuerdos sobre temas concretos. En España, por ejemplo, se firmó después de la crisis un acuerdo sobre un plan de protección y reincorporación laboral de desempleados de larga duración. En Grecia se consensuó una hoja de ruta sobre el trabajo no declarado, después de que el diálogo social quedase gravemente cercenado durante un tiempo para permitir la introducción de los ajustes exigidos por los acreedores durante la crisis de la deuda soberana ⁸².

135. Cabe destacar asimismo otras prácticas también acertadas. Un par de países (Alemania y Eslovaquia) optaron por crear nuevas instituciones de diálogo social tripartito para atender los desafíos derivados de la crisis, en particular a escala subnacional, a fin de compensar el déficit de diálogo institucionalizado y la escasa cobertura de la negociación colectiva en algunas zonas. Del mismo modo, en Polonia, los consejos para el empleo y la antigua comisión tripartita de asuntos sociales y económicos fueron sustituidos, respectivamente, por nuevos consejos tripartitos para el mercado de trabajo y un consejo tripartito para el diálogo social. En otros países se prefirió reactivar las instituciones de diálogo social existentes en vez de crear otras nuevas. En Francia, por ejemplo, se habían organizado varias cumbres sociales antes de la crisis, pero sólo en circunstancias excepcionales. Otro ejemplo es el de Grecia, en particular en el sector público.

136. En muchos países parece despuntar la tendencia a institucionalizar o a fortalecer el diálogo social de ámbito regional o local, en el que participan autoridades públicas, organizaciones de empleadores y de trabajadores, y otras partes interesadas. Lo que los gobiernos y los interlocutores sociales desean, en efecto, es que los procesos de consulta y deliberación tripartita correspondan mejor a la realidad de los mercados de trabajo locales. Algunos países han rebajado los criterios de representatividad de los interlocutores sociales para que el diálogo social tripartito sea más genuinamente participativo.

137. Es preciso aprovechar todo el potencial que las instituciones de diálogo social ofrecen para reunir a los actores tripartitos. Sólo así se logrará un consenso sobre las políticas destinadas a superar los muchos obstáculos que coartan la reactivación del crecimiento y del empleo, y entorpecen la reducción de las desigualdades y los desequilibrios. El calado de los desafíos económicos y sociales hace indispensable una participación verdaderamente activa de los interlocutores sociales. Para que las estrategias y su aplicación sean eficaces, es imprescindible incrementar el potencial y los recursos de los interlocutores sociales y de las instituciones de diálogo social.

⁸² Eurofound: *Collective bargaining in Europe in the 21st century* (Dublín, 2015).

Superar los desafíos estratégicos

138. Desde la crisis financiera de 2008, la región ha experimentado incesantes actividades programáticas, y así lo evidencia el análisis recién expuesto. Aunque se vuelve a crear empleo en la región, quedan todavía muchas asignaturas pendientes, sobre todo en lo referente al aspecto cualitativo y cuantitativo de los empleos. Los países de la región han conseguido a menudo resolver los problemas y obviar los escollos propios del mercado de trabajo, y se han concentrado en no dejar atrás a los más vulnerables.

139. Con todo, es todavía muy necesario incrementar la coherencia de las políticas macroeconómica, social, del mercado de trabajo y de la educación. Las fuerzas que modelan el mercado de trabajo actúan más rápidas que nunca, potenciadas no sólo por los cambios demográficos y migratorios, sino también por el progreso tecnológico y los cambios medioambientales. No basta ya con responder a las crisis económicas: ha llegado el momento de fraguar una visión de futuro que sea sostenible, adaptable y coherente.

140. El futuro depara desafíos y oportunidades de gran envergadura, como se verá en el próximo capítulo.

Capítulo 3. Preparar el porvenir del trabajo

141. En los capítulos anteriores se presentaba someramente la situación del mundo del trabajo tal como hoy se observa en la región. También se esbozaban las fuerzas y reacciones estratégicas que la originaron, y se destacaron los muchos desafíos que todavía nos aguardan. En este capítulo, volveremos la mirada hacia el porvenir.

142. La gente es hoy perfectamente consciente de los cambios profundos, y cada vez más rápidos, que a diario experimenta su vida laboral. Factores como la globalización, los avances tecnológicos, el cambio climático y los retos demográficos, como la migración, tienen hondas repercusiones en el futuro del trabajo y la sociedad.

143. Sin embargo, y conviene no olvidarlo, no todas las políticas que han conducido a la situación actual apuntaban meramente a responder a esos factores de cambio: muchas de ellas obedecían a decisiones maduras. Todos los países de la región terminan atravesando, con independencia de sus respectivos contextos nacionales, dificultades similares. Además, muchos ciudadanos experimentan un sentimiento creciente de inseguridad y desigualdad.

144. La región protagonizó las anteriores revoluciones industriales. Su modelo social se exportó al mundo entero. Es no obstante motivo de creciente preocupación que los tradicionales modelos sociales ya no permitan responder adecuadamente a la diversificación cada vez más intensa de los mercados de trabajo, y que sea preciso adaptarlos a este nuevo contexto mundial.

145. En el presente capítulo se analizan los desafíos que habrán de superarse en la región, principalmente desde cuatro perspectivas estrechamente interconectadas: cómo percibe la gente el trabajo, en particular en relación con la sociedad; cómo es posible crear empleos decentes; cómo se organizan el trabajo y la producción, y cómo convendría estructurar gobernanza del futuro mundo del trabajo.

Trabajo y sociedad

146. Aunque el «canto del cisne» del trabajo da mucho que hablar, el trabajo sigue siendo un aspecto esencial de nuestra vida. De él derivamos razón de ser, motivación y dignidad. Es además foco de interacción y de integración sociales, y permite una participación activa en la sociedad. Está más que demostrado que tiene un impacto positivo en el bienestar y la felicidad ⁸³.

147. La región ha sido una importante cuna del pensamiento filosófico y económico, en el que la noción de trabajo ocupa un lugar destacado. Pensadores como Adam Smith, Karl Marx y Sigmund Freud recalcaron la importancia que el trabajo reviste en la definición de nuestra identidad, en nuestra posición social y en nuestra autoestima. Jean-Jacques Rousseau procuró, por su parte, establecer un equilibrio entre la igualdad y la libertad en la sociedad mediante un contrato social, mientras que Vladimir Soloviev describió el trabajo como una interacción entre la gente y el mundo material que debe garantizar una existencia con sentido

⁸³ J. M. De Neve y G. Ward: «Happiness at work», capítulo 6, en J. Helliwell, R. Layard y J. Sachs (directores de publicación): *World Happiness Report 2017*, Nueva York, Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible, 2017.

para todos ⁸⁴. Todas estas corrientes filosóficas se sintetizan en la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia, donde se destaca que «el trabajo no es una mercancía» y que «todos los seres humanos [...] tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades».

148. La naturaleza profunda del trabajo está sufriendo transformaciones. El empleo único para toda la vida ha dejado de ser la norma, y aunque la multiplicidad de empleos a lo largo de una carrera profesional permite establecer redes sociales más amplias, también puede socavar la calidad de la interacción social. La obligación de trabajar en puntos geográficos distintos y con nuevas fórmulas empresariales está alterando la interacción entre trabajadores y empleadores, y también entre los propios trabajadores y entre los propios empleadores. Por otra parte, los avances tecnológicos permiten hoy a los grupos desfavorecidos, como las personas con discapacidad, los trabajadores de más edad y aquellos que buscan modalidades de trabajo más flexibles, acceder con mayor facilidad al mercado de trabajo, ya sea gracias a la informática o una infraestructura mejorada de los transportes públicos.

149. El trabajo es hoy fuente de angustia para muchos. La globalización y las nuevas formas de producción se perciben muy a menudo como obstáculos a la tutela de los derechos de los trabajadores, que pueden sentirse por tanto más indefensos. Los avances tecnológicos nutren el temor a la destrucción de empleos y a una deshumanización de la vida laboral y de las relaciones de trabajo. Por otra parte, el cambio climático amenaza nuestros actuales modos de consumo y producción, además de comprometer la capacidad de las generaciones venideras para disfrutar y aprovechar los recursos que el planeta ofrece.

150. También cambian las esperanzas respecto al trabajo. En toda la región se observa, especialmente en entre los más jóvenes, una aspiración profunda a un trabajo gratificante más que a un trabajo alimentario ⁸⁵. Buena muestra de ello es su preocupación por compaginar mejor la vida profesional y la vida privada, aunque las expectativas varíen en función de los grupos demográficos. Así, los padres jóvenes buscan soluciones que les permitan atender mejor las necesidades de su familia. Muchos adultos desean invertir en su desarrollo personal y en el aprendizaje. Otros, que no pueden hacerlo por ser sus jornadas laborales demasiado breves, quisieran trabajar más horas. Finalmente, otras personas, agobiadas por unas jornadas laborales muy prolongadas, preferirían trabajar menos. Por su parte, los trabajadores de edad buscan modalidades laborales que se adecuen a sus condiciones físicas.

151. Todo ello implica la necesidad de remodelar la distribución del trabajo en la sociedad. Nadie pondrá en duda, por ejemplo, que el trabajo en el sector de los cuidados, propicio para la reproducción social, es importante para el bienestar individual y colectivo. Sin embargo, este tipo de trabajo se considera en general como un «trabajo de mujeres», y se suele marginar e infravalorar. Este fenómeno entronca con la dicotomía existente entre el trabajo productivo remunerado y el trabajo reproductivo no remunerado, la cual favorece determinados tipos de actividades más que otros, y conduce básicamente a la cuestión del tiempo de trabajo, verdaderamente importante para la mayoría de las personas, aunque también a la cuestión del valor que otorgamos a este tipo de trabajo.

⁸⁴ V. S. Soloviev: *Justification of the good: An essay on moral philosophy* (1897).

⁸⁵ Eurofound: Sexta Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo, 2016.

Trabajo decente para todos

152. Otra cuestión fundamental es cómo crear empleos decentes para todos en el futuro. Dos factores son especialmente importantes a este respecto, y han suscitado un animado debate: la persistencia de un crecimiento débil y la rapidez de la transformación tecnológica.

¿Un futuro de crecimiento económico débil?

153. En primer lugar, si bien es cierto que últimamente mejoraron las perspectivas de crecimiento económico para el futuro, las previsiones de crecimiento son todavía inciertas y poco halagüeñas, como se indicó ya en el presente informe. Es verdad que en la mayoría de los países de la región se ha observado un repunte del empleo, pero muchos de los puestos de trabajo que se crean no corresponden al modelo de relación de trabajo típica⁸⁶. Además, el nivel de crecimiento no ha alcanzado a generar los empleos decentes que se necesitan. Las previsiones de crecimiento son, para la mayoría de los países de la región, relativamente modestas, y es de temer que este fenómeno no sea meramente pasajero.

154. Aunque se habla de una recuperación moderada desde la crisis de 2008-2009, también se menciona un «estancamiento secular», caracterizado por una escasa demanda agregada debida a un exceso de ahorro y a unos niveles de inversión bajos⁸⁷. A estos factores se suma la disminución de la demanda inducida por la congelación prolongada de los salarios y el aumento de las desigualdades. De hecho, las proyecciones a largo plazo para Europa y Asia Central hasta 2060 auguran un crecimiento económico débil, con unas tasas de crecimiento de la producción de entre un 1 y un 2 por ciento, y algo superiores en Turquía y Asia Central⁸⁸.

155. Estas sombrías perspectivas se ven agravadas por la evolución demográfica, caracterizada por un envejecimiento de las sociedades y la desaceleración, cuando no el estancamiento, del crecimiento demográfico en la mayoría de los países de la región. Es un hecho que la población ya decrece en muchos lugares.

La tecnología y los empleos del futuro

156. Se considera que si bien las nuevas oleadas de transformación tecnológica han mejorado la productividad y el crecimiento, también que restan potencial a la economía para

⁸⁶ En este contexto, una relación de trabajo típica consiste en un empleo a tiempo completo en virtud de un contrato de trabajo de duración indeterminada que ofrece una protección adecuada contra el despido, el acceso a una amplia gama de derechos y mecanismos de protección, como el respeto de todos los derechos fundamentales de los trabajadores, la cobertura por los regímenes de protección social, y el derecho a participar en la toma de decisiones mediante el diálogo social y la representación de los trabajadores en las empresas.

⁸⁷ C. Teulings y R. Baldwin (directores de publicación): *Secular stagnation: Facts, causes and cures*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2014.

⁸⁸ CE: *The 2015 ageing report: Underlying assumptions and projection methodologies*, European Economy, núm. 8, 2015; The Conference Board: *Global Economic Outlook 2016*; OCDE: *Looking to 2060: Long-term global growth prospects*, Economic Policy Papers núm. 3, París, 2012.

crear empleos⁸⁹. Algunos estudios alarmistas alertan del riesgo de que la evolución tecnológica desplace empleos⁹⁰, y en los últimos años han surgido incluso diversas formas de «pesimismo tecnológico».

157. Estas preocupaciones no datan de hoy y la coyuntura que atraviesa la región es inquietante. Los avances de la tecnología digital se han extendido a la mayor parte de la región, pero manifiestamente sin haber impulsado un crecimiento análogo al derivado de las anteriores revoluciones industriales. Diríase más bien que han beneficiado a un puñado de campeones del mundo de la tecnología digital, en detrimento de las empresas tradicionales, y entrañado una extensa redistribución de los empleos y de los trabajadores, aunque sin amenazar el volumen de empleo total.

158. La tecnología tiene repercusiones complejas y extensas, y efectos opuestos en el empleo. Podría sustituir el trabajo humano, pero también ser una ayuda para la mano de obra y las ocupaciones existentes, e incluso engendrar profesiones de nuevo cuño (como la «gestión de los medios sociales» en las grandes empresas). Dadas las variaciones sumamente heterogéneas registradas en los distintos mercados de trabajo de la región, estas repercusiones no siempre serán idénticas y algunos sectores de la economía apenas se verán afectados.

159. También las políticas son importantes. Si el desplazamiento de empleos debido a los avances tecnológicos se generalizara, la adopción de medidas para redistribuir el trabajo podría aliviar considerablemente sus consecuencias. Algunos preconizan la instauración de un sistema de garantía del empleo universal en el que el sector público actúe como el empleador de último recurso. Ello tendría, sin duda, notables repercusiones en las finanzas públicas, la política tributaria y la competitividad. Otros abogan, en cambio, por una reducción general del tiempo de trabajo, que se traduciría en empleos compartidos, de modo que todo el mundo trabajaría aunque menos horas.

160. La experiencia reciente es reveladora en este sentido. Se ha demostrado que, en los países donde los avances tecnológicos han alcanzado los principales sectores de la economía, como lo ilustra el uso de robots industriales en Alemania, muchos de los temores a una sustitución de la mano de obra carecen, por ahora, de fundamento. Se ha observado, al contrario, que la tecnología ayuda a los trabajadores y aumenta su productividad, además de mejorar sus condiciones laborales al relevarles en las tareas más arduas, mejorar la SST y dejarles más tiempo para realizar tareas creativas y gratificantes. Unas investigaciones realizadas sobre el uso de robots en la industria entre 1993 y 2007 en una muestra de

⁸⁹ Véase, por ejemplo, K. Schwab: *The Fourth Industrial Revolution*, Foro Económico Mundial, 2015.

⁹⁰ Véase, por ejemplo, respecto de los Balcanes Occidentales y Asia Central, Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial, 2016: Dividendos digitales*, Washington, D.C., 2016; C. B. Frey y N. Osborne: *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, Oxford Martin Programme, 2013; y J. Bowles: «The computerisation of European jobs», artículo de blog, Bruegel, 24 de julio de 2014. Sin embargo, en un estudio reciente de la OCDE se afirma que el examen de las tareas que requiere un trabajo y no la profesión en sí misma constituye un método más adecuado para evaluar el potencial de la tecnología para sustituir el trabajo humano. En el estudio se concluye que, en promedio, sólo el 9 por ciento de los empleos en una muestra de 17 países europeos corre un riesgo elevado (70 por ciento o más) de automatización en una o dos décadas, con algunas variaciones de un país a otro. Véase M. Arntz, T. Gregory y U. Zierahn: «The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis», OECD Social, Employment and Migration Working Papers núm. 189 (París, 2016).

