

Sexta Reunión Regional Europea
Ginebra, diciembre de 2000

El trabajo decente en Europa y Asia central

Actividades de la OIT
1995-2000

VOLUMEN II

Memoria del Director General

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

ISBN 92-2-312257-0

Primera edición 2000

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

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Índice

Volumen I

Introducción	vii
1. La globalización de Europa: El trabajo decente en la economía de la información	1
Las TIC y la organización del trabajo y la producción	2
<i>Efectos en el empleo</i>	3
<i>Acceso</i>	5
<i>Las calificaciones profesionales: un obstáculo decisivo</i>	6
<i>Consecuencias de las TIC para la organización del trabajo y de la producción</i>	12
<i>Independencia del trabajo con respecto al lugar de su realización</i>	14
<i>Las nuevas fronteras de la empresa</i>	16
<i>Un mundo del trabajo transformado</i>	16
<i>La OIT, la tecnología y el trabajo decente</i>	17
Migración de mano de obra	18
<i>Demanda de especialistas en sistemas informáticos</i>	18
<i>Competencia para conseguir trabajadores altamente calificados</i>	24
<i>Migración este-oeste</i>	26
<i>Protección de los trabajadores migrantes</i>	28
<i>Preocupaciones relativas al desarrollo</i>	28
Organización y representación de empleadores y trabajadores ...	30
<i>Mejorar el acceso mediante la formación</i>	32
<i>Empleabilidad y formación continua</i>	34
<i>Representación</i>	36
<i>Flexibilidad</i>	38
<i>El teletrabajo</i>	39
<i>Condiciones de trabajo: control, privacidad y cuestiones de salud</i>	41
<i>El potencial de las TIC para las organizaciones de empleadores y de trabajadores</i>	42

Protección social	47
<i>Creación de empleo, pérdida de empleo y desempleo</i>	47
<i>Situación del empleo y cobertura de la protección social</i>	48
<i>Protección social complementaria</i>	50
<i>Las TIC y la aplicación de legislación sobre protección social</i>	50
<i>Las TIC y la seguridad y la salud</i>	51
Preguntas sometidas a discusión	53

Volumen II

1. Tendencias del desarrollo en Europa y Asia central	1
Introducción	1
Países de Europa occidental	2
<i>El capítulo sobre empleo del Tratado de Amsterdam</i>	2
<i>El éxito del mercado laboral en los cuatro países más pequeños</i>	3
<i>La persistencia de elevadas tasas de desempleo</i>	4
<i>El aumento de servicios y formas «atípicas» de empleo</i>	4
<i>La situación de las mujeres trabajadoras</i>	5
<i>Diálogo social</i>	5
<i>Protección social</i>	6
Los países en transición	9
<i>El legado del pasado</i>	9
<i>El «Consenso de Washington»</i>	10
<i>Tendencias de desarrollo</i>	11
<i>La situación del empleo</i>	14
<i>Migración internacional relativa al empleo</i>	18
<i>Diálogo social</i>	19
<i>Protección social</i>	21
2. Actividades de la OIT	25
La estructura de la OIT en Europa y Asia central	25
<i>Oficina Regional</i>	27
<i>Equipo Consultivo Multidisciplinario para Europa Central y Oriental</i>	27
<i>Equipo Consultivo Multidisciplinario para Europa Oriental y Asia Central</i>	29
<i>Corresponsales nacionales</i>	31
<i>Oficinas de correspondencia</i>	31
Relaciones con la Unión Europea y otras instituciones regionales	34
Centro Internacional de Formación de la OIT	36
Principales tendencias de la cooperación técnica	38
<i>Prioridades de asistencia técnica</i>	39

Fomento del empleo	43
<i>Política de empleo</i>	43
<i>Estadísticas del trabajo</i>	47
<i>Fortalecer las instituciones del mercado de trabajo</i>	51
<i>Formación profesional</i>	60
<i>Desarrollo de las empresas</i>	65
Protección social	71
<i>Seguridad y salud en el trabajo</i>	71
<i>Inspección del trabajo</i>	76
<i>Programas contra el abuso de drogas y alcohol</i>	78
<i>Migraciones internacionales por razón de empleo</i>	80
<i>Seguridad social</i>	82
Diálogo social y tripartismo	86
<i>Instituciones de diálogo social</i>	88
<i>Política salarial y de ingresos</i>	90
<i>Organizaciones de empleadores</i>	93
<i>Organizaciones de trabajadores</i>	98
<i>Diálogo social a nivel sectorial</i>	102
Derechos fundamentales de los trabajadores	103
<i>La Declaración de la OIT</i>	105
<i>La Declaración de Sofía</i>	106
<i>Ejemplos de progreso y asuntos por resolver</i>	107
<i>Libertad sindical</i>	108
<i>Discriminación</i>	109
<i>Trabajo forzoso</i>	109
<i>Igualdad de género</i>	110
<i>Trabajo infantil</i>	112
Anexo estadístico	117
Bibliografía	133

Siglas

BERF	Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento
CAEM	Consejo de Ayuda Económica Mutua
CEEP	Centro Europeo de Empresas de Participación Pública y empresas de interés económico general
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEPE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
CES	Confederación Europea de Sindicatos
CIET	Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo
CIOSL	Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
CIUO	Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones
CMT	Confederación Mundial del Trabajo
CTPO	Cooperación Técnica con cargo al Presupuesto Ordinario
DCI	Dependencia Común de Inspección
EMD	Equipo Multidisciplinario
EUROSTAT	Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GTZ	Organismo alemán de cooperación técnica
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
ISEP	Programa internacional para la pequeña empresa
ISP	Internacional de Servicios Públicos

OACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (abarca actualmente 13 países)
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMS	Organización Mundial de la Salud
Phare	Programa de Ayuda Comunitaria para los Países de Europa Central y Oriental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SIYB	Inicie y Mejore su Negocio
STEP	Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza
Tacis	Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes
TUAC	Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE
UE	Unión Europea
UNDCP	Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICE	Unión de Confederaciones de Industriales y Empleadores de Europa
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNMIK	Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo
UNOPS	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas

1. Tendencias del desarrollo en Europa y Asia central

Introducción

La región de Europa y Asia central de la OIT abarca 50 países con diferentes niveles de desarrollo. En cuanto al PIB *per cápita*, por ejemplo, los valores oscilan entre 33.505 dólares estadounidenses en el caso de Luxemburgo y 1.041 dólares en el de Tayikistán (véase el cuadro 1 del anexo estadístico). Aunque estas diferencias no indiquen necesariamente una división, son un obstáculo para la realización del trabajo decente en la región.

Un nuevo dinamismo ha surgido en Europa, en particular en cuanto a la transición de los países de Europa central y oriental y Asia central hacia la democracia y una economía de mercado, y el acelerado proceso de integración en Europa occidental. Durante el período que se está examinando algunos países de Europa occidental, como Dinamarca, Irlanda y Países Bajos, avanzaron positivamente hacia el pleno empleo y actualmente el desempleo está bajando en Europa occidental. Los países en transición han tenido la difícil tarea de luchar contra las elevadas tasas de inflación, la fuerte contracción del PIB, el desempleo y la pobreza emergentes y la necesidad de adaptar o crear instituciones compatibles con una economía de mercado en ámbitos tales como el diálogo y la protección social. Algunos países han progresado considerablemente para cumplir con estos objetivos, especialmente en Europa central, pero todavía queda mucho por hacer.

En los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y de Europa central y sudoriental, la repercusión de la crisis financiera de Rusia de 1998 agravó el reto de la transición. Los países de la CEI de Asia central tienen uno de los niveles más bajos de desarrollo de la región así como algunos de los problemas más graves para hacer frente a la transición y responder a los retos de la mundialización.

La reconstrucción fue otro reto para varios países afectados por conflictos en la región. Los conflictos han provocado, a su vez, crisis graves de refugiados, ilustradas, por ejemplo, en la crisis de 700.000

refugiados que huyen de Kosovo. El pacto de estabilidad para Europa sudoriental, destinado a promover la paz, la democracia, el respeto de los derechos humanos y la prosperidad económica, debería beneficiar a los países afectados por conflictos en esta región.

Por lo general, hay pruebas de que se está progresando para superar las diferencias políticas y económicas, y hay fuertes indicios de que cada vez más los países de la región aspiran a políticas e instituciones sociales de los países de la Unión Europea (UE). El proceso de ampliación es un incentivo muy importante para los países candidatos con el fin de terminar el proceso de transición, modernizar sus economías y continuar con este modelo.

Países de Europa occidental

Para los países industrializados de Europa occidental, el período de 1995 a mediados de 2000 terminó mejor de lo que había empezado; aunque el desempleo sigue siendo alto en una serie de países, muestra claros indicios de descenso. La tasa media de desempleo de la UE en su conjunto descendió del 10,5 por ciento en 1997 al 9,7 por ciento en 1998 y al 8,9 por ciento en 1999. Se prevé que la tasa de desempleo baje todavía más hasta aproximadamente el 8,4 por ciento en 2000 y el 8,0 por ciento en 2001 (FMI, 2000).

Para los encargados de formular las políticas pertinentes en Europa occidental, la disminución de las tasas de desempleo exige la realización del crecimiento económico, conforme a lo indicado en el Tratado de Amsterdam y en las conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo sobre empleo (Cumbre Europea del Empleo) que tuvo lugar en Luxemburgo. El crecimiento del PIB se elevó al 2,7 por ciento en la UE en 1998, y al 2,3 por ciento en 1999. Se prevé de nuevo el 3,2 por ciento en 2000 (FMI, 2000). Algunos expertos prevén que, si se mantiene el ritmo actual de crecimiento económico y continúan las tendencias demográficas que se observan hoy en día (las cuales redundarían en una disminución de la fuerza de trabajo), la tasa de desempleo bajará al 5 por ciento, aproximadamente, en 2005.

El capítulo sobre empleo del Tratado de Amsterdam

Los Estados miembros de la UE están ahora mejor equipados para hacer frente a las causas estructurales del desempleo, en particular en vista de la inclusión del capítulo sobre empleo del Tratado de Amsterdam. En noviembre de 1997, incluso antes de la ratificación del Tratado, la Cumbre Europea del Empleo inició el proceso de poner en

práctica el capítulo correspondiente al empleo. La base de la estrategia es la definición y la aplicación todos los años de las directrices del empleo, que adoptan los Estados miembros ante la propuesta de la Comisión. Se tomó la siguiente medida: un procedimiento de control del país, basado en la aplicación de planes nacionales de acción y en la presentación de informes anuales de aplicación. Durante la reunión extraordinaria del Consejo Europeo celebrada en marzo de 2000 en Lisboa se decidió establecer el objetivo de aumentar la tasa de participación del conjunto de la mano de obra en la UE de su nivel actual del 61 por ciento a lo más cerca posible del 70 por ciento en 2010.

El éxito del mercado laboral en los cuatro países más pequeños

Algunos de los países más pequeños de Europa occidental han alcanzado un nivel relativamente alto de éxito con el fin de adaptarse a la economía mundializada y al mismo tiempo mejorar el rendimiento de sus mercados de trabajo. Cabe señalar que los países más pequeños fueron los primeros en tener éxito con sus mercados de trabajo. Con algunas excepciones, como Finlandia y Suecia, la mayoría de los países europeos con una población inferior a 10 millones de habitantes han alcanzado tasas de desempleo por debajo del 5 por ciento, mientras que las tasas de algunos de los países más grandes están todavía muy por encima del porcentaje mencionado. Entre los países más pequeños, Austria, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal, así como Noruega y Suiza, han realizado progresos concretos hacia el objetivo del pleno empleo. Aunque todavía queda mucho por hacer, han demostrado que es posible que el empleo tenga éxito en el contexto del modelo social europeo.

La situación del mercado de trabajo en cuatro de estos países (Austria, Dinamarca, Irlanda y