

I

Resolución relativa al empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico¹

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 102.^a reunión, 2013:

Habiendo celebrado una discusión general sobre la base del Informe IV, titulado *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*;

Reconociendo que las transiciones demográficas tienen repercusiones importantes en los mercados de trabajo y los sistemas de protección social;

Afirmando que las políticas de promoción del empleo y de protección social coherentes e integradas que se basan en el ciclo virtuoso del empleo, la protección social y el desarrollo son cruciales para abordar el reto demográfico,

1. Adopta las conclusiones siguientes, y
2. Invita al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a que preste a estas conclusiones la debida consideración al planificar la labor futura, y a que solicite al Director General que las tenga en cuenta al preparar las futuras propuestas de Programa y Presupuesto, y a que las aplique, en la medida de lo posible, en la ejecución del Programa y Presupuesto para el bienio 2014-2015.

Conclusiones relativas al empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico

I. LAS TRANSICIONES DEMOGRÁFICAS Y SUS RETOS

1. La evolución demográfica, en particular el envejecimiento de la población, es una tendencia universal en todos los países y regiones, pero las transiciones demográficas se producen a un ritmo diferente y en momentos distintos. El índice de desarrollo humano, en particular el componente relativo a la esperanza de vida, ofrece un punto de referencia. El hecho de vivir más tiempo y más saludablemente es uno de los logros más importantes del desarrollo humano, aunque debería reconocerse que todavía queda mucho por hacer para garantizar que todas las personas se beneficien de él.

2. La población mundial está creciendo y envejeciendo. Según las previsiones, en 2050 habrá superado los 9 000 millones de personas y se habrá triplicado la población mayor de 60 años. Tres cuartas partes de la población de edad avanzada del mundo vivirá en países en desarrollo. La mayoría de las personas de edad son mujeres. La tasa de dependencia de las personas de edad está aumentando: en 2000, había nueve personas en edad de trabajar por cada persona mayor de 65 años; en 2050 sólo habrá cuatro.

3. Los países y las regiones se encuentran en distintas fases de la transición demográfica y enfrentan retos diferentes, por lo tanto, se otorgan distintos grados de urgencia a los aspectos relativos al envejecimiento, el empleo juvenil y los efectos del VIH y el sida.

4. El nuevo contexto demográfico tiene profundas repercusiones para la fuerza de trabajo y para la dinámica de los mercados de trabajo, los sistemas de seguridad social, el empleo y el desarrollo económico.

¹ Adoptada el 19 de junio de 2013.

5. En el próximo decenio, se estima que la fuerza de trabajo contará con 420 millones de personas más que en la actualidad. Según las previsiones, el crecimiento de la fuerza de trabajo será particularmente intenso en los países en desarrollo, donde la mayoría de la población trabaja en la economía informal. En cambio, el crecimiento de la población en edad de trabajar se estancará o incluso disminuirá en muchos países desarrollados. Así pues, será necesario crear más de 600 millones de empleos a nivel mundial para integrar a los 197 millones de desempleados que hay en la actualidad (73 millones de ellos son jóvenes) y a las personas que se incorporen por primera vez al mercado de trabajo.

6. Se estima que apenas el 20 por ciento aproximadamente de la población mundial en edad de trabajar tiene acceso efectivo a una protección social integral. En los países en desarrollo, 342 millones de personas de edad avanzada carecen de una seguridad adecuada de los ingresos y, de no adoptarse ninguna medida, esta cifra podría elevarse hasta 1 200 millones en 2050. La seguridad alimentaria, la nutrición, y el acceso a agua potable y saneamiento constituyen problemas graves para muchas familias que no cuentan con una seguridad suficiente de los ingresos. Las personas de edad avanzada a menudo tienen que continuar su actividad económica para sobrevivir y ganarse la vida.

7. Es esencial aumentar el empleo formal y las tasas de participación de la fuerza de trabajo para atender las necesidades de protección social y desarrollo económico. Sin embargo, el empleo informal y otras formas de trabajo que no están protegidas de manera adecuada siguen siendo la forma de trabajo predominante para amplios segmentos de la fuerza de trabajo, y la transición hacia el trabajo decente es lenta y difícil. Ello también representa un riesgo para el acceso a la seguridad social.

8. Para muchos países, la crisis económica mundial, las consiguientes medidas de ajuste y la desaceleración del crecimiento siguen teniendo repercusiones para los mercados de trabajo y los sistemas de seguridad social, lo que afecta al tejido social y a la sostenibilidad económica. En algunos países, a los retos que plantea la transición demográfica vienen a sumarse: altos niveles de desempleo; un número creciente de jóvenes sin empleo, educación ni formación; la inseguridad del empleo; un aumento de la desigualdad; un entorno cada vez más incierto para las empresas; una demanda creciente de protección social, y un debilitamiento del diálogo social. La crisis está ejerciendo presiones en las finanzas y la deuda públicas. Representa un riesgo para los logros alcanzados en materia de protección social y complica la introducción de las reformas necesarias. En otros países, las políticas públicas han conseguido compaginar el crecimiento económico, el empleo y la redistribución de la riqueza, lo que ha creado un ciclo virtuoso basado en sistemas integrales de protección social.

II. PRINCIPIOS Y POLÍTICAS RECTORES

9. Se requieren políticas eficaces para abordar los retos de las transiciones demográficas. La amplia gama de normas de la OIT relacionadas con el contexto del cambio demográfico proporcionan orientaciones de política. Los siguientes elementos pueden brindar orientaciones adicionales:

- a) una combinación amplia, multidimensional e integrada de políticas que reconozca la interdependencia entre los cambios demográficos, el empleo, la migración laboral, la protección social y el desarrollo económico;
- b) políticas basadas en los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT y tendentes al logro del objetivo del trabajo decente a lo largo del ciclo vital, que se ajusten a cada contexto y tengan en cuenta la variedad de situaciones de cada país, lo cual incluye las estructuras demográficas, el desarrollo económico, los marcos jurídicos, las necesidades del mercado de trabajo, los sistemas de seguridad social y el espacio fiscal;
- c) enfoques integrados y coherentes para una formación vinculada a las necesidades del mercado de trabajo, así como para la educación y las políticas de promoción del empleo y de protección social que promuevan

- un ciclo virtuoso de empleo, protección social, productividad, crecimiento incluyente y desarrollo;
- d) una visión a largo plazo que abarque el ciclo vital y promueva la responsabilidad individual, la responsabilidad común de los interlocutores tripartitos y la solidaridad entre las generaciones y los grupos de población;
 - e) paquetes de políticas innovadoras que respondan al cambio;
 - f) un diálogo social y una negociación colectiva eficaces y eficientes acordes con las políticas y las prácticas nacionales basados en la confianza y el respeto mutuos;
 - g) la prevención de la discriminación por motivos de edad y la lucha contra la misma;
 - h) la promoción de la igualdad de género a lo largo del ciclo vital;
 - i) la promoción de la inclusión de los trabajadores con discapacidad;
 - j) una buena gobernanza basada en la rendición de cuentas y la transparencia;
 - k) la promoción de la empleabilidad y la participación en la fuerza de trabajo mediante la creación de un entorno de políticas propicio para el desarrollo de empresas sostenibles y un crecimiento intensivo en empleo;
 - l) programas eficaces de empleo y formación para los jóvenes;
 - m) el derecho a la seguridad social es un derecho humano;
 - n) acceso a una atención de salud esencial y a cuidados de larga duración;
 - o) el fortalecimiento de los esfuerzos tripartitos para la eliminación efectiva del trabajo infantil.

III. UNA COMBINACIÓN INTEGRAL DE POLÍTICAS

10. La responsabilidad principal de aplicar políticas que aborden de forma efectiva los retos de las transiciones demográficas corresponde al Estado. Con una correcta combinación de políticas, y con el compromiso y la acción de las partes interesadas pertinentes, las transiciones demográficas no sólo pueden gestionarse de manera satisfactoria y sostenible, sino que pueden convertirse incluso en oportunidades.

11. Las políticas de empleo y protección social deberían formularse de manera que se refuercen mutuamente, en respuesta a las especificidades y a las diversas pautas en materia de empleo, de ingresos y a las necesidades de la población. Se debería considerar que la protección social es una inversión a largo plazo, que proporciona estabilización y beneficios sociales y económicos con el tiempo.

12. Es necesario contar con políticas económicas y estrategias de desarrollo centradas en el empleo a fin de crear empleos decentes y productivos para todos los grupos en edad de trabajar, propiciar una distribución equitativa de los ingresos y aumentar el nivel general de empleo. Ello incluye marcos macroeconómicos y normativos que favorezcan el empleo, que promuevan las inversiones públicas y privadas, un entorno favorable a las empresas sostenibles, el desarrollo de las competencias profesionales, la iniciativa empresarial y las políticas activas del mercado de trabajo. El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195) y la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), así como otras normas pertinentes, proporcionan los marcos de referencia.

13. Los Estados Miembros deberían considerar seriamente la posibilidad de poner en marcha el conjunto multidimensional de políticas que se establece en el documento «La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción» de la OIT (2012).

14. Una buena gestión de las políticas de migración que tenga en cuenta el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales puede contribuir a mitigar la escasez de mano de obra y de competencias profesionales, promover

los derechos de los trabajadores migrantes y abordar problemas como la fuga de cerebros.

15. La negociación colectiva y la fijación de salarios mínimos acordes con las políticas y las prácticas nacionales pueden asegurar una distribución equitativa de los ingresos en la sociedad, en particular una reducción de la brecha salarial de género, y mejorar la capacidad contributiva.

16. Se deberían establecer y mantener sistemas integrales de seguridad social adecuados y sostenibles. Como cuestión prioritaria, es necesario establecer pisos nacionales de protección social para garantizar que todas las personas tengan acceso a la educación, una atención de salud esencial y una seguridad básica del ingreso. De conformidad con la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), se deberían asegurar progresivamente niveles más elevados de seguridad social y al mayor número posible de personas.

17. El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), así como otras normas de seguridad social de la OIT, constituyen un marco internacional de referencia para el establecimiento de sistemas integrales de seguridad social que aseguren la protección a lo largo del ciclo vital. Además, contienen principios fundamentales para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social y la adecuación de las prestaciones.

18. Es necesario que los mercados de trabajo funcionen de tal manera que permitan hacer ajustes en función de las circunstancias y reconocer que todas las partes tienen intereses legítimos. Para ello sería preciso contar con un marco propicio que brinde a los trabajadores la estabilidad y la seguridad necesarias para adaptarse positivamente a los cambios, y a los empleadores la flexibilidad necesaria para ser competitivos e innovadores.

19. Las políticas de aumento de la productividad pueden compensar la disminución de la fuerza de trabajo en las sociedades en proceso de envejecimiento e impulsar el desarrollo en todos los países. Esas políticas incluyen, entre otras cosas, lo siguiente:

- educación, formación y aprendizaje permanente;
- protección social, lo cual incluye un acceso eficaz a servicios de salud y servicios sociales públicos;
- mejores condiciones de trabajo y condiciones satisfactorias de seguridad y salud en el trabajo;
- prácticas no discriminatorias que comprendan la diversidad y la sensibilidad a las cuestiones de la edad, el género y la discapacidad;
- marcos de referencia sobre prácticas laborales que propicien mejoras de la productividad;
- políticas que fomenten la innovación.

20. La inadecuación y la escasez de competencias profesionales constituyen un reto común de los distintos países, independientemente de su nivel de desarrollo. Las políticas relativas a las competencias profesionales son, por lo tanto, un elemento esencial de la combinación de políticas.

21. Los gobiernos, los empleadores y los trabajadores deberían colaborar para aumentar las oportunidades de aprendizaje permanente a fin de impulsar la empleabilidad y la productividad, y evitar que las competencias queden obsoletas. Estas medidas podrían incluir lo siguiente:

- mejorar las competencias para el uso de nuevas tecnologías;
- suprimir los límites de edad para acceder a la enseñanza y la formación;
- impartir formación y considerarla como parte integrante de la planificación de la carrera profesional;
- apoyar un entorno que fomente el aprendizaje y el desarrollo, por ejemplo mediante equipos intergeneracionales y sistemas de tutoría.

22. Se requieren políticas específicas para aumentar la participación en la fuerza de trabajo de los grupos vulnerables y/o subrepresentados. Entre las posibles opciones cabe mencionar las políticas de apoyo a las familias, las políticas relativas al equilibrio entre la vida profesional y la vida personal, servicios de cuidados de los niños y de las personas mayores, la protección de la maternidad, las licencias relacionadas con la paternidad y las responsabilidades familiares, los horarios de trabajo flexibles y el trabajo a domicilio. Estas opciones también pueden aumentar la participación global en la fuerza de trabajo. Incrementar la participación de los trabajadores de edad en el mercado de trabajo es de suma importancia y a ello pueden contribuir los esfuerzos tripartitos para convenir medidas e incentivos que permitan que los empleadores ofrezcan más empleos a los trabajadores de edad y que los trabajadores permanezcan en el empleo hasta alcanzar la edad de jubilación.

23. Las medidas de política para abordar la difícil situación de los trabajadores de la economía informal y facilitar diversas vías de transición de la economía informal a la economía formal, así como el trabajo decente y productivo, constituyen una prioridad en el nuevo contexto demográfico, incluso mediante la extensión de la seguridad social.

24. En muchos países, el envejecimiento está dando lugar a un aumento de los costos de las pensiones. Es necesario garantizar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los sistemas de pensiones a través de políticas adecuadas y bien concebidas, mecanismos de financiación y medidas para su cumplimiento efectivo. Estos sistemas deberían complementarse con el acceso a servicios sociales y de salud públicos, de calidad y asequibles. Las políticas deberían tender a la adecuación y la previsibilidad de las pensiones y a una transición gradual y flexible de la vida profesional activa a la jubilación a través de medidas como la jubilación progresiva, el trabajo a tiempo parcial y el trabajo compartido.

25. Al reformar los sistemas de pensiones de seguridad social, muchas veces los países tienen dificultades a la hora de elegir entre las distintas opciones existentes, pero siempre deberían prestar atención a los resultados sociales conexos. La mejor opción para cada país tendrá en cuenta los derechos de pensión devengados, deberá basarse en la solidaridad y la equidad intergeneracionales, consultas bien fundamentadas, un diálogo sustantivo y una responsabilidad compartida entre los interlocutores sociales. En algunos países la opción elegida podría incluir un aumento efectivo de la edad de percepción de la pensión. En ese caso, las repercusiones de la transición para los trabajadores, en particular para aquellos que se acercan a la jubilación, debe abordarse sobre una base equitativa que respete los intereses de los trabajadores y de los empleadores. Si dicha reforma implica un retraso de la edad de jubilación, ello planteará inquietudes y oportunidades particulares para los empleadores, los trabajadores y la sociedad. Esas reformas deben reconocer que las capacidades y la esperanza de vida de algunos trabajadores o grupos de trabajadores son menores, sobre todo en el caso de aquellos que se desempeñan en ocupaciones arduas o peligrosas. Los trabajadores deberían poder optar por retrasar la jubilación. El empleo de trabajadores de edad puede beneficiar a los trabajadores y a los empleadores por igual. Deberían abordarse las cuestiones relacionadas con la salud y otras cuestiones conexas.

26. Las políticas de lucha contra la discriminación por motivos de edad y las prácticas que tienen en cuenta la diversidad y la edad son primordiales para la dignidad humana y el aumento de la productividad. Éstas podrían incluir:

- la promoción, el cumplimiento y/o la promulgación de leyes sobre el empleo que combatan la discriminación por motivos de edad;
- campañas de sensibilización por parte de los gobiernos, los interlocutores sociales y los medios de comunicación para luchar contra las actitudes negativas hacia las personas de edad y mejorar el reconocimiento de su valor para la sociedad;
- iniciativas a nivel de la empresa, como programas sobre la diversidad dirigidos por empresas.

27. Deberían promoverse medidas que fomenten la prevención en materia de seguridad y salud en el lugar de trabajo y estilos de vida saludables a lo largo del ciclo vital que incluyan, entre otras cosas, la elaboración de leyes sobre la seguridad y salud en el trabajo que cuenten con mecanismos de cumplimiento apropiados y tengan en cuenta las necesidades en materia de salud y en el lugar de trabajo en función de la edad, el género y la discapacidad.

28. Se debería considerar la adopción de políticas que garanticen la flexibilidad en términos de horarios y de organización del trabajo, en función de las necesidades de los diferentes grupos de edad, del género y de la discapacidad y que mantengan a la vez una adecuada cobertura de seguridad social. La negociación colectiva de conformidad con la legislación y la práctica nacionales puede facilitar la introducción de esas políticas.

29. Las transiciones demográficas aumentan la demanda en el sector del cuidado. La promoción de este sector y su sostenibilidad a largo plazo son esenciales para proteger a las personas y garantizar que puedan vivir y envejecer dignamente. El sector del cuidado también ofrece nuevas oportunidades para la inversión, la innovación y la creación de empleo. Una buena gestión del sector es necesaria para asegurar la provisión de cuidados de calidad. Debería promoverse la profesionalización de la provisión de cuidados.

30. Los sistemas tradicionales de cuidados en los que las mujeres de la familia soportan casi toda la carga de la provisión de cuidados están sometidos a una presión cada vez mayor. La provisión de cuidados requiere que se reconozcan las funciones complementarias y fundamentales de la familia, la comunidad y los servicios de cuidados profesionales. Se deberían desarrollar estructuras de provisión de cuidados que atiendan la variada demanda de estos servicios. Se debería promover la certificación y la reglamentación de servicios de cuidados profesionales.

31. Se debería promover el derecho de los trabajadores que dispensan cuidados a un trabajo decente, en particular mediante la mejora de las condiciones de trabajo, el desarrollo de las competencias profesionales y su reconocimiento, y la promoción de la igualdad de género.

32. Podrían mobilizarse los recursos necesarios para aplicar de forma efectiva la combinación de políticas a través de distintos medios, tales como el control efectivo de las obligaciones tributarias y contributivas, en particular medidas para prevenir la evasión fiscal.

IV. TRIPARTISMO Y DIÁLOGO SOCIAL

33. El diálogo social en todas sus formas es necesario para encontrar respuestas eficaces, equitativas y sostenibles a los retos demográficos y puede ofrecer una aportación fundamental a un crecimiento y un desarrollo incluyentes y sostenibles. Los procesos de reforma necesarios pueden gestionarse mejor a través del diálogo social a fin de equilibrar las necesidades en materia de empleo, protección social, y los requisitos financieros y fiscales correspondientes.

34. La negociación colectiva, basada en la libertad sindical y la libertad de asociación, la confianza y el respeto mutuos, es una herramienta importante para la elaboración de convenios colectivos específicos que permitan superar el reto del cambio demográfico en los distintos niveles.

V. LA ACCIÓN DE LA OFICINA

35. La OIT tiene un importante papel que desempeñar como líder mundial y como centro de excelencia en lo relativo al cambio demográfico y sus repercusiones en el mundo del trabajo. Teniendo debidamente en cuenta los presupuestos aprobados, la Oficina debería respaldar la acción de los gobiernos

y los interlocutores sociales, y colaborar con el sistema multilateral en los siguientes ámbitos:

- a) cooperación técnica, en particular la creación de capacidad con miras a:
 - i) desarrollar planes de acción nacionales integrados sobre el cambio demográfico;
 - ii) desarrollar sistemas de información sobre el mercado de trabajo, identificar y prever las necesidades en materia de calificaciones, y elaborar mecanismos de seguimiento y evaluación;
 - iii) incorporar las respuestas a los desafíos demográficos en todas las políticas nacionales pertinentes de empleo y protección social, en particular con miras a la aplicación del documento «La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción» de la OIT (2012) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202);
 - iv) fortalecer la capacidad de los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores y las instituciones de seguridad social para abordar mejor los desafíos demográficos y formular políticas globales, en particular a través del diálogo social y el tripartismo;
 - v) fortalecer los servicios de empleo y mejorar la aplicación de políticas activas de mercado de trabajo destinadas específicamente a los jóvenes, las mujeres, las personas de edad y las personas con discapacidad;
 - vi) formular y aplicar políticas de migración laboral administradas de manera adecuada;
 - vii) facilitar las transiciones de la economía informal a la economía formal, teniendo en cuenta las discusiones normativas sobre la materia que tendrán lugar en las reuniones de 2014 y 2015 de la Conferencia Internacional del Trabajo;
 - viii) sensibilizar sobre las normas pertinentes de la OIT y promover su aplicación;
 - ix) impartir la formación necesaria a distintos niveles;
- b) desarrollo y difusión de conocimientos y su seguimiento:
 - i) llevar a cabo investigaciones y análisis comparativos de las políticas basados en datos empíricos sobre la interacción entre las políticas de empleo y de protección social a nivel microeconómico y macroeconómico;
 - ii) hacer un inventario, analizar y facilitar la difusión de las buenas prácticas;
 - iii) preparar un programa de investigación en los próximos doce meses sobre el sector del cuidado, incluido un análisis basado en datos empíricos de las lagunas que pueden existir actualmente en las normas internacionales del trabajo para su examen por el Consejo de Administración;
- c) alianzas y actividades de promoción:
 - i) promover, en colaboración con las organizaciones e instituciones mundiales, internacionales y regionales pertinentes, el enfoque integrado e intergeneracional del ciclo vital, en particular en el contexto de la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015;
 - ii) reforzar las alianzas con las Naciones Unidas y otras organizaciones mundiales, internacionales y regionales pertinentes con respecto al seguimiento del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, adoptado en abril de 2002 en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, y sus estrategias regionales de aplicación.