17 países (principalmente de Europa Occidental y Septentrional) confirman los efectos positivos de la tecnología en la productividad laboral y su valor agregado. En cambio, no revelan efectos generales en el número total de horas trabajadas. Sigue preocupando, sin embargo, que ciertos trabajadores medianamente cualificados corran más riesgos de ser sustituidos ⁹¹.

Nuevas fuentes de creación de empleo

161. Además de crecer en los ámbitos de vanguardia tecnológica, la demanda aumenta también en otros sectores económicos. Uno de ellos es el de los servicios de cuidados. Ante el envejecimiento de la población, es hoy tanto más importante formalizar este sector, lo cual brinda una oportunidad excepcional para crear gran número de empleos que, con la ayuda de la tecnología, podrían contribuir a colmar el déficit en términos de cuidados y permitir a quienes hoy soportan la carga de prodigarlos gratuitamente participar en el mercado de trabajo y contribuir al crecimiento económico ⁹². Sin embargo, no se sabe a ciencia cierta cómo pueden financiarse esos empleos. Los regímenes de protección social están ya sumamente solicitados y la pobreza entre las personas de edad sigue siendo un problema en muchos países. Por lo tanto, un ahorro individual más elevado sería a lo sumo parte de la respuesta. Es necesario encontrar otras formas de monetizar e institucionalizar el trabajo en el sector de los cuidados.

162. El valor otorgado a los servicios de cuidado guarda estrecha relación con la valoración global del trabajo no remunerado. Persisten en la región enormes diferencias entre el volumen de trabajo no remunerado que realizan los hombres y el que realizan las mujeres. El trabajo no retribuido es uno de los factores por los que la participación de las mujeres en el mercado laboral sigue siendo inferior a la de los hombres.

163. Otros sectores que bien podrían crecer son el de las industrias verdes, principalmente el de las energías renovables; el de la salud; el de la educación y la formación, y el del ocio y el turismo. Sin embargo, que a su vez generen un crecimiento del empleo también depende de las políticas que se adopten. La sostenibilidad ambiental será un aspecto fundamental de las decisiones estratégicas que determinarán la estructura de las economías del futuro, como se señala en la Memoria que presenté a la Conferencia este año ⁹³.

164. Ahora bien, no queda claro qué tipos de empresas serán los principales motores de creación de empleo en esos ámbitos de crecimiento ni qué tipos de empleos estarán disponibles.

⁹¹ Sin embargo, se registró un descenso en el número de horas trabajadas por los trabajadores poco cualificados y, en menor medida, por los trabajadores medianamente cualificados. Véase G. Graetz y G. Michaels: «Robots at work», Centre for Economic Performance Discussion Paper núm. 1335, 2015.

⁹² Véase, por ejemplo, Agency for Strategic Initiatives y Skolkovo Management School: *Atlas of emerging jobs* (segunda edición), Moscú, 2015, págs. 31 y 39.

⁹³ OIT: *Trabajo y cambio climático: La iniciativa verde*, Memoria del Director General, Informe I, Conferencia Internacional del Trabajo, 106.ª reunión, Ginebra, 2017.

Necesidades en materia de competencias en un futuro de alta tecnología

165. Las tecnologías están abriendo, al igual que la evolución social y económica, oportunidades nuevas, que sin embargo sólo podrán aprovecharse si la fuerza de trabajo está adecuadamente cualificada. Existe una gran demanda de capacidades en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas, pero se advierten en estos ámbitos carencias considerables. Por otra parte, los empleos que requieren creatividad y habilidades emocionales y personales están menos expuestos que otros a la transformación y la sustitución. Los trabajos requerirán cada vez más una combinación de competencias informáticas y técnicas, lo cual implica centrarse en el perfeccionamiento de las cualificaciones más que en la sustitución de empleos.

166. Por consiguiente, las competencias profesionales seguirán siendo una de las principales preocupaciones de las instancias de decisión. Para generar la mano de obra cualificada necesaria a un crecimiento en el futuro y capaz de adaptarse a los cambios cada vez más rápidos de la economía mundial, sería preciso centrarse en el desarrollo de un conjunto más amplio de aptitudes cognitivas, amoldarse a las necesidades del mercado laboral y mejorar el acceso de todos al aprendizaje permanente. Ello supone actuar en tres frentes: i) la mejora de las cualificaciones de los trabajadores mediante el aprendizaje permanente; ii) la reconversión profesional de quienes se encuentran excluidos del mercado laboral, para facilitar su reinserción, y iii) la adquisición de nuevas competencias profesionales para disponer de una fuerza de trabajo adaptada a los nuevos empleos y profesiones. En el ODS 4 se destaca, precisamente, la importancia de una educación de calidad para todos y el papel especial de la formación profesional en el desarrollo de una fuerza de trabajo orientada al mercado de trabajo.

167. El desgaste de la relación de trabajo estable crea otras dificultades que coartan el desarrollo de las competencias. Tradicionalmente, la formación continua se impartía en las empresas, que solían conservar la mayoría de sus trabajadores «para toda la vida». Sin embargo, hoy día, son pocas las probabilidades de guardar un mismo empleo durante toda la vida laboral. Con el auge del empleo temporal, el aumento del número de trabajadores a tiempo parcial y la aparición de muchas formas de trabajo más flexible (como el trabajo a través de agencias y el trabajo de servicio, el trabajo a la demanda y el empleo independiente encubierto)⁹⁴, es menos probable que las empresas decidan invertir en desarrollar las competencias de sus trabajadores a largo plazo. El hecho de que el aprendizaje permanente sea cada vez más necesario puede implicar que esta responsabilidad termine por trasladarse al propio trabajador. La segmentación de la mano de obra en las empresas acentúa la desigualdad entre las distintas categorías de trabajadores y se traduce en una diferencia de trato en términos de condiciones de trabajo y de acceso a la formación continua. La carga de invertir en la formación recae cada vez más en cada trabajador, de forma que hacia él se desplazan también los correlativos riesgos y costes. Este cambio podría exponer a los empleadores a un déficit creciente de competencias.

168. Para reforzar los vínculos con el mercado de trabajo, será necesario fortalecer las conexiones de las instituciones de enseñanza tradicionales, como las universidades y las escuelas de formación profesional, con las empresas. Es cada vez más importante que los programas de estudios se articulen con representantes del mundo laboral, principalmente con los trabajadores,

⁹⁴ Para un debate más exhaustivo, véase OIT: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, op. cit., 2016.

y que al propio tiempo se imparta formación práctica en las empresas. Quizás sea ésta la fórmula que ha permitido a los sistemas duales de formación profesional de algunos países de Europa Occidental, como Alemania y Austria, mantener bajas las tasas nacionales de desempleo juvenil.

169. La juventud de hoy es, al menos sobre el papel, la mejor formada de todos los tiempos. Sin embargo, las encuestas de las empresas indican que los empleadores se quejan a menudo de la falta de adecuación de las competencias de las personas que se incorporan al mercado de trabajo. El número de titulados universitarios se ha disparado, especialmente en los países de la antigua Unión Soviética y de los Balcanes Occidentales, pero sin arrojar los beneficios económicos que hubiera cabido esperar. Cabe inferir que la calidad de los conocimientos adquiridos no se ajusta a las necesidades del mercado de trabajo. La participación en la enseñanza superior también ha aumentado en Europa Occidental, pero muchos titulados universitarios sólo logran incorporarse al mercado laboral en condiciones precarias.

170. En resumidas cuentas, serán las decisiones estratégicas adoptadas por los países las que determinen la distribución y la calidad del acceso a las competencias, y por ende la incidencia de éstas en la desigualdad salarial y la calidad del empleo en general ⁹⁵.

Organización del trabajo y de la producción

171. La dinámica del empleo se halla en perpetua evolución, a la par que nuestra manera de trabajar y producir.

Cadenas de producción mundiales y complejas

172. La economía internacional y el mundo del trabajo han experimentado cambios significativos en los últimos decenios. Los métodos y pautas tradicionales han sido modificados o sustituidos por formas nuevas e incipientes de trabajo y producción. Movidas por el afán de ser más competitivas y flexibles, las empresas son vectores del cambio determinantes, especialmente por su organización y estructura, tanto desde un punto de vista económico, financiero y geográfico como en términos de tamaño. Todos estos factores han condicionado de manera decisiva la naturaleza de su mano de obra.

173. Por otra parte, estos cambios afectan a todos los tipos de empresas, grandes y pequeñas. Sin embargo, las transformaciones y la incertidumbre que hoy experimentan no les impedirán seguir siendo las principales unidades de trabajo y producción, y por tanto la principal fuente de empleos decentes.

174. Muchos factores modifican hoy la manera de organizar el trabajo y la producción. Cabe destacar entre ellos el rápido desarrollo de las redes financieras globales; el creciente recurso a la externalización y la subcontratación; la multiplicación de las agencias externas y otros intermediarios, y la aparición de muchas redes de empresas de dimensiones diversas e interconectadas a través de las cadenas mundiales de suministro. Las consecuencias de estos fenómenos ya son visibles tanto en los planos local, subnacional, nacional e internacional, como en los distintos Estados Miembros y dentro de ellos.

⁹⁵ D. Vaughan-Whitehead, R. Vazquez-Alvarez y N. Maitre: «[Is the world of work behind middle class reshuffling?](#)», en D. Vaughan-Whitehead (director de publicación), *Europe's disappearing middle class? Evidence from the world of work* (Ginebra, OIT, 2016).

175. La financiarización de la economía también ha tenido consecuencias considerables para los trabajadores, el empleo y los sistemas de relaciones industriales. La desvinculación de los propietarios de las empresas, por una parte, de su dirección y sus trabajadores, por otra, abre numerosos interrogantes sobre la existencia de intereses divergentes y desigualdades en el mercado de trabajo. Además, el tradicional papel de la finanza y la inversión en la creación de empleo queda desvirtuado por unos productos financieros cada vez más complejos y desconectados de la economía real.

Presión creciente en la relación de trabajo

176. Estos cambios tienen y seguirán teniendo hondos consecuencias para los trabajadores, los empleadores y la sociedad. La creciente diversificación de los modos de producción y la consiguiente flexibilización de la mano de obra están modificando la relación entre los principales actores del mercado de trabajo. Las conexiones entre las empresas y los trabajadores son más impredecibles y los trabajadores rara vez permanecen con el mismo empleador a lo largo de la vida profesional. El empleo se desplaza cada vez más del tradicional modelo de trabajo a tiempo completo y de duración indefinida hacia formas «atípicas», como el trabajo a tiempo parcial o los contratos flexibles y de duración determinada. Esta dinámica erosiona poco a poco el clásico concepto de relación de trabajo vista como un acuerdo contractual normal, concertado entre una empresa y un trabajador.

177. Los desdibujados vínculos que hoy unen las empresas a los trabajadores también arrojan dudas sobre la idoneidad de los mecanismos de protección atinentes a la relación de trabajo. El peso del empleo informal en sus formas más diversas, como el trabajo por cuenta propia, el trabajo independiente, el trabajo por un empleador informal o el trabajo familiar no retribuido, sigue siendo considerable, especialmente en la parte oriental de la región. No queda claro si estos cambios, cualquiera que sea su manifestación, coinciden con los intereses a largo plazo de las empresas o de los trabajadores.

178. En vista de estas circunstancias, también cambia el papel del Estado en la conformación del marco normativo, si bien cabe suponer que esta contribución seguirá siendo decisiva en aras del buen funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo, en particular de la administración que facilita los flujos de empleo, el marco jurídico aplicable a las empresas y a los trabajadores, y las instancias responsables de velar por el cumplimiento de las normas. En este contexto, es importante que los gobiernos no sólo tengan capacidad de respuesta, sino también que sean proactivos en la modelación del cambio y conduzcan, por conducto del diálogo social tripartito, un proceso estratégico fundamentado en un debate detenido.

179. Cambia asimismo el contenido del trabajo. El encogimiento de la clase media, antes mencionado, se refleja en el cambio de las tareas y funciones de los trabajadores. En el extremo superior de la escala de distribución de los ingresos, el trabajo suele ser hoy más complejo, al igual que las estructuras empresariales. La creciente fragmentación de los sistemas de producción favorece el crecimiento de un amplio estrato de trabajadores «unidimensionales», como el que conforman los muchos «trabajadores del clic» de las plataformas. El carácter elemental de su trabajo implica que se les puede sustituir con facilidad, lo cual, sumado al hecho de que suelen no estar sindicados ni representados, redundará en una rebaja de sus salarios y puede limitar su protección.

La «economía a la demanda»

180. Es importante calar más hondo en los fenómenos especialmente inducidos por la tecnología, que han engendrado sectores enteros, o bien que han suplido otros más antiguos. Los términos como «uberización», «economía de los trabajos esporádicos» (*gig economy*), «trabajo compartido», «plataforma» y «trabajo en plataformas de trabajo en régimen de externalización abierta» (*crowdwork*) forman ya parte del vocabulario de las instancias de decisión y de los ciudadanos en general. Son conceptos surgidos de la economía digital y de la aparición de las empresas plataforma, que conectan a los trabajadores con los usuarios finales a través de Internet y de sus aplicaciones sin necesidad de proximidad física. Esas plataformas crecen rápidamente por su número y tamaño, y están ganando cuota de mercado en muchos sectores de la economía, gracias a unos costes de entrada escasos, a unos contextos normativos propicios (a menudo poco rigurosos) y a su presencia en el mercado global.

181. Las consecuencias de este fenómeno ya son patentes. La alteración de las tradicionales formas empresariales y de los mercados consolidados puede estimular ciertamente la competencia y la innovación, pero también plantea problemas en términos de dominio del mercado y de competencia desleal, así como en los ámbitos de la política tributaria y fiscal y de las condiciones de trabajo.

182. La principal preocupación en el plano normativo es que la economía del trabajo esporádico difumina la distinción entre el empleo asalariado y el empleo independiente. La condición jurídica del trabajador independiente que presta servicios viene más bien regulada por el derecho mercantil. Es pues capital determinar si su dependencia de un contratista único es tal que su situación pueda asimilarse prácticamente a la de un trabajador asalariado dependiente. Esta cuestión se halla cada vez más presente en los ordenamientos jurídicos nacionales y en los mecanismos de control de la OIT⁹⁶.

Protección para todos

183. Es verdad que la expansión de los nuevos modos de participación en el mercado de trabajo puede convenir tanto a las personas que desean trabajar y para quienes realizar un trabajo regular a tiempo completo es demasiado restrictivo (o incluso imposible), como para los empleadores que buscan flexibilidad para hacer frente a una intensa competencia. Sin embargo, las mujeres, los jóvenes, los trabajadores poco cualificados y los migrantes están representados de manera desproporcionada en las formas atípicas de empleo, que, si bien facilitan la entrada en el mercado laboral, no ofrecen ni seguridad ni protección.

184. Las consecuencias que estas tendencias entrañan son múltiples e importantes, al igual que los desafíos que plantean. Aunque algunos trabajadores pueden apreciar gozar de mayor libertad para organizar su vida, muchas veces lo hacen al precio de una participación muy limitada en la toma de decisiones y de la transferencia de diversos riesgos hacia ellos, que a menudo carecen de representación que les ayude a hacer valer y ejercer sus derechos

⁹⁶ Los órganos de control de la OIT han examinado casos en los que la condición jurídica de los trabajadores como empleados o contratistas independientes (en virtud del derecho de la competencia) planteaba dificultades en cuanto a la aplicación del derecho a la negociación colectiva (véase la discusión sobre la aplicación por Irlanda del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) celebrada en la Comisión de Aplicación de Normas durante la 105.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2016).

laborales. Las dificultades son aún mayores para los trabajadores del sector informal. La fragmentación del mercado de trabajo podría conducir a una situación en la que la responsabilidad de la protección social y las pensiones recaiga cada vez más en el individuo, los salarios desciendan para muchos, la jornada laboral pierda límites claros y los trabajadores deban competir entre sí por su próximo proyecto.

185. Se plantea pues la cuestión, fundamental, de la gobernanza del trabajo en el futuro.

La gobernanza del trabajo

186. Las profundas transformaciones antes descritas entrañan no sólo oportunidades, sino también desafíos. Para aprovechar esas oportunidades y superar esos desafíos se precisan bases sólidas que permitan anticipar y gestionar el cambio. En particular, la diversificación de las formas de empleo evidencia la necesidad de un marco programático que sea coherente y completo, de una aplicación extensa de las normas internacionales del trabajo, así como de una cooperación a escala regional e internacional. Las instituciones y los procesos de gobernanza del mercado de trabajo deberán funcionar eficazmente en su globalidad, para asegurar que «nadie se quede atrás», como se propugna en los ODS.

Necesidad de restablecer la confianza en las instituciones

187. Cada vez resulta más difícil consensuar un modelo de sociedad a gusto de su población. En la UE, los sondeos de opinión muestran que la desconfianza respecto a los parlamentos y gobiernos nacionales rebasa, en promedio, un 60 por ciento⁹⁷. Los partidos políticos no salen mucho mejor parados. Si bien la confianza en las instituciones ha repuntado ligeramente tras la sacudida de la recesión mundial, persiste la histórica tendencia de unos niveles de confianza a la baja. Algunos indicios delatan que este fenómeno pudiera no ser ajeno a la creciente desigualdad en los ingresos⁹⁸.

188. El grado de confianza en los actores del mercado de trabajo varía de un país de la región a otro, y son escasos los datos fiables a este respecto. Lo que sí se sabe es que, en toda la región, la confianza en los sindicatos y en las grandes empresas suele estar muy por debajo del 50 por ciento, que rara vez supera⁹⁹.

189. Restablecer la confianza debe ser pues una prioridad de las políticas públicas. La gestión del cambio en aras de un crecimiento inclusivo y del trabajo decente exige fortalecer el diálogo con todos los miembros de la sociedad, y por tanto reorientar aquellos valores que puedan fomentar la confianza en la formulación de políticas, como la transparencia, la inclusión, la legitimidad y la eficacia.

⁹⁷ CE: Standard Eurobarometer núm. 85, 2016.

⁹⁸ Edelman Trust Barometer, 2016.

⁹⁹ World Values Survey, Wave 6 (2010-2014).

Función esencial de las instituciones del mercado de trabajo en la gobernanza

190. Nunca se insistirá lo suficiente en el papel fundamental que desempeñan las instituciones del mercado de trabajo en la gestión, la agilización y el ajuste de los rápidos cambios experimentados en la región. La gobernanza del mercado de trabajo puede considerarse, por muchos conceptos, como un verdadero ecosistema donde los diferentes procesos e instituciones actúan en simbiosis y de manera interdependiente. Ningún país de la región ha dado todavía con la combinación perfecta. La gobernanza del mercado de trabajo es, en cualquier caso, un proceso evolutivo que necesita adaptarse y evolucionar con el tiempo.

191. Tres son los componentes medulares de este ecosistema de gobernanza que es preciso analizar. El primero es el marco legislativo en que se articulan las relaciones entre los diferentes actores del mercado de trabajo, y en que se reglamentan sus derechos y responsabilidades respectivos. El segundo es el diálogo social, que resulta indispensable en la elaboración de un marco legislativo adecuado y debe dar voz a todos los actores de la economía real. El tercero se refiere a lo que denominaremos, a falta de un término más adecuado, el sistema de administración del trabajo, que asegura la aplicación del marco legislativo, facilita los flujos de empleo y garantiza que los trabajadores queden amparados por regímenes de protección social y puedan ejercer sus derechos. Para cumplir esas funciones, el sistema de administración del trabajo está integrado por varias instituciones, estrechamente interconectadas, como la inspección del trabajo, los servicios públicos de empleo y los sistemas de información sobre el mercado de trabajo.

192. Por lo que respecta al marco legislativo, es preciso definir mecanismos que permitan la aplicación de los derechos y principios fundamentales en todo el mercado de trabajo. Muchas decisiones futuras tendrán una incidencia financiera en la capacidad de los gobiernos y de otras instituciones para garantizar la protección necesaria al desarrollo de una fuerza de trabajo inclusiva y capaz de adaptarse a unas necesidades económicas y sociales cambiantes. No se puede entonces hablar de justicia social sin antes realizar un examen crítico de la política tributaria. Los regímenes tributarios deben garantizar que cuantos participan en el mercado de trabajo contribuyan de manera justa a la financiación del sistema de gobernanza y de los mecanismos de protección descritos en los capítulos anteriores, y cuidar de no asfixiar a las empresas para que sigan siendo competitivas.

193. El diálogo social ha sufrido embestidas en muchas partes de la región, como se ilustra en el presente informe. Será preciso restaurarlo y reforzarlo para permitirle cumplir las importantes funciones que le corresponden y dar voz a todos los trabajadores garantizando su participación y la legitimidad de los procesos de elaboración de estrategias. La informalidad y la rápida aparición de nuevas fórmulas de empleo han dejado a muchos trabajadores y empresas sin cobertura legislativa, privados de representación mediante los interlocutores sociales y de participación en la negociación colectiva.

194. Es por tanto necesario promulgar leyes y crear instituciones que abarquen a todas las categorías de trabajadores y frenen la creciente segmentación del mercado de trabajo. Quizás sea también preciso reformar las instituciones de diálogo social. El marco legislativo deberá adaptarse para dar cabida a empresas y trabajadores cuyas características no siempre cuadran con las definiciones clásicas. Los interlocutores sociales deberán estudiar nuevos cauces de comunicación, divulgación y activismo para atraer e incluir a quienes por ahora no tienen voz en el mercado de trabajo.

Posible conveniencia de modificar el contrato social

195. Las dificultades registradas en el ámbito del diálogo social, ciertamente complejas y de gran envergadura, podrían reconducirse tal vez hacia una remodelación eventual del contrato social, tan castigado hoy día. Si una flexibilidad creciente ha de implicar un número todavía mayor de personas con trayectorias profesionales fragmentadas, será esencial determinar cómo garantizar a estas personas la seguridad de los ingresos. Este aspecto es esencial a la luz del estancamiento de los salarios reales, la deficiente protección del creciente porcentaje de trabajadores ocupados en formas atípicas de empleo, y los desafíos que deben superar los regímenes de protección social.

196. No existe una respuesta sencilla a este interrogante. Respecto a la seguridad de los ingresos, la propuesta de instaurar una renta básica universal¹⁰⁰ ha sido noticia. De hecho, se está empezando a poner a prueba a pequeña escala en algunos países y se está debatiendo en otros. Es un asunto muy polémico que suscita reacciones diversas. Los defensores de la renta básica universal argumentan que es una manera de compensar el desplazamiento de empleos motivado por la evolución tecnológica que permite a los interesados tomar sus decisiones libremente y es un instrumento para eliminar la pobreza, además de reducir los costes administrativos de los mecanismos de protección social existentes. Sus detractores consideran, en cambio, que puede desincentivar el trabajo. Temen una agravación de las desigualdades y un deterioro de los regímenes de protección social y los servicios públicos. Opinan que podría socavar la negociación colectiva y perjudicar a quienes abandonan voluntariamente el mercado de trabajo de manera temporal. Además, las propuestas varían enormemente en lo que respecta a la cobertura y a la cuantía de las prestaciones que se proponen, y suelen no ir acompañadas de estimaciones claras sobre los costes financieros y los mecanismos de financiación correspondientes.

197. La noción de seguridad de los ingresos durante toda la vida es el concepto medular del piso de protección social (PPS) definido a escala nacional en el marco de sistemas de seguridad social integrales. La existencia de un PPS permitiría propiciar la determinación de una renta básica, en virtud del principio según el cual «[e]l proceso de creación de sistemas de seguridad social integrales no puede detenerse en el primer nivel de la protección»¹⁰¹.

198. En la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) se reconoce la necesidad de proporcionar niveles de protección más elevados, normalmente mediante regímenes de seguro social. También se subraya la importancia de un enfoque de políticas coherente que promueva la actividad económica productiva y el empleo formal en el marco más amplio del Programa de Trabajo Decente¹⁰². Este enfoque permite combinar de modo óptimo los regímenes de protección social nacionales con diversos mecanismos

¹⁰⁰ Si bien se han planteado muchas propuestas diferentes, el concepto de renta básica universal suele designar una renta incondicional abonada por el gobierno a todos los ciudadanos, independientemente de si trabajan o no.

¹⁰¹ OIT: *Resolución y conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, Ginebra, 2011, párrafo 11 de las conclusiones.

¹⁰² Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), párrafo 10.

vinculados a la residencia o al empleo, con una financiación adecuada por la vía impositiva o contributiva ¹⁰³.

199. Los debates y el diálogo entablados sobre estas cuestiones no han terminado. Ya se han emprendido en la región muchas iniciativas para elaborar nuevos modelos e incluso definir un contrato social de nueva planta. Por ejemplo, el pilar europeo de derechos sociales tiene por objeto respaldar un funcionamiento equitativo y eficaz de los mercados de trabajo y de los sistemas de protección social, centrándose en la inclusión y la igualdad de oportunidades, y gira en torno a las condiciones de trabajo y a la protección social.

200. Además, los diálogos nacionales que se han organizado sobre el futuro del trabajo en el marco de la iniciativa para el centenario de la OIT sobre el futuro del trabajo han engendrado numerosas propuestas prometedoras. Así, en el Libro Blanco de Alemania ¹⁰⁴ se esboza un nuevo modelo para la innovación en una democracia social de mercado. Por su parte, la Federación de Rusia da prioridad a la humanización del trabajo e insiste especialmente en una sociedad y un mercado de trabajo inclusivos (en particular para los jóvenes, las mujeres y los trabajadores con discapacidad), instituciones eficientes y unas condiciones laborales mejores ¹⁰⁵. Otras contribuciones, como la de Francia ¹⁰⁶, se centran más en la necesidad de reforzar el futuro papel de la OIT, y en particular sus mecanismos vinculados a las normas. La contribución del Consejo Nórdico subraya la necesidad de redefinir la relación de trabajo y la importancia de la igualdad de género ¹⁰⁷.

201. Esos debates deben sustentarse en el diálogo social tripartito y adaptarse a los diversos contextos nacionales, sin por ello perder de vista las interconexiones existentes en los ámbitos regional y mundial. Deben tomar en consideración la necesidad de que trabajadores y empleadores gocen de posibilidades y derechos acordes con las responsabilidades correspondientes a todos los actores — trabajadores, empleadores y gobiernos — en materia de justicia social, reducción de las desigualdades y atenuación de las tensiones existentes. En el contrato social también han de tenerse en cuenta la equidad intergeneracional y la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, siguen abiertos los interrogantes fundamentales: ¿qué tipo de sociedad deseamos para el día de mañana? y ¿qué papel asumirá en ella el trabajo?

¹⁰³ OIT: *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, op. cit., 2016; y OIT: *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice* (Ginebra, 2014) (disponible sólo en inglés). *Resumen en español: Informe mundial sobre la protección social 2014-2015: hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*, véase: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245156.pdf.

¹⁰⁴ Weißbuch Arbeiten 4.0, <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/a883-weissbuch.html>, 2016.

¹⁰⁵ Ministerio de Trabajo y Protección Social: *The future of work in Russian Federation: Humanization, quality jobs and efficient institutions* (2017).

¹⁰⁶ Contribución de Francia, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-paris/documents/publication/wcms_548773.pdf, 2017.

¹⁰⁷ Consejo Nórdico de Ministros: *Delingsøkonomien: muligheter og utfordringer* (2017).

Mirando al futuro

202. El concepto de contrato social entre la sociedad y el Estado, tal como lo ve la OIT, se basa esencialmente en los principios enunciados en la Declaración de Filadelfia. Estos principios exhortan a «garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso» mediante un esfuerzo nacional e internacional «en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común»¹⁰⁸.

203. Esta visión conserva toda su pertinencia y sigue siendo de actualidad, incluso en una época como la nuestra, que se caracteriza por un reparto inequitativo de los frutos de la globalización, el aumento de la desigualdad y los problemas persistentes derivados de la pobreza. Es necesario elaborar políticas más incluyentes y coherentes para garantizar a todos una justa distribución de los resultados del progreso. La Conferencia Internacional del Trabajo reafirmó esta visión el año pasado cuando recalcó que «[...]los esfuerzos de los Miembros [...] deberían basarse en la urgente necesidad de promover un mayor grado de responsabilización, coherencia de las políticas y complementariedad de los enfoques nacionales, regionales e internacionales» y «la cooperación entre los Miembros, así como entre los Miembros y las organizaciones internacionales»¹⁰⁹.

204. La región está bien preparada para aportar una contribución importante a este proceso gracias a su participación en diversos foros de diálogo de nivel nacional, regional e internacional. En esta región existe ya un alto grado de integración que debe aprovecharse para mancomunar nuestros esfuerzos y definir el futuro al que todos aspiramos; para lograrlo, en lugar de competir por rebajar el nivel de la normativa, podemos encontrar soluciones acertadas y coherentes capaces de crear una economía que funcione para el bien de todos y que genere una justicia social basada en el principio del trabajo decente para todos. Estos foros de diálogo también pueden servir como plataforma de intercambio de conocimientos para dar a conocer las enseñanzas extraídas en toda la región. Las numerosas respuestas políticas que ya se están proponiendo, desde Oslo hasta Estambul, son una muestra de que es posible adoptar los cambios con una actitud positiva viéndolos como una oportunidad, y de que es posible construir un futuro positivo para el trabajo.

205. También los mandantes tripartitos de la región están bien preparados para seguir desempeñando un papel importante en la OIT del futuro y en la tarea de definir las prioridades para el futuro. Las tendencias y perspectivas sociales y del mercado de trabajo descritas en este informe, y los retos y oportunidades que representan la tecnología, y otras cuestiones como la calidad y la cantidad de los empleos, la sostenibilidad de los sistemas de protección social, la legislación laboral y el diálogo social son también en este caso una prueba de que es fundamental que haya un diálogo tripartito libre para trazar el camino a seguir.

206. La experiencia demuestra que los métodos de trabajo de la OIT pueden ser un instrumento eficaz al servicio del desarrollo incluyente. Los retos que se plantean son enormes, y para superarlos se han ideado soluciones que reflejan una gran diversidad de situaciones, culturas e historias nacionales. Sin embargo, sólo un contexto de bipartismo y de tripartismo sólidos, basados en una representación legítima y amplia, permitirá encontrar respuestas útiles a los retos presentados en este informe.

¹⁰⁸ OIT: [Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo \(Declaración de Filadelfia\)](#), 1944.

¹⁰⁹ OIT: [Resolución sobre el avance de la justicia social mediante el trabajo decente](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 105.ª reunión, Ginebra, 2016, párrafo 13.

Parte II. De Oslo a Estambul: Logros alcanzados en 2013-2017

Introducción

207. En esta parte del informe se exponen de manera general los resultados alcanzados por los mandantes y la Oficina en la región desde la celebración en Oslo de la novena Reunión Regional Europea, en abril de 2013. La información suministrada complementa la contenida en los informes sobre la aplicación del programa de la OIT durante el mismo período, que son examinados por el Consejo de Administración cada dos años. En este período se han producido cambios en la estructura de la programación de la OIT, que ha pasado de 19 a 10 resultados en materia de políticas.

208. Durante el período examinado, la asistencia prestada a los mandantes se basó en las orientaciones establecidas en la Declaración de Oslo (2013), así como en algunas cuestiones que han adquirido gran importancia desde entonces, como la migración y la informalidad, los rápidos cambios económicos, sociales y políticos en toda la región, los problemas relacionados con las crisis que requieren una reacción inmediata, como el accidente en la mina Soma en Turquía, los desplazados en Ucrania y la crisis de refugiados, la adopción en 2015 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), y la reafirmación por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2016 de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (Declaración sobre la Justicia Social).

209. Las secciones I-IV del presente informe se estructuran de acuerdo con los objetivos estratégicos de la OIT, a fin de reflejar toda la gama de actividades de apoyo llevadas a cabo en la región. A continuación, las secciones V y VI ofrecen una visión general de las asociaciones establecidas y de las lecciones extraídas de la labor de la OIT.

Estructura de la OIT en Europa y Asia Central

210. La asistencia de la OIT a los mandantes de la región se canaliza a través de su estructura de oficinas exteriores y de coordinadores nacionales, bajo la dirección de la Oficina Regional para Europa y Asia Central radicada en Ginebra en lo que respecta a la orientación estratégica y a las políticas. Los dos equipos de apoyo técnico sobre trabajo decente/oficinas de país, que se sitúan, respectivamente, en Budapest y Moscú, cuentan con el respaldo de una red de coordinadores nacionales. Asimismo, existen oficinas de país en Alemania, España, Francia, Italia, Portugal y Turquía, y la Oficina de Bruselas se ocupa de las relaciones con las instituciones de la Unión Europea (UE) y los países del Benelux.

211. Las oficinas de Moscú, Budapest y Ankara se centran en gran medida en la aplicación del Programa de Trabajo Decente por medio de programas y proyectos que responden a las necesidades expresadas por los mandantes, en particular en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) ¹¹⁰. Todas las oficinas, incluidas las de la UE, tienen cuatro funciones generales: comunicación/visibilidad, representación/colaboraciones, movilización de recursos y asesoramiento sobre políticas. Por su parte, la Oficina de Bruselas desempeña un papel fundamental en la promoción de la relación entre la OIT y las instituciones europeas en su calidad de interlocutores y de donantes.

212. Europa y Asia Central constituye la segunda mayor región de la OIT por número de países. Es también una región que plantea desafíos en cuanto a la movilización de recursos. Su presupuesto bienal representa aproximadamente el 3,1 por ciento del presupuesto ordinario de la OIT para 2016-2017, y su dotación de personal corresponde al 5 por ciento del total de la OIT. Se ha seguido haciendo hincapié en el interés de aprovechar al máximo los recursos disponibles, en particular dando prioridad a la utilización flexible de los recursos de la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario (CSPO) ¹¹¹ a fin de responder a las demandas de los mandantes en situaciones de crisis. La participación activa en la coordinación de los resultados a nivel de toda la Oficina y en los Equipos Técnicos Globales ha permitido también el desarrollo de una mejor coordinación entre la sede de la OIT y las oficinas exteriores, y la adopción de un enfoque más interdisciplinario en la aplicación del Programa de Trabajo Decente.

213. Se han mantenido contactos frecuentes con la Confederación Sindical Internacional (CSI)/Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE), y la OIT ha participado en los principales eventos de estos organismos en la región. Se ha prestado particular atención a conseguir que se escuchen las voces de los interlocutores sociales y que sus prioridades se reflejen en los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y en los procesos nacionales relacionados con los ODS. Asimismo, la OIT se ha centrado en reforzar el trabajo conjunto con los interlocutores de las Naciones Unidas, el G-20 y otras organizaciones, como el Consejo de Europa, Eurofound ¹¹², el Banco Europeo de Inversiones ¹¹³, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Consejo de Cooperación Regional (CCR).

I. Empleo

214. En un contexto de crecimiento económico frágil e incierto, y en consonancia con el énfasis manifestado por los mandantes en la Declaración de Oslo, el empleo continuó siendo la principal prioridad en las tareas de la OIT en la región. La asistencia prestada se

¹¹⁰ En el período analizado se acordó crear PTDP en los siguientes países: Albania, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Montenegro, Serbia, Tayikistán, Ucrania y Uzbekistán.

¹¹¹ Los donantes que hacen contribuciones a la CSPO son: Alemania, Bélgica, Dinamarca, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Suecia.

¹¹² Marco de cooperación firmado en 2015.

¹¹³ Memorándum de Entendimiento firmado en 2015.

centró especialmente en el desarrollo de estrategias de empleo, la promoción del empleo juvenil, el desarrollo de competencias profesionales, la integración de los trabajadores migrantes en el mercado de trabajo, el establecimiento de un entorno propicio para las empresas sostenibles (EESE) y la creación de empleos verdes.

Principales logros conseguidos con el apoyo de la OIT

- Creación de un mecanismo de examen voluntario *inter pares* sobre el empleo juvenil en 14 países de Europa Oriental y Asia Central (Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Kosovo ¹, Montenegro, Federación de Rusia, Serbia, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán).
- Adopción de la Ley sobre la Evaluación Independiente de las Calificaciones en la Federación de Rusia, en 2016.
- Adopción de la estrategia nacional de asistencia para los jóvenes desempleados no registrados y para jóvenes inactivos en Portugal, en 2017.
- Puesta en marcha de la estrategia nacional de empleo 2017-2020 en Azerbaiyán, en 2017.
- Aplicación de medidas activas en el mercado de trabajo para impulsar la iniciativa empresarial de los jóvenes de las zonas rurales y la puesta en marcha de programas de aprendizaje de buena calidad en las zonas urbanas de Azerbaiyán.
- Preparación de un libro blanco con recomendaciones sobre opciones de políticas para el empleo juvenil en Montenegro.
- Adopción de planes de acción nacionales sobre el empleo juvenil adoptados en Chipre, ex República Yugoslava de Macedonia y Kazajstán.
- Establecimiento de 15 perfiles profesionales en los sectores del turismo, la agricultura y la construcción en Ucrania, y de seis normas profesionales (dos en la agricultura y cuatro en la construcción) en la República de Moldova.
- Adopción de una estrategia nacional de empleo en la República de Moldova.
- Puesta a prueba de un módulo sobre migración en la encuesta de población activa en la República de Moldova y en Ucrania.
- Adopción del primer plan de acción nacional para el empleo de las mujeres en Turquía.
- Preparación de informes nacionales de evaluación utilizando la metodología relativa a un entorno propicio para las empresas sostenibles (EESE), en Albania, Armenia, ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Kirguistán, Montenegro, República de Moldova y Ucrania.

¹ Debe entenderse que todas las referencias a Kosovo se sitúan en el contexto de la resolución núm. 1244 de 1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

215. En la ex República Yugoslava de Macedonia, se prestó apoyo a los resultados relacionados con la creación de más y mejores empleos y con la mejora de las políticas activas del mercado de trabajo. Junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, la OIT colaboró en la elaboración de la estrategia nacional de empleo 2016-2020 de la República de Macedonia, que abarca cuestiones relacionadas con la oferta, así como con el espíritu empresarial, el desarrollo de las pymes y las políticas sectoriales.

216. En la República de Moldova, la Estrategia de Empleo Nacional para 2017-2021, desarrollada con el apoyo de la OIT y del PNUD, es el primer documento de programación de la historia del país que se ha elaborado a partir de metas concretas relativas a los ODS y de indicadores relacionados con el trabajo decente.

217. Un Grupo de trabajo interdepartamental de la OIT sobre los países europeos en crisis se centró en aquéllos cuyo nivel de desempleo había aumentado en mayor medida durante la crisis mundial, en particular, Chipre, España, Grecia, Irlanda y Portugal. Se realizaron estudios nacionales en los que se proponían políticas para superar la crisis del empleo, los cuales sirvieron de base a la OIT, con ocasión de las conferencias nacionales tripartitas celebradas en esos cinco países, para determinar ámbitos de cooperación, y ello derivó en la prestación de asistencia en el área de la «Garantía Juvenil» (véase el recuadro 2) y de asesoramiento sobre mejores prácticas en materia de legislación laboral.

Recuadro 1
Conjunto de medidas de política en Azerbaiyán

Después de conocer un informe de país encargado por la OIT acerca de las tendencias y políticas macroeconómicas, que contenía recomendaciones sobre medidas anticrisis y opciones de políticas estratégicas, y la organización de un curso específico sobre enfoques macroeconómicos del desarrollo del mercado laboral y la formulación de políticas de empleo, los mandantes de Azerbaiyán adoptaron nuevos enfoques macroeconómicos para dar respuesta a la crisis económica y a los retos del mercado de trabajo. Estas iniciativas condujeron a la formulación de un marco general de política de empleo. Además, se prestó apoyo al desarrollo de políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) para promover la iniciativa empresarial de los jóvenes en las zonas rurales y la oferta de aprendizajes de calidad en las zonas urbanas. La puesta en marcha de dos programas piloto sobre subsidios salariales para los jóvenes que buscaban empleo en Bakú y para los jóvenes empresarios de las zonas rurales, de los que se beneficiaron 1 600 familias, fue respaldada con la asignación, en 2016, de 4 millones de dólares de los Estados Unidos procedentes del Fondo de Reserva Presidencial para la institucionalización de un nuevo programa nacional de desarrollo empresarial. Desde entonces, estas iniciativas y medidas se han incorporado a la estrategia nacional de empleo 2017-2020, que fue elaborada con el apoyo de la OIT y está en sintonía con los ODS.

El fomento del empleo y los jóvenes

218. Sobre la base de las conclusiones recogidas en el documento «La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción», que fueron adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2012, y del plan de seguimiento del Consejo de Administración, se prestó apoyo a los mandantes con miras a aplicar un enfoque multifacético de los empleos decentes para las mujeres y los hombres jóvenes. Este apoyo se centró en el desarrollo y la difusión de conocimientos, la asistencia técnica y la creación de capacidad, así como en las asociaciones y las actividades de promoción. Asimismo, se proporcionó información sobre buenas prácticas para facilitar el diseño de políticas y programas de empleo juvenil. En particular, se realizaron 12 encuestas nacionales sobre la transición entre la escuela y el trabajo en ocho países (Armenia, ex República de Macedonia, Kirguistán, República de Moldova, Montenegro, Federación de Rusia, Serbia y Ucrania), se organizaron eventos de aprendizaje mutuo sobre la transición al mercado de trabajo para los jóvenes en Europa Oriental y Asia Central y se ofrecieron servicios de empleo para los jóvenes (septiembre de 2014). Por otra parte, los conocimientos se ampliaron y difundieron a través de la base de datos YouthPOL, que contiene 220 políticas de empleo juvenil de 22 países de la región. Se prestó apoyo a los exámenes nacionales de las políticas en materia de empleo y competencias profesionales para los jóvenes, cuyos resultados fueron analizados por los mandantes tripartitos y utilizados para la aplicación de reformas de política mediante planes de acción nacionales en Chipre y Kazajstán, y a la revisión de la legislación en materia de educación y formación profesional, con el fin de introducir aspectos relativos a la experiencia laboral en las escuelas en la Federación de Rusia. Asimismo, se respaldó el establecimiento y la aplicación de un mecanismo voluntario de examen por homólogos y de una red de expertos de nueve países de Europa Oriental y Asia Central (Armenia, Azerbaiyán, Georgia,

Kazajstán, Kirguistán, Federación de Rusia, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán)¹¹⁴ sobre el análisis y el desarrollo de políticas. El apoyo prestado por la OIT en la ex República Yugoslava de Macedonia se orientó a la creación y aplicación de un plan de acción nacional basado en la oferta de nuevos servicios y programas de empleo para los jóvenes.

Recuadro 2
Apoyo de la OIT-CE a la aplicación de sistemas de garantía juvenil

En el marco de la colaboración entre la Comisión Europea y la OIT sobre la garantía juvenil, y como seguimiento del apoyo prestado para la creación de planes de esta índole en determinados países de la Unión Europea, la OIT llevó a cabo una acción conjunta entre 2015 y 2017. Esta acción potenció la capacidad nacional para evaluar la eficacia de los sistemas de garantía juvenil, incluidos los aprendizajes, reforzó las funciones de supervisión para la formulación de políticas basadas en información fidedigna en España, Letonia y Portugal, y prestó apoyo directo a través de servicios de asesoramiento y diálogo sobre políticas en las esferas de la intervención temprana, la activación y la integración de los jóvenes en el mercado laboral. Se lograron varios resultados: i) el diseño de estrategias de asistencia para los jóvenes inactivos y aplicación de enfoques para su identificación, descripción y apoyo (la primera estrategia de alcance nacional se puso en marcha en Portugal); ii) la creación de marcos de seguimiento y evaluación en Portugal y España para evaluar la eficacia de las medidas, analizar los resultados y adoptar medidas correctivas; iii) la mejora de la calidad de la garantía juvenil mediante el desarrollo de una metodología que fue utilizada para el diálogo sobre políticas y a fin de configurar una acción encaminada a promover el trabajo decente para los jóvenes en los tres países, y iv) la evaluación comparativa de las medidas que han dado buenos resultados en el área del empleo juvenil. Como resultado de este ejercicio, en España se constituyó una red formada por profesionales de la administración central y de las comunidades autónomas, que han compartido conocimientos y buenas prácticas sobre las acciones eficaces para el empleo de los jóvenes y han promovido la coherencia de las políticas mediante una mayor colaboración y coordinación.

219. Por otra parte, se prestó apoyo técnico en los siguientes ámbitos: desarrollo de la estrategia de empleo y competencias profesionales 2015-2020 en Albania; diseño de la estrategia nacional de empleo 2017-2020 y de PAMT en Azerbaiyán; creación de capacidad en los servicios de empleo y las PAMT, organizando sesiones de formación dirigidas a unos 900 funcionarios, en Azerbaiyán y Uzbekistán; establecimiento de un plan de acción nacional sobre el empleo juvenil en Kazajstán, y la publicación de un libro blanco con recomendaciones en materia de opciones de políticas para el empleo de los jóvenes en Montenegro.

La población romaní

220. Según estimaciones, la población romaní se eleva a entre 10 y 12 millones de personas, por lo que constituye el mayor grupo minoritario de Europa. La promoción del trabajo decente entre la juventud romaní, en particular entre las mujeres y las niñas y los jóvenes con discapacidad, ofrece la esperanza de un futuro mejor al romper el ciclo de la pobreza. A fin de facilitar la integración en el mercado laboral y el acceso a un empleo decente para los jóvenes romaníes, se elaboró una guía práctica con módulos de formación cuya finalidad es lograr que los mandantes comprendan mejor las cuestiones relacionadas con los romaníes y reforzar la base de conocimientos sobre la juventud romaní.

¹¹⁴ Para más detalles, véase el recuadro 13.

El empleo femenino

221. La Agencia de Empleo de Turquía (İŞKUR) está ejecutando el primer plan de acción en favor del empleo femenino. Este proyecto, que ha sido elaborado por un equipo técnico nacional constituido por encargo de la OIT, impulsa una política integradora y coherente destinada a aumentar el empleo decente entre las mujeres, de conformidad con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La capacidad de İŞKUR para promover el acceso de las mujeres a puestos de trabajo se vio también reforzada gracias a una mayor conciencia y conocimiento entre los directivos de empresa con respecto a la incorporación de los principios de igualdad de género. La OIT diseñó y llevó a cabo conjuntamente con İŞKUR un examen y una auditoría de las prácticas actuales en los servicios públicos de empleo desde una perspectiva de igualdad de género. El estudio sobre el mercado de trabajo que İŞKUR realiza regularmente también ha sido revisado desde una perspectiva de género, y se ha elaborado un cuestionario actualizado sobre el estudio que incluye nuevas preguntas relativas al empleo de las mujeres para su uso en el futuro.

Desarrollo de competencias laborales y migración laboral

222. La OIT centró su asistencia para tratar los desequilibrios existentes entre las competencias profesionales de los trabajadores y las necesidades del mercado de trabajo en responder a las solicitudes de apoyo de los mandantes.

223. Con miras a modernizar y desarrollar las normas laborales y vincularlas con las normas educativas, en 2014 se creó en la Federación de Rusia un consejo nacional de calificaciones profesionales, bajo la autoridad del Presidente. Este órgano está presidido por el Jefe de la Asociación de Industriales y Empresarios de Rusia, e incluye sucursales sectoriales. La asistencia técnica prestada para la modernización de las normas laborales y el desarrollo de herramientas y procedimientos de evaluación de las calificaciones incluyó la recopilación, el resumen y el análisis de las experiencias internacionales en este campo. La norma profesional para el personal de los servicios públicos de empleo, que es una de las normas más recientes, se elaboró con el apoyo de la OIT. Asimismo, se brindó asesoramiento con respecto al proyecto de Ley sobre la Evaluación Independiente de las Calificaciones, que entró en vigor en enero de 2017.

224. La OIT prestó asistencia para la creación de 15 perfiles profesionales en tres sectores (turismo, agricultura y construcción) en Ucrania, y de seis normas profesionales (dos en la agricultura y cuatro en la construcción) en la República de Moldova.

225. En Ucrania, la OIT dirigió el análisis de los aspectos relacionados con el empleo de la Evaluación de la Recuperación y la Consolidación de la Paz, que fue realizada conjuntamente por el Banco Mundial, la UE y las Naciones Unidas en 2014-2015. Asimismo, la OIT facilitó las consultas sobre soluciones de empleo para los desplazados internos y prestó apoyo a la Agencia Estatal de Empleo para integrar un programa sobre la formación y la mejora de una actividad comercial.

Integración de los migrantes en el mercado de trabajo

226. Una de las iniciativas emprendidas en la región para facilitar la integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo fue un proyecto de investigación financiado por la CE sobre los nuevos inmigrantes en Europa y llevado a cabo por la OIT en 2013-2014, en

cooperación con el Instituto sobre Políticas de Migración. Asimismo, desde 2015, la OIT ha venido prestando servicios de asesoramiento y facilitando el diálogo tripartito sobre políticas en Italia con respecto al análisis de las políticas de integración de los migrantes en el mercado de trabajo. Ello dio lugar a la puesta en marcha, a título experimental, de vías de integración para los trabajadores migrantes en el mercado laboral, sobre la base de los resultados de dos informes nacionales preparados con aportaciones de la OIT.

Recuadro 3
Respuesta de la OIT a la crisis de los refugiados sirios en Turquía

Turquía es uno de los principales países receptores de refugiados. La OIT está desempeñando un papel importante en el grupo encargado de los medios de vida del Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia (3RP)¹, el cual está coordinado por organismos de las Naciones Unidas y otros asociados para el desarrollo.

La OIT ha promovido la celebración de consultas tripartitas a nivel local y nacional para emprender una acción generadora de empleo, a fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo y proteger a las categorías vulnerables de refugiados sirios, como los niños y las mujeres. Asimismo, se ha puesto el acento en aumentar la base de conocimientos sobre estas cuestiones y en mejorar la calidad de los servicios de empleo tanto para los refugiados sirios como para las comunidades de acogida.

En el marco de la estrategia general de la OIT, se han ejecutado varios proyectos para mejorar los medios de vida y la cohesión social de los refugiados sirios y las comunidades de acogida en Turquía mediante la promoción de la integración en el mercado de trabajo y un crecimiento económico incluyente, sobre la base de los principios del trabajo decente. En 2016, se impartió formación profesional y técnica a 1 487 ciudadanos sirios y turcos. Asimismo, se realizaron evaluaciones del mercado laboral y de los empleadores a nivel local para favorecer la correspondencia entre la oferta y la demanda de empleo y mejorar la identificación de las necesidades. La capacitación se complementó con cursos de idiomas destinados a facilitar el acceso al mercado de trabajo.

¹ Un plan de coordinación de respuesta para la situación de los refugiados en Egipto, Iraq, Jordania, Libano y Turquía.

Un entorno propicio para las empresas sostenibles (EESE)

227. La metodología EESE de la OIT se ha aplicado en Europa Oriental y Asia Central con el fin de desarrollar la capacidad de los mandantes para hacer evaluaciones, elaborar informes basados en datos fidedignos e impulsar cambios en el entorno empresarial. El mayor nivel de conciencia y conocimientos de las organizaciones de empleadores al respecto condujo a la preparación de informes de evaluación EESE en Armenia, Georgia, Tayikistán, Kirguistán y Uzbekistán. En Armenia, Georgia y Kirguistán, estos informes sensibilizaron a las partes interesadas a nivel nacional sobre la necesidad de crear un entorno propicio y allanaron el camino para establecer una mayor cooperación.

228. En consonancia con la prioridad de fomentar la creación de pequeñas y medianas empresas (pymes) socialmente responsables para garantizar la sostenibilidad y el crecimiento, la OIT ha puesto en marcha en Turquía el programa de Promoción de Empresas Competitivas y Responsables (SCORE), en colaboración con la Cámara de Industria de Kocaeli y la Red Europea de Centros de Negocios Turcos de la zona Oriental de la región del Mármara (ABİGEM). El objetivo de capacitación de instructores incluido en el programa ha redundado en el desarrollo de competencias locales para la formación de instructores, y se ha ayudado a los mandantes a elaborar una metodología de capacitación y asesoramiento en los lugares de trabajo. Las pymes que han implementado el programa indican que su productividad ha aumentado y que las condiciones de trabajo, la comunicación y la motivación de los trabajadores han mejorado. La segunda fase del programa comenzó en 2017.

Apoyo a la generación de empleos verdes

229. Turquía es uno de los países piloto del proyecto global de la OIT sobre trabajo decente en la economía verde, que se centra en los aspectos relacionados con el empleo de la transición a una economía verde. Las actividades a nivel de países se vieron reforzadas por una estrategia mundial de intercambio de conocimientos que ofrece acceso a información actualizada y orientaciones de política, y refuerza las redes y la cooperación entre las partes interesadas. Se elaboró un informe en el que se evaluó y determinó el potencial de Turquía en un contexto de economía verde, y se constituyó un grupo de trabajo con múltiples partes interesadas que reunió a organismos gubernamentales y a los interlocutores sociales para prestar apoyo técnico al desarrollo de empleos y políticas verdes. Este grupo de trabajo formuló recomendaciones para elaborar una estrategia de empleos verdes, sobre la base de las conclusiones del estudio de evaluación sobre los empleos verdes, así como planes de desarrollo, estrategias y planes de acción a nivel nacional.

Recuadro 4

Mejora del medio ambiente para las empresas sostenibles en la ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Montenegro y Serbia

Las organizaciones de empleadores de estos países lograron resultados importantes basándose en las evaluaciones llevadas a cabo con el programa EESE y utilizando una política basada en datos fidedignos y un conjunto de herramientas de promoción.

En Montenegro, los resultados de la investigación permitieron a la Federación de Empleadores de Montenegro (MEF) crear un marco de política estratégica denominado «los cinco problemas que más perjudican a las empresas». La MEF ha fortalecido aún más sus competencias y capacidad de sensibilización al respecto. Así, en 2015 la MEF influyó en la adopción de la Ley de Extranjería (que contemplaba un permiso único de residencia y de trabajo para los trabajadores de países no pertenecientes a la UE) y, en 2016, en la Ley de Seguros de Salud (que exigía el pago de salarios y contribuciones a las empleadas con licencia por embarazo). A raíz de otra iniciativa de la MEF, en 2013 se adoptó la Ley de Prevención de Operaciones Comerciales Ilegales, con el fin de reducir la economía informal y la competencia desleal.

En 2014, el Gobierno de Serbia adoptó enmiendas a la Ley del Trabajo, de conformidad con las recomendaciones de la Federación de Empleadores de Serbia. La duración máxima de un contrato de trabajo a plazo fijo se amplió de 12 a 24 meses (en algunos casos específicos incluso más) y la indemnización por despido se calcula ahora con el empleador en función de la antigüedad.

En la ex República Yugoslava de Macedonia, sobre la base los resultados de los estudios realizados, la Confederación de Empresarios de Macedonia (CEM) y la Organización de Empleadores de Macedonia (ORM) elaboraron conjuntamente un marco de políticas estratégicas denominado «Prioridades empresariales para un crecimiento sostenido». Entre 2014 y 2016, ambas organizaciones continuaron su trabajo en el ámbito del programa EESE y desarrollaron cinco documentos de posición con recomendaciones de políticas (acceso a la financiación, cultura empresarial, competencia leal, marco jurídico y reglamentario propicio, y un estado de derecho y derechos de propiedad seguros).

En la República de Moldova, la Confederación Nacional de Empleadores (CNPM) utilizó las conclusiones del informe del EESE para elaborar un marco de política estratégica titulado «Siete obstáculos para la actividad empresarial», que se puso en marcha a fines de 2013 con ocasión de la cumbre empresarial más importante de la historia del país, la cual fue organizada por la CNPM. En septiembre de 2014, la confederación firmó un memorando de entendimiento con el Gobierno, por el que éste se comprometió a mejorar el diálogo social y el entorno empresarial en el país, y a tratar de reducir el porcentaje de economía informal, la competencia desleal y la corrupción.

230. En los últimos cuatro años, los mandantes de los Balcanes Occidentales han mostrado un creciente interés en la economía verde como fuente de empleo, especialmente en las áreas del reciclaje, la eficiencia energética y las energías renovables. Entre las iniciativas de apoyo destacan las actividades de capacitación realizadas y los dos proyectos de empleos verdes siguientes:

- en Serbia, el proyecto para el fortalecimiento de la cohesión social en el mercado de trabajo mediante el apoyo a los grupos desfavorecidos y vulnerables analizó los aspectos económicos, sociales e institucionales de los obstáculos que impedían el desarrollo de un plan piloto de reciclaje, y propuso un sistema para transformar el trabajo informal en empleo verde y decente en el sector del reciclaje, y
- en Montenegro, el proyecto para el Fomento de la competitividad y la innovación en Montenegro mediante políticas de crecimiento económico sostenible (2016-2017) ha promovido un entorno más propicio para la creación de un grupo de empresas y empleadores que propongan empleos verdes, en los ámbitos de la gestión de residuos, la eficiencia energética y las energías renovables a nivel local.

II. Protección social

231. Habida cuenta de los retos a los que se enfrentan las políticas de empleo y de protección social debido a los bajos niveles de crecimiento económico, la lenta recuperación y las medidas de consolidación fiscal en numerosos países, el envejecimiento de la población y las altas tasas de informalidad, la asistencia brindada se centró en la promoción de sistemas de protección social adecuados y sostenibles, la mejora de la seguridad y salud en el trabajo (SST), las políticas salariales equitativas y el apoyo a la transición de la economía informal a la economía formal.

Principales logros conseguidos con el apoyo de la OIT

- En Armenia, se reformó el sistema de retribución de los trabajadores del sector público y se modificó la legislación nacional, sobre la base de las recomendaciones de la OIT.
- Turquía ratificó el Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 (núm. 167), y el Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176).
- Ucrania ratificó el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), con respecto a las nueve ramas de la seguridad social.
- En Grecia, el Gobierno y los interlocutores sociales establecieron una hoja de ruta para 2016-2019 destinada a luchar contra el trabajo no declarado.
- En Tayikistán, se aprobó una estrategia para el desarrollo de la protección social para 2016-2020 y un programa nacional de rehabilitación de personas con discapacidad para 2017-2020.
- En Kirguistán se amplió la cobertura de la seguridad social, dando prioridad a los pisos nacionales de protección social y al programa de desarrollo social para 2015-2017 (decreto núm. 85 de 27 de febrero de 2015).
- Kazajistán aprobó decretos en 2015 sobre el cálculo del nivel mínimo de subsistencia, basándose en las recomendaciones y el asesoramiento de la OIT. Además, ese mismo año se adoptó un plan de acción nacional sobre seguridad y salud en el trabajo.
- La República de Moldova firmó acuerdos bilaterales con Bélgica, Hungría y Polonia, en 2013, Lituania, en 2014, y Alemania, en 2017, a fin de coordinar los derechos y prestaciones de seguridad social de los trabajadores migrantes y sus familias.
- En Chipre, la OIT realizó un informe de evaluación actuarial del sistema nacional de seguridad social que recibió el apoyo de los mandantes tripartitos.

Desarrollo y mejora de los sistemas nacionales de protección social, incluidos los pisos de protección social

232. A raíz de las observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), actualmente los actuarios de la OIT están evaluando la capacidad de los sistemas nacionales de seguridad social de Grecia y otros países europeos, como Estonia, Portugal y Rumania, para mantener a las personas protegidas por encima del umbral de pobreza.

233. En Chipre, las recomendaciones y orientaciones de la OIT contribuyeron a reforzar la sostenibilidad, fiabilidad y previsibilidad de las prestaciones de protección social y aumentar la confianza en el régimen de seguridad social. En 2016, los mandantes tripartitos prepararon y refrendaron un informe de valoración actuarial del régimen nacional de seguridad social, y se emprendieron actividades de creación de capacidad. En 2017, se está realizando una evaluación cuantitativa de las repercusiones sociales y financieras de las medidas propuestas para reformar los regímenes de seguridad social contributivos y no contributivos.

234. La OIT también ha elaborado notas técnicas sobre 35 países de la región con respecto a la aplicación de las disposiciones sobre seguridad social que figuran en los tratados internacionales de derechos sociales (incluidos el Código Europeo de Seguridad Social y la Carta Social Europea). Estas herramientas de evaluación integral vinculan el análisis econométrico de los datos estadísticos con las obligaciones legales correspondientes. La OIT y el Centro Internacional de Formación de Turín (Centro de Turín) ofrecen un programa de capacitación sobre la gestión integrada de las obligaciones de cumplimiento y presentación de informes, en virtud de los acuerdos internacionales ratificados en el ámbito de los derechos sociales, como el Convenio núm. 102, que fue ratificado por Ucrania en junio de 2016.

235. La asistencia de la OIT ha contribuido a que los mandantes de Kirguistán avancen en la creación de un sistema de protección social integral y amplíen la cobertura de la protección social, dando prioridad a los pisos nacionales de protección social. El programa de desarrollo de la protección social 2015-2017, adoptado en 2015, y su plan de acción incluyen una referencia directa al Convenio núm. 102, y a la Recomendación núm. 202, y se centran en las familias de bajos ingresos con hijos, las personas con discapacidad y las personas de edad. El plan de acción incluyó un diálogo nacional sobre la protección social basado en evaluaciones como herramienta para mejorar los pisos de protección social nacionales. El proceso de diálogo fue impulsado por la OIT, en colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), ONU-Mujeres y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Recuadro 5 **Protección de los derechos de los trabajadores migrantes moldavos** **en el marco de acuerdos de seguridad social**

La República de Moldova es uno de los principales países que proveen trabajadores migrantes en Europa; concretamente, se estima que entre 600 000 y 1 millón de ciudadanos moldavos trabajan en otros países de Europa y en otros continentes. El nivel de dependencia de la República de Moldova con respecto a las remesas de sus migrantes es el segundo más alto del mundo.

A fin de proteger los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes, la República de Moldova, con la asistencia de la OIT, ha celebrado varios acuerdos bilaterales en materia de seguridad social con Estados miembros de la UE, entre ellos Bélgica, Hungría y Polonia, en 2013, Lituania, en 2014, y Alemania, en 2017.

236. A nivel de la UE, la labor realizada por la OIT en materia de estadísticas de protección social e indicadores y parámetros de trabajo decente, que engloban la adecuación de las prestaciones, los salarios de referencia y las tasas de sustitución del ingreso, sirvió como orientación en la preparación del informe de 2015 de la Comisión Europea sobre la adecuación de las pensiones.

Fortalecimiento de la seguridad y salud en el trabajo

237. Gran parte de la asistencia prestada para mejorar la SST en la región se ha concentrado en dar respuesta a situaciones de crisis, sobre todo en Turquía, tras los trágicos accidentes ocurridos en el sector minero. La celebración de una reunión nacional tripartita, organizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Turquía en colaboración con la OIT, dio lugar a la prestación de apoyo técnico para mejorar la SST, en consonancia con las normas de la OIT y las observaciones de los órganos de control, y a la ratificación por Turquía de los Convenios núms. 167 y 176. Se comparó la legislación turca vigente con las disposiciones de los convenios recientemente ratificados y se analizaron las disparidades existentes, y los mandantes tripartitos validaron un estudio multidisciplinario sobre las disposiciones contractuales en las minas de carbón, en el que se presentaba el contexto económico de la industria minera turca y su estructura directiva y regulatoria. Con miras a crear conciencia sobre una cultura de trabajo segura, en los programas de capacitación profesional destinados a los refugiados sirios y las comunidades de acogida se incluyeron módulos de formación sobre SST correspondientes a diversas ocupaciones.

238. Los perfiles nacionales en materia de SST fueron actualizados en Kazajistán y Kirguistán, y validados por los mandantes tripartitos. Además, en Kazajistán, el Parlamento aprobó en 2015 un plan de acción nacional que englobaba políticas y actividades destinadas a mejorar las condiciones de trabajo. Asimismo, en Tayikistán, el perfil nacional en materia de SST, que fue actualizado por un grupo de trabajo tripartito y validado en noviembre de 2016, se utilizará como elemento principal en el desarrollo de un programa nacional de SST.

Promoción de políticas salariales sostenibles

239. El *Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015: Salarios y desigualdad de ingresos* aportó datos empíricos sobre la importancia de los salarios y las políticas salariales a la hora de determinar la distribución del ingreso en los países de la región. Asimismo, el *Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017: Desigualdades salariales en el lugar de trabajo* ofrece nuevos datos fidedignos sobre la desigualdad salarial, a partir de la Encuesta sobre la estructura de los salarios de la Unión Europea. La prestación de asistencia en materia de salarios, tanto a nivel mundial como nacional, aumentó al mejorar la capacidad de la OIT para realizar análisis y estadísticas y difundir información. Por otra parte, el análisis que llevó a cabo la OIT de las cuestiones relativas al salario mínimo sirvió también de base en la discusión sobre el pilar europeo de derechos sociales.

240. Albania, Azerbaiyán, Bulgaria, ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Montenegro, Federación de Rusia, Serbia, Tayikistán y Ucrania recibieron asistencia en materia de políticas salariales, a lo cual contribuyó positivamente la elaboración de una guía de políticas de la OIT sobre salarios mínimos. El apoyo brindado se centró en la fijación del salario mínimo y la remuneración del sector público.

241. Tomando como base las recomendaciones de la OIT, en Armenia se reformó el sistema de remuneración de los trabajadores del sector público y se modificó la ley al respecto.

Respaldo a la transición de la economía informal a la economía formal

242. Se mejoró la comprensión de las cuestiones relativas a la informalidad y se ampliaron los conocimientos sobre la economía informal y el empleo informal mediante la organización en la Federación de Rusia, en noviembre de 2013, de una primera conferencia subregional sobre la economía informal dirigida a los países de Europa Oriental y Asia Central. En esa conferencia se presentó un documento de la OIT sobre la manera de facilitar la transición a la economía formal en determinados países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y se adoptaron recomendaciones de política. Otro de los resultados de la conferencia fue la elaboración de un informe sobre la manera de facilitar la transición a la economía formal en determinados países de la CEI.

Recuadro 6

Respaldo a la transición de la economía informal a la economía formal en Grecia

En agosto de 2015, las autoridades griegas y la Comisión Europea aprobaron el programa de apoyo a Grecia del Mecanismo Europeo de Estabilidad. Su memorando de entendimiento estableció el objetivo de adoptar un plan de acción integrado para combatir el trabajo no declarado. En ese contexto, la OIT ha venido ejecutando un proyecto desde 2016, en colaboración con el Gobierno y los interlocutores sociales griegos, para luchar contra el trabajo no declarado y reforzar el sistema de inspección del trabajo. Concretamente, la OIT acordó con el Gobierno y los interlocutores sociales establecer una hoja de ruta sobre el trabajo no declarado para 2016-2019. A fin de compartir conocimientos y promover las mejores prácticas de otros países de la UE, se organizaron talleres sobre estrategias de inspección del trabajo y se constituyó un grupo de trabajo interinstitucional para desarrollar una campaña de inspección.

243. Como medida complementaria a la adopción de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), se llevaron a cabo una serie de intervenciones técnicas en relación con la economía informal en Bosnia y Herzegovina, República de Moldova y Montenegro. Asimismo, se promovió el intercambio de conocimientos entre los mandantes tripartitos de la región mediante la organización en Montenegro, en 2015, de una conferencia regional sobre la formalización de la economía informal en Europa y Asia Central.

244. Partiendo de un estudio nacional sobre la dimensión cuantitativa y cualitativa de la economía informal y el empleo informal, en la República de Moldova se han validado estrategias tripartitas y se han desarrollado mecanismos de vigilancia adecuados. En este contexto, se llevaron a cabo actividades de sensibilización para concienciar a la opinión pública sobre los beneficios de la formalización de la economía, en colaboración con los mandantes tripartitos, y se impartió formación al personal de la inspección del trabajo, las instituciones de seguridad social, las oficinas de estadísticas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores para que pudieran ocuparse de la economía informal.

III. Diálogo social

245. La OIT continuó promoviendo una cooperación social sólida y responsable, a través del diálogo social en todos los niveles, con miras a contribuir a una distribución equitativa, al progreso social y a la estabilidad, basándose en políticas salariales orientadas a la productividad, como se preconiza en la Declaración de Oslo. Esta asistencia se enfocó a fortalecer las capacidades de los gobiernos y los interlocutores sociales, ayudar a establecer y/o fortalecer instituciones tripartitas y bipartitas para el diálogo social y la coordinación de políticas, y mejorar la legislación laboral.

Principales logros conseguidos con el apoyo de la OIT

- Restablecimiento de una comisión nacional tripartita en Georgia, en 2015.
- Creación de una comisión nacional tripartita de asuntos económicos y sociales en Azerbaiyán, en 2016.
- Establecimiento de un mecanismo nacional para la solución pacífica de los conflictos laborales colectivos y de seis consejos económicos y sociales locales en la ex República Yugoslava de Macedonia.
- Adopción por las organizaciones de empleadores de Armenia, Georgia y Uzbekistán de planes de acción para el desarrollo de servicios de formación en seguridad y salud en el trabajo dirigidos a sus miembros.
- Puesta en funcionamiento de una base de datos subregional sobre la legislación laboral de 13 países de Europa Central y Oriental (Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, ex República Yugoslava de Macedonia, Hungría, República de Moldova, Montenegro, Polonia, Rumania, Serbia y Ucrania).
- Adopción por el Gobierno federal alemán, en enero de 2017, de una ley para aumentar la transparencia de las estructuras salariales de las empresas privadas, que condujo a la igualdad de remuneración y a negociaciones de trato salarial equitativo entre hombres y mujeres.
- Firma en Azerbaiyán, Kirguistán y Tayikistán de los primeros convenios colectivos que reflejan los intereses y necesidades de los trabajadores informales.
- Preparación y adopción de planes estratégicos también por las organizaciones de empleadores de Albania, ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, República de Moldova, Serbia y Ucrania.
- Elaboración por los sindicatos de Azerbaiyán, Kirguistán, República de Moldova, Montenegro y Tayikistán de planes de acción para la protección, representación y organización de los trabajadores informales.
- Modernización de los sistemas educativos sindicales en Georgia, Kazajistán y Uzbekistán.
- Organización de exámenes *inter pares* del funcionamiento de los consejos económicos y sociales en los países de los Balcanes Occidentales y formulación de recomendaciones *inter pares* que debería aplicar cada consejo.

Fortalecimiento de la legislación laboral, el diálogo social y la negociación colectiva

246. La asistencia técnica en materia de reforma del derecho laboral es un aspecto importante del apoyo prestado por la OIT a los países de la región. Estos son los países beneficiarios de dicha asistencia desde 2013: Albania (2014), Armenia (2015 y 2017), Azerbaiyán (2013), ex República Yugoslava de Macedonia (2016), Georgia (2013 y 2016), Grecia (2014, 2015, 2016 y 2017), Kazajistán (2013 y 2015), Portugal (2013 y 2015), Rumania (2015), San Marino (2016), Serbia (2014) y Ucrania (2013 y 2016).

247. En algunos casos, la asistencia técnica estaba relacionada con la legislación laboral en general y abordaba aspectos como las relaciones laborales, la terminación de la relación de trabajo, las condiciones de trabajo, la igualdad y la no discriminación, la libertad de asociación y la negociación colectiva. En otros casos, las solicitudes de asistencia giraban en torno a leyes o cuestiones específicas, como la migración laboral (Georgia, en 2013), la terminación de la relación de trabajo (Portugal, en 2013), los conflictos laborales individuales (Portugal, en 2013) y el trabajo forzoso (Portugal, 2015). Asimismo, numerosas solicitudes de asistencia técnica para llevar a cabo las reformas del derecho laboral remitían a cuestiones relacionadas con la libertad sindical, la negociación colectiva y el diálogo social (ex República Yugoslava de Macedonia, en 2016, Grecia, en 2014, 2015, 2016 y 2017, Kazajistán, en 2013, y Rumania, en 2015).

248. La asistencia relativa a la legislación laboral y los sistemas de negociación colectiva comprendió también: el apoyo técnico a las instituciones nacionales de diálogo social; medidas, sobre la base de datos comparativos, para facilitar la celebración de consultas tripartitas nacionales sobre la legislación laboral y las reformas de las relaciones laborales; la creación de conocimiento a nivel nacional (Albania, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Kirguistán, República de Moldova, Montenegro, Serbia y Ucrania) y subregional (Red de organismos para la resolución pacífica de los conflictos laborales en los Balcanes Occidentales, Bulgaria y Rumania).

249. Entre las instituciones tripartitas de diálogo social que recibieron apoyo de la OIT en la región figura el Consejo Económico y Social de la ex República Yugoslava de Macedonia; la ayuda se orientó a mejorar su base jurídica, composición, organización y funcionamiento, y a mejorar su función y su impacto en la formulación de políticas (por ejemplo, en la determinación de los salarios mínimos).

Recuadro 7
Reforma del Código del Trabajo de Georgia

El nuevo Código del Trabajo adoptado por Georgia en 2013 incluye disposiciones, elaboradas con el apoyo de la OIT, que establecen los motivos para considerar que una terminación de la relación de trabajo es legal o ilegal, y definen el derecho de apelación contra el despido improcedente. Estas disposiciones reemplazaron las anteriores, que permitían poner fin a una relación de trabajo a voluntad. Otras novedades son la introducción de disposiciones sobre la libertad sindical, el diálogo social tripartito y sus instituciones, y la constitución de un mecanismo de mediación para los conflictos colectivos.

250. En Azerbaiyán, los esfuerzos conjuntos realizados por la OIT y los mandantes tripartitos desde 2013 para institucionalizar un mecanismo nacional tripartito de diálogo social condujeron a la creación de la comisión tripartita nacional de asuntos económicos y sociales, que fue aprobada oficialmente en septiembre de 2016, paralelamente a la firma del nuevo PTDP para 2016-2020.

251. Asimismo, en Georgia, la comisión tripartita de interlocutores sociales fue reactivada con el apoyo de la OIT. La adopción de su plan estratégico en 2016 ha brindado oportunidades para avanzar en ámbitos temáticos del proceso de reforma laboral.

252. En la ex República Yugoslava de Macedonia se ha reforzado la capacidad técnica de los interlocutores sociales para participar de forma productiva en el diálogo social y la negociación colectiva en seis sectores (construcción, textil, agricultura, comercio, transporte y energía). Así, con la asistencia de la OIT, la tasa de cobertura de la negociación colectiva a nivel sectorial ha aumentado un 10 por ciento.

253. Las organizaciones de trabajadores de la región contribuyeron a la discusión y el desarrollo de la Recomendación núm. 204, y posteriormente, en 2015, a la preparación y ejecución de planes de acción nacionales y subregionales. En Azerbaiyán, Kirguistán y Tayikistán se llevaron a cabo campañas nacionales de sensibilización a la representación y protección de los derechos de los trabajadores informales. Además, se firmaron los primeros convenios colectivos que reflejaban los intereses y necesidades de los trabajadores informales. Los sindicatos de Tayikistán promovieron activamente la ratificación del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), y la aplicación del Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177).

254. Con el apoyo de la OIT, los sindicatos rusos han promovido las normas internacionales del trabajo. La campaña realizada en toda Rusia bajo el lema «Situación del trabajo decente en el centro de las políticas sociales en 2012-2014», cuyo objetivo era promover el Programa de Trabajo Decente, englobó a más de 800 dirigentes sindicales y activistas de 83 regiones de Rusia. A raíz de las iniciativas de los sindicatos rusos (Federación de Sindicatos Independientes de Rusia y Confederación de Trabajadores de Rusia), la Federación de Rusia ratificó el Convenio núm. 144.

Recuadro 8
Comité Nacional Tripartito para el Trabajo Decente y la cooperación
al desarrollo en Tayikistán

En julio de 2016 se creó en Tayikistán el Comité Nacional Tripartito para el Trabajo Decente (NTCDW), en el marco de una iniciativa piloto impulsada por la OIT en 15 países y destinada a reforzar el papel de los mandantes tripartitos en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos de la OIT y la nacionalización de la Agenda 2030.

El NTCDW facilitó el diálogo social entre las principales partes interesadas del país con miras a promover el Programa de Trabajo Decente e impulsar las prioridades nacionales en la materia. Entre los principales ámbitos integrados en el PTDP nacional figuran la estrategia del mercado de trabajo, el programa nacional de seguridad y salud en el trabajo de 2013-2016, la estrategia de protección social de 2016-2025, el programa estatal de protección social para personas con discapacidad de 2016-2020 y el MANUD de 2016-2020.

255. La reunión tripartita de alto nivel sobre el diálogo social promovida por la OIT en Grecia en 2014, en la que se abordaron cuestiones laborales de primer orden, en particular, los despidos colectivos y las relaciones laborales, dio lugar a la prestación de asistencia técnica a Grecia. En 2016, en el marco del memorando de entendimiento celebrado entre Grecia y las instituciones de la UE, la OIT brindó asesoramiento al grupo de expertos independientes que elaboró propuestas para reformar la legislación sobre la negociación colectiva, los despidos colectivos y las acciones colectivas.

256. En febrero de 2016, Belarús recibió asistencia técnica para aplicar el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

257. En Turquía, con el fin de desarrollar la capacidad de los interlocutores sociales y de las instituciones públicas pertinentes, y de lograr la concienciación a todos los niveles con respecto a la importancia del diálogo social, en 2016 se puso en marcha un proyecto con el apoyo de la UE para prestar asistencia técnica a fin de mejorar el diálogo social en la vida laboral.

Recuadro 9
Establecimiento de un mecanismo nacional para la resolución pacífica
de los conflictos laborales en la ex República Yugoslava de Macedonia

Por primera vez se ha establecido en este país un mecanismo para la resolución pacífica de los conflictos colectivos laborales, lo cual se logró gracias al aporte de asesoramiento normativo y jurídico a los mandantes tripartitos en el marco de la modificación de la legislación pertinente. En cooperación con el Centro de Turín y la Comisión Irlandesa de Relaciones en el Lugar de Trabajo, se elaboró un programa de capacitación permanente, que se ha utilizado para formar a instructores, y se creó una lista de 90 conciliadores y árbitros capacitados en materia laboral. Asimismo, se ha creado un sistema electrónico de información para la gestión de casos (CMIS) que, junto con el Registro de Conciliadores y Árbitros, es utilizado por el Ministerio de Trabajo y Política Social para administrar el mecanismo de resolución pacífica de conflictos laborales colectivos.

258. Con el fin de explorar nuevas formas de colaborar a nivel local con las autoridades públicas y los interlocutores sociales, se realizó un estudio sobre el tripartismo y el diálogo social territorial. Este proyecto de investigación se ha centrado en Francia, aunque se han hecho algunas comparaciones con otros países europeos, especialmente Alemania e Italia. El estudio se utilizó en 2016, en el contexto de la creación de las nuevas regiones en Francia, para promover las consultas entre los interlocutores sociales regionales y los nuevos ejecutivos regionales. En Dijon, la OIT participó en la preparación de la primera conferencia regional sobre el empleo, la formación y el papel del diálogo social (noviembre de 2016). A principios de 2017, en asociación con el Instituto Nacional de Trabajo, Empleo y Formación Profesional (INTEFP), el estudio se utilizó en una sesión de capacitación dirigida a los actores sociales regionales.

259. En colaboración con el Centro de Turín, la OIT está llevando a la práctica los aspectos relacionados con la creación de capacidad de un proyecto de acuerdo de gestión conjunta OIT-UE sobre relaciones laborales y diálogo social. Entre 2013 y 2016, se impartió formación a un total de 1 495 personas (692 trabajadores, 473 empleadores y 330 funcionarios del gobierno).

Recuadro 10
Base de datos CEELex y red de expertos jurídicos nacionales sobre trabajo y relaciones laborales en los países de Europa Central y Oriental

La base de datos sobre la legislación laboral de los países de Europa Central y Oriental (CEELex) es una recopilación de textos jurídicos del ámbito del derecho laboral y las relaciones laborales de 13 países (Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, ex República Yugoslava de Macedonia, Hungría, República de Moldova, Montenegro, Polonia, Rumania, Serbia y Ucrania). Ha sido diseñada como herramienta para ayudar a los responsables de la formulación de políticas proporcionándoles cada seis meses datos comparativos actualizados a través de una red de expertos de esos países. CEELEX entró en línea en junio de 2017.

Servicios de inspección laboral

260. La asistencia prestada a varios países se orientó a desarrollar servicios de inspección del trabajo más eficaces. Ucrania recibió asistencia para crear un servicio de trabajo estatal eficaz que integra los servicios de inspección del trabajo (encargados del cumplimiento de la legislación laboral), la SST, las relaciones laborales, el seguro social estatal obligatorio y la supervisión de la minería estatal.

261. En Georgia, sobre la base de un análisis de las carencias del actual sistema de seguimiento, se formularon recomendaciones para establecer una inspección nacional del trabajo que verifique el cumplimiento de las normas de la OIT. Asimismo, se impartió formación sobre la inspección del trabajo, la identificación de peligros y los accidentes laborales.

262. En Armenia, se está prestando asistencia para fortalecer el sistema de administración del trabajo, en el marco de un acuerdo de cooperación al desarrollo entre la OIT y la UE.

Apoyo directo a los mandantes

263. Uno de los pilares de las actividades de apoyo de la OIT a las organizaciones de trabajadores es el desarrollo de capacidades que les ayuden a asegurar la elaboración y la aplicación de leyes laborales en consonancia con las normas internacionales del trabajo. Por ejemplo, en la República de Moldova se mejoró la preparación de los sindicatos para recurrir a los mecanismos de supervisión de la OIT. Asimismo, se respaldaron diversas actividades

de creación de capacidad en Armenia, Kazajstán y la Federación de Rusia. También se han traducido y puesto a prueba en la región algunos manuales de la OIT relativos a las empresas multinacionales, la promoción del empleo y la economía informal.

264. Con el fin de impulsar el intercambio de información sobre las cuestiones de género, la economía informal y la seguridad y salud en el trabajo, se creó a nivel subregional una red integrada por los sindicatos nacionales de Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán y Kirguistán.

265. Se prestó un importante apoyo a las organizaciones de empleadores de Armenia, Georgia y Uzbekistán con respecto al desarrollo de servicios sostenibles para sus miembros. Gracias al respaldo de la OIT, las organizaciones de empleadores de estos países han diseñado y aplicado planes de acción para el desarrollo de servicios de capacitación sobre seguridad y salud en el trabajo destinados a sus miembros. También se han adoptado planes estratégicos que están siendo aplicados por las organizaciones de empleadores de Albania, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Montenegro, Serbia y Ucrania. La Federación de Empleadores de Montenegro puso en marcha un nuevo servicio dedicado a la eliminación de la discriminación en el lugar de trabajo, que ha puesto a disposición de los empleadores sus recursos de formación, directrices y un código de prácticas. La Asociación Serbia de Empleadores desarrolló un programa de capacitación y publicó una nueva guía con arreglo a las enmiendas a la Ley del Trabajo adoptadas en julio de 2014.

266. En el marco de un proyecto sobre el diálogo social en la ex República Yugoslava de Macedonia, financiado por la UE, se prestó asistencia a la Organización de Empleadores de Macedonia (ORM) y a la Confederación Empresarial de Macedonia (BCM) para la elaboración de planes estratégicos en los que se definían claramente los cometidos, visión, estrategias, objetivos estratégicos, factores críticos de éxito y principales indicadores de rendimiento. La aplicación de los planes estratégicos está en curso, y ambas organizaciones han decidido esforzarse por potenciar su visibilidad y perfil. Con la asistencia técnica de la OIT, en 2015 se llevaron a cabo estudios de mercado y se elaboraron planes de marketing/comunicación para ambas organizaciones. La puesta en práctica de estos planes ha incluido la realización de espectáculos itinerantes, el aumento considerable de la cobertura de los medios de comunicación, la actualización de los sitios web, el incremento de las intervenciones en los medios sociales y la elaboración de vídeos y otros materiales de promoción institucionales. Estas actividades generaron un aumento significativo del número de afiliados. La ORM y la BCM indicaron que su número de miembros había aumentado en 12 y 10 por ciento, respectivamente, como resultado del proyecto.

267. En 2014, la OIT prestó asistencia a la Confederación Nacional de Empleadores de la República de Moldova (CNPM, por su acrónimo en moldavo) para establecer diez organizaciones territoriales y ampliar sus servicios a las regiones. Para ayudar a las organizaciones de empleadores recién establecidas, la CNPM produjo materiales de promoción y proporcionó capacitación y guías prácticas sobre buena gobernanza, planificación estratégica, cooperación entre interlocutores sociales, evaluación de riesgos en el lugar de trabajo, materiales de información sobre el régimen tributario y guías para los empleadores sobre disciplina laboral y conflictos laborales.

268. Asimismo, en la República de Moldova se establecieron tres comisiones tripartitas territoriales de consulta y negociación colectiva, en los distritos de Edinet, Balti y Cahul. La participación directa de las organizaciones locales de empleadores en las negociaciones dio lugar a la firma de seis convenios colectivos territoriales (un tercio de los cuales están actualmente en vigor).

IV. Normas internacionales del trabajo

269. Por lo que se refiere al respaldo aportado a la aplicación plena de la Declaración sobre la Justicia Social, la asistencia destinada a promover las normas internacionales del trabajo se centró en lograr que todas las partes reconocieran el carácter prioritario de la ratificación de las normas y en asegurar su aplicación efectiva. Por ejemplo, se apoyaron las iniciativas de erradicación del trabajo forzoso y el trabajo infantil, de lucha contra la discriminación en el lugar de trabajo y de instauración de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres.

Principales logros conseguidos con el apoyo de la OIT

- Desde abril de 2013, la ratificación de 68 convenios técnicos en 29 países, incluidas 13 ratificaciones del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (MLC, 2006) y siete del Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).
- Ratificación del Convenio núm. 87, por Uzbekistán. Como resultado, esta es ahora la primera región en que todos los países han ratificado todos los convenios fundamentales.
- Once ratificaciones del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930.
- Dos ratificaciones del Convenio núm. 144 (Federación de Rusia y Tayikistán).

Principios y derechos fundamentales en el trabajo y promoción de las normas internacionales del trabajo

270. Al apoyar los esfuerzos desplegados por los Miembros para cumplir sus obligaciones en cuanto al respeto, la promoción y la realización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la OIT ha seguido aplicando una estrategia integral basada en los derechos que tiene por objeto fortalecer la legislación y las instituciones pertinentes, con inclusión de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y el compromiso de los responsables nacionales, los titulares de los derechos y las empresas. En este contexto, el establecimiento de prioridades y la elección de vías de acción y de intervenciones específicas para cada país han sido orientados por los comentarios de la CEACR.

271. Al cabo de un proceso de análisis de las carencias en los planos jurídico y de la aplicación, y de debate en el marco de talleres tripartitos nacionales, Bosnia y Herzegovina y la ex República Yugoslava de Macedonia ratificaron el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).

272. A finales de 2016, el Consejo de Europa acordó transponer a la legislación de la UE, mediante una directiva, el acuerdo concertado entre los interlocutores sociales europeos relativo a la aplicación del Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188). A principios de mayo de 2017, el Convenio ya había sido ratificado por Bosnia y Herzegovina, Estonia, Francia, Lituania y Noruega.

273. En el contexto de los debates sobre el pilar europeo de derechos sociales, la OIT hizo hincapié en la importancia de las normas internacionales del trabajo y publicó en 2016 un estudio titulado «Construir un pilar social para fomentar la convergencia europea».

274. En la República de Moldova, la OIT ayudó a los mandantes a potenciar su capacidad para conformarse con las normas internacionales del trabajo y dar cumplimiento a sus obligaciones en materia de presentación de informes y memorias. Utilizando una base de datos sobre derecho jurisprudencial creada en 2015 para mejorar el cumplimiento de las obligaciones de presentación de memorias, los expertos jurídicos pueden generar informes estadísticos sobre litigios laborales y acceder a la información y los datos estadísticos sobre la aplicación de las normas laborales fundamentales por los jueces nacionales. Así, unos 100 jueces e inspectores del trabajo de Moldova tomaron parte en actividades de creación de capacidad sobre la legislación y la práctica internacionales y nacionales en lo relativo a cuestiones laborales, y sobre la aplicación del derecho internacional. En diciembre de 2014, el Tribunal Supremo de Justicia de Moldova decidió fomentar la aplicación de las normas internacionales del trabajo, especialmente en los casos en que se planteaban situaciones de incompatibilidad con el derecho interno.

Erradicación del trabajo forzoso y el trabajo infantil

275. Una de las prioridades en la lucha contra el trabajo forzoso y el trabajo infantil ha sido el desarrollo de una sólida base de conocimientos y la prestación de apoyo a políticas basadas en datos fácticos, utilizando instrumentos de recopilación de datos y desarrollando la capacidad de los institutos nacionales de estadística. En Armenia, Georgia, Kirguistán, Tayikistán y Ucrania se llevaron a cabo las primeras encuestas nacionales sobre el trabajo infantil; por otra parte, se emprendieron investigaciones sobre la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en el sector del tabaco de Turquía.

Recuadro 11 El proyecto CLEAR y la lucha contra el trabajo infantil en Serbia

El proyecto CLEAR (intervención y asistencia a nivel nacional para reducir el trabajo infantil) ha contribuido a perfeccionar el marco jurídico serbio, poniéndolo en conformidad con las normas internacionales del trabajo, y ha mejorado las funciones de supervisión y aplicación de las leyes y políticas mediante el fortalecimiento de las capacidades de los inspectores del trabajo, las autoridades policiales y los centros de asistencia social. Se ha establecido así una lista de los distintos tipos de trabajo infantil peligrosos y se ha elaborado un protocolo específico para los inspectores del trabajo que les permite mejorar su coordinación con la policía y los centros de asistencia social en cada uno de los 26 distritos de inspección de Serbia.

276. En Kosovo, Kirguistán, Tayikistán, Turquía y Uzbekistán se elaboraron planes nacionales de acción contra el trabajo infantil. La primera encuesta sobre las prácticas de contratación y las condiciones de trabajo en el sector agrícola de Uzbekistán proporcionó la metodología para la detección de los casos de trabajo infantil y trabajo forzoso durante la cosecha de algodón de 2016.

277. La integración de las cuestiones relativas al trabajo infantil y el trabajo forzoso en el marco normativo de cada país ha demostrado ser un medio eficaz de lograr progresos, como ha ocurrido en Kirguistán (integración de las cuestiones relativas al trabajo infantil en la Constitución y en la estrategia nacional de desarrollo de la protección social), en Tayikistán (estrategia estatal de desarrollo del mercado de trabajo 2013-2020), en Uzbekistán (plan de acción de 2016 para mejorar las condiciones de trabajo, el empleo y la protección social de los trabajadores en el sector agropecuario) y en Turkmenistán (nueva Constitución adoptada en septiembre de 2016).

278. El apoyo de la OIT a la elaboración, revisión y/o actualización de las leyes nacionales ha incluido la asistencia prestada a la preparación y/o actualización de las listas de tipos de trabajo peligroso en Azerbaiyán, Kosovo, República de Moldova, Tayikistán, Turkmenistán y Turquía.

279. Se han fortalecido las capacidades de las instituciones nacionales y de los interlocutores sociales para aplicar los convenios de la OIT sobre trabajo infantil y trabajo forzoso, en Azerbaiyán, Kazajstán, Kirguistán, República de Moldova, Serbia, Tayikistán, Turquía, Ucrania y Uzbekistán. Un ejemplo de tales iniciativas es la inclusión oficial de formación sobre el problema del trabajo infantil en el programa de estudios de los docentes y en las actividades extracurriculares de los estudiantes de los grados 5-11, que fue aprobada por el Ministerio de Educación y Ciencia de Tayikistán y que ha impartido capacitación sobre esta materia a cerca de 3 000 docentes y a diversas entidades educativas que se ocupan del trabajo infantil. El Estado ha avalado los instrumentos de formación de la OIT y los ha incorporado a sus programas educativos nacionales.

280. La cooperación subregional en torno a la lucha contra las peores formas de trabajo infantil se ha facilitado mediante el intercambio de buenas prácticas y enfoques, por ejemplo en el marco de una gira de estudio tripartita en que participaron los interlocutores de la OIT de Azerbaiyán, Kazajstán y Tayikistán, y de los talleres subregionales sobre buenas prácticas organizados para participantes de Azerbaiyán, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turquía y Uzbekistán. Las mejores prácticas observadas durante las intervenciones de la OIT en Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán se compilaron en un documento regional.

281. El Gobierno del Reino Unido colaboró con la OIT en la elaboración de la Ley sobre la Esclavitud Moderna, de 2015, que define y penaliza los delitos de esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso u obligatorio y trata de personas. En 2016, los resultados de un grupo de trabajo del Gobierno central y de los Länder de Alemania (estados federales) encargado de estudiar el problema de la trata de personas, en el que participó la OIT, redundaron en la aprobación de un plan estratégico que incluía tanto la prevención como el suministro de datos y orientación, así como la adopción de nuevas disposiciones para endurecer la legislación en materia de trata de personas. Por otra parte, después de la celebración de un coloquio sobre el trabajo forzoso organizado en 2015 por la OIT y la Comisión Consultiva Nacional de Derechos Humanos, Francia ratificó el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930.

282. En el marco de la meta 8.7 de los ODS, relativa al trabajo forzoso y el trabajo infantil, y en el marco de la Alianza 8.7, la OIT celebró en 2017 una consulta regional en Europa y Asia Central con un grupo diverso de más de 100 representantes de 30 países. Este evento, que tuvo lugar en Hungría y fue organizado conjuntamente con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y varios organismos de las Naciones Unidas, proporcionó un foro en el que se intercambiaron experiencias y compartieron iniciativas encaminadas a establecer prioridades claras para la acción.

Recuadro 12 El trabajo decente en Uzbekistán

En el marco del seguimiento de las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (junio de 2013) relativas a la aplicación por Uzbekistán del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), la OIT supervisó la situación en cuanto al trabajo infantil durante la cosecha de algodón de 2013.

Apoyándose en la buena cooperación desarrollada con el Ministerio de Trabajo, la Federación de Sindicatos y la Cámara de Comercio e Industria de Uzbekistán, se firmó el primer PTDP 2014-2016, que fue prorrogado en febrero de 2017. El PTDP se centra en el fortalecimiento de la cooperación social para la realización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en el fomento de oportunidades de empleo decente y en la mejora de las condiciones de trabajo y la protección social.

La puesta en práctica del plan de acción gubernamental para mejorar las condiciones de trabajo, empleo y protección social para los trabajadores del sector agropecuario ha sido respaldada por el PTDP y por la iniciativa conjunta de la OIT y el Banco Mundial de seguimiento del trabajo infantil y el trabajo forzoso durante la cosecha de algodón.

La primera encuesta sobre las prácticas de contratación y empleo estacional en la agricultura de Uzbekistán fue realizada por la OIT durante las cosechas de algodón de 2014 a 2015, y permitió identificar las prácticas de contratación utilizadas durante dichas campañas y evaluar el número de trabajadores que participan involuntariamente en la cosecha de este producto.

En diciembre de 2016, Uzbekistán ratificó el Convenio núm. 87 de la OIT.

Trabajo decente para los trabajadores domésticos y no discriminación

283. La asistencia prestada a la promoción de la ratificación del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), se centró en los trabajadores domésticos migrantes. La presidencia irlandesa de la Unión Europea organizó en 2013 un encuentro informal de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, en la que la OIT expuso los desafíos y las oportunidades en relación con la aplicación del Convenio núm. 189. A principios de mayo de 2017, este Convenio había sido ratificado en la región por Alemania, Bélgica, Finlandia, Irlanda, Italia, Portugal y Suiza.

284. Los resultados de las investigaciones y las recomendaciones sobre la promoción de la coherencia entre las políticas sobre migración, género y bienestar social se desarrollaron en el marco de un proyecto financiado por la Unión Europea en el que participaron Bélgica, España, Francia e Italia. Otro proyecto financiado por la UE se centró en la migración de personal doméstico a través de la zona fronteriza entre Ucrania y Polonia. En diciembre de 2015, Ucrania enmendó su Código del Trabajo, extendiendo al sector del trabajo doméstico el ámbito de aplicación de la legislación laboral y de las disposiciones sobre seguridad social. Estos cambios pusieron en marcha el proceso encaminado a la ratificación del Convenio núm. 189.

285. En Francia, la OIT, en colaboración con el Defensor de los Derechos, elaboró la encuesta anual conocida como «Barómetro de la percepción de las discriminaciones en el empleo», que es hoy ampliamente reconocida como un recurso de referencia para la medición de la discriminación en las empresas y las administraciones públicas. El barómetro refleja en detalle todas las manifestaciones de la discriminación observadas en el lugar de trabajo por motivos como el sexo, edad, origen o nacionalidad, estado de salud o afiliación sindical de los trabajadores. Las últimas ediciones se han centrado en causas específicas de discriminación, como la juventud, el origen social y la apariencia física de las personas.

286. En enero de 2017, el Gobierno federal de Alemania adoptó una ley que incrementa la transparencia de las estructuras salariales practicadas en las empresas privadas e impulsa la igualdad de remuneración y la negociación de condiciones salariales equitativas entre hombres y mujeres; en la preparación de dicha ley se incluyeron aportaciones de la OIT.

V. Alianzas y asociaciones de cooperación

287. La OIT ha conseguido mejorar el impacto de sus actividades al servicio de los Estados Miembros y sus mandantes, entre otras cosas, mediante el fortalecimiento continuo de sus alianzas en el sistema de las Naciones Unidas y sus asociaciones con otras entidades de los sectores público y privado, así como con otros organismos, como el Banco Mundial. Los ODS también han ofrecido a la OIT la oportunidad de potenciar su influencia en la región, en particular gracias al valor añadido aportado por la aplicación de las normas internacionales del trabajo, el diálogo social y, en un plano más general, el Programa de Trabajo Decente.

Promoción internacional

288. Las actividades de apoyo y los análisis e informes producidos han reforzado aún más las alianzas establecidas por la OIT con distintas organizaciones y foros internacionales y regionales, como las siguientes:

- La presidencia rusa del G-20 (2013), que eligió el empleo y el crecimiento como sus prioridades. La reunión ministerial conjunta sobre trabajo y asuntos financieros ha sido un paso importante para la construcción del diálogo global y de la coherencia en las cuestiones económicas, financieras y sociales. La Federación de Rusia también se ha comprometido firmemente a través de la asociación «Aplicación de la estrategia de formación del G-20», que la Federación de Rusia financia.
- La presidencia alemana del G-7 (2015), en particular por lo que se refiere al mejoramiento de la seguridad y salud en el trabajo para el personal de las cadenas de suministro mundiales, a través del fondo Vision Zero.
- La presidencia turca del G-20 (2015), que organizó una reunión conjunta de ministros de trabajo y hacienda dedicada a las cuestiones de las desigualdades y de la relación crecimiento-empleo. Los ministros de trabajo acordaron reducir para 2025 en un 15 por ciento la proporción de jóvenes que corren mayor riesgo de quedar permanentemente marginados del mercado de trabajo.
- La presidencia italiana del G-7 (2017), que se centró en la innovación, las competencias laborales y el futuro del trabajo, la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres, y las repercusiones que las inversiones en el sector energético tienen en el empleo.
- La presidencia alemana del G-20 (2017), que amplió el fondo Vision Zero administrado por la OIT en las economías del G-20 y facilitó el debate sobre el crecimiento inclusivo y la globalización justa en relación con el futuro del trabajo, la integración laboral de los refugiados y los migrantes, y la igualdad de género, así como el empleo de los jóvenes y el diálogo social.

- El grupo de países denominado BRICS (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica), en los que las cuestiones laborales y de empleo han ganado importancia desde que la primera reunión de sus ministros de trabajo, celebrada bajo la presidencia rusa en enero de 2016, adoptara una declaración sobre la calidad del empleo y la adopción de políticas de desarrollo inclusivas.
- Los encuentros de alto nivel entre la OIT y la UE celebrados en 2014, 2015 y 2017, en que se establecieron las prioridades para la cooperación entre ambas organizaciones. La OIT también ha contribuido a fomentar la colaboración con las instituciones europeas en torno a una amplia gama de cuestiones de política, como lo demuestran las referencias a la OIT y a sus instrumentos en al menos 100 resoluciones e informes aprobados por el Parlamento Europeo en el período 2013-2016. También se han reforzado las relaciones con la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea y la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo, lo que ha redundado en el establecimiento de proyectos de cooperación encaminados a promover las normas de la OIT en varios países que mantienen relaciones comerciales con la UE.

Alianzas con actores bilaterales, multilaterales y privados en el campo del desarrollo

289. La OIT ha seguido desarrollando sus alianzas con interlocutores tradicionales y con nuevos asociados en el campo del desarrollo:

- Tradicionalmente, los interlocutores activos en la región, con inclusión de las delegaciones de la Comisión Europea y la Unión Europea (que fueron los principales donantes de la OIT en el período 2013-2016), han sido importantes sustentos de los proyectos de cooperación.
- Entre los nuevos asociados que se han movilizado desde la reunión de Oslo se incluyen la Federación de Rusia, LUKOIL y la Asociación de Industrias del Chocolate, Galletas y Confitería de la Unión Europea (CAOBISCO) (véanse en el recuadro 13 más detalles sobre estos dos últimos interlocutores).
- Otros asociados son Alemania, Canadá, República Checa, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Israel, Noruega, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), Países Bajos, Polonia, Portugal, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Suecia y el Banco Mundial. También se ha ampliado la base de movilización de recursos en la región, gracias a los aportes de asociaciones público-privadas y de fondos fiduciarios.
- Se ha suscrito un nuevo programa de cooperación con la Federación de Rusia para el período 2017-2020, basado en las prioridades de las estrategias nacionales y del Programa de Trabajo Decente.
- En junio de 2015 se firmó el acuerdo de cooperación entre Francia y la OIT en torno a la iniciativa sobre el futuro del trabajo; además, la Oficina de la OIT en Francia ha establecido alianzas de colaboración con el Colegio de Francia, la Universidad de París-Dauphine y el Ministerio de Trabajo francés.

- La OIT ha forjado en el sistema de las Naciones Unidas alianzas estratégicas, entendidas como coaliciones, en torno a temas específicos, concretamente sobre el desarrollo juvenil y la protección social. La OIT también ha asumido el liderazgo de la Alianza para la realización del ODS 8.7 sobre el trabajo forzoso y el trabajo infantil, y participa activamente en otras coaliciones sobre cuestiones de género y de salud. Además, la OIT ha establecido una sólida colaboración con la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) en torno a la compilación de datos y estadísticas. La OIT estableció también una alianza de carácter tripartito con el Consejo de Cooperación Regional (CCR) de los Balcanes Occidentales con el fin de proporcionar conocimientos técnicos y facilitar la participación efectiva de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en los trabajos del CCR relativos al tercer pilar de los programas de reforma económica y en la coordinación de la red subregional de los servicios públicos de empleo.

Recuadro 13 Alianzas público-privadas

En 2013, se inició en Azerbaiyán, Kazajistán y la Federación de Rusia un proyecto financiado por la Sociedad Anónima Pública LUKOIL (de la Federación de Rusia), asociación público-privada que tiene por objeto responder a la necesidad urgente de aplicar medidas para asegurar el empleo de los jóvenes. Concretamente, se trata de mejorar la capacidad de los mandantes para diseñar, aplicar, supervisar y evaluar las políticas de empleo de los jóvenes y los programas de estímulo del mercado de trabajo que reduzcan el riesgo de exclusión social entre los jóvenes, sean mujeres u hombres, y aumenten la competitividad y el crecimiento económico en la región. Además de los tres países prioritarios, el componente regional del proyecto incluye también a Armenia, Georgia, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, lo que permite mejorar la eficacia de las medidas para promover el empleo de los jóvenes a través de intervenciones a nivel subregional, nacional y subnacional, favoreciendo el intercambio de conocimientos sobre las medidas más exitosas para el empleo de los jóvenes. El proyecto ha suscitado cambios en la legislación laboral de la Federación de Rusia, facilitado la introducción de políticas activas del mercado de trabajo destinadas a los jóvenes y redundado en la elaboración de una estrategia de empleo en Azerbaiyán, la adopción de un plan de acción para la promoción del empleo juvenil en Kazajistán y la mejora de la cooperación entre los nueve países de la red. En 2014 se estableció un mecanismo voluntario de revisión por homólogos sobre el empleo de los jóvenes, que sigue en funcionamiento.

En Turquía, la OIT y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social iniciaron un proyecto de colaboración público-privada que tiene por objeto eliminar las peores formas de trabajo infantil en la recolección estacional de avellanas; este proyecto cuenta con el apoyo financiero de la Asociación de Industrias del Chocolate, Galletas y Confeitería de la Unión Europea (CAOBISCO) y de los Países Bajos. La OIT elaboró un modelo de intervención basado en la educación, con el que se ha abordado la situación de 3 154 niños; desde 2013, este mecanismo ha impedido que 2 296 niños se incorporen a este sector laboral, o los ha retirado del mismo. Las familias, los intermediarios en las zonas rurales y los propietarios de huertas o plantaciones de avellanas han recibido asesoramiento y capacitación sobre el problema del trabajo infantil. El proyecto ha mejorado la toma de conciencia y fomentado la responsabilización de los actores nacionales y locales, incluso mediante la transferencia de conocimientos y capacidades técnicas a las instituciones pertinentes. Se ha establecido un sistema de control y seguimiento de la asistencia escolar de los niños y niñas; por su parte, el Ministerio de Educación Nacional difundió una circular que trataba del acceso a la educación para los hijos de los trabajadores agrícolas estacionales.

VI. Enseñanzas aprendidas/evaluaciones

290. Las evaluaciones llevadas a cabo desde 2013 han mostrado que la pertinencia y la eficacia generales de la labor de la OIT en la región están en consonancia con las metas y los objetivos fijados. Sin embargo, el ritmo de aplicación del programa ha sido influenciado por factores externos, como los cambios a nivel de los marcos de gobernanza y de gestión en los países destinatarios, la inestabilidad política en algunos países y los límites de la capacidad de absorción de los mandantes tripartitos.

291. Una lección clave que nos deja esta experiencia se refiere a la importancia que tiene la adaptación de las intervenciones a la situación específica de cada país. Cuando se aplica un programa a largo plazo de la OIT, es muy probable que a lo largo de su vida útil se produzcan cambios considerables en la situación tanto de la región como de cada uno de los países beneficiarios. Algunos de estos cambios son simplemente imprevisibles en la etapa de diseño, mientras que otros pueden ocurrir como consecuencia del desarrollo mismo del programa. Si el programa no se ajusta a la evolución del entorno y a las nuevas necesidades de los mandantes, su eficacia y pertinencia pueden disminuir. La flexibilidad del diseño y la adaptabilidad de las actividades permiten que las necesidades de los mandantes se satisfagan de manera oportuna, en respuesta a lo que se va aprendiendo durante el desarrollo de la iniciativa o a los nuevos desafíos que pueden surgir como resultado de la iniciativa o de otros factores internos y externos.

292. Los donantes también desempeñan un papel importante, al permitir que los programas puedan adaptarse. La medida en que un programa podrá modificarse en el curso de su ejecución deberá negociarse con los donantes oportunamente y sin demora.

293. En lo que atañe a la sostenibilidad, se ha prestado especial atención al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos y los interlocutores sociales, y también a la incorporación de las actividades en las funciones que desempeñan las organizaciones. Sin embargo, la sostenibilidad depende en gran medida de la capacidad de los asociados para movilizar sus propios recursos. Aunque la OIT se esfuerza por asegurar la sostenibilidad mediante la institucionalización de los resultados y la movilización de fondos para obtener más apoyo, los responsables de los programas también deberían estudiar la forma de lograr la integración efectiva de sus objetivos y resultados en los planes presupuestarios de los gobiernos, con miras a asegurar su sostenibilidad a largo plazo.

Recuadro 14
Evaluación independiente de las estrategias y acciones
de los PTDP en los Balcanes Occidentales

Una evaluación de alto nivel de los PTDP, sus estrategias y sus actividades en los Balcanes Occidentales, realizada en 2012-2015, mostró que los PTDP toman en cuenta las prioridades expresadas por los mandantes durante las consultas, entre ellas las relativas al empleo, el diálogo social, la protección social, el fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las normas internacionales del trabajo. Los PTDP también armonizan su acción con los grandes programas internacionales de desarrollo, como los MANUD, y con los objetivos nacionales de desarrollo y los acuerdos estratégicos suscritos con la UE.

Los factores clave del éxito parecen estar relacionados con la ventaja comparativa de la OIT en su calidad de organización basada en valores y conocimientos. Casi todos los mandantes entrevistados reconocieron la ventaja de tener acceso a la base de conocimientos de la OIT. Los problemas externos más frecuentemente mencionados fueron la inestabilidad política y la falta de diálogo social. Las tasas elevadas de rotación de personal y los cambios constantes de interlocutor también menoscaban la eficiencia y la eficacia del trabajo de la OIT.

294. La asistencia proporcionada por la OIT en 2015-2016 también fue valorada por la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN). En su evaluación, la MOPAN señala «que la OIT no ha estado utilizando sus considerables activos y sus ventajas comparativas para obtener un efecto máximo y que se puede seguir mejorando la eficiencia». Sin embargo, según la conclusión general de la evaluación de la MOPAN realizada en 2016, «la OIT es una organización muy relevante que está mejorando mucho. La OIT demuestra comprender muy bien los retos contemporáneos del mundo del trabajo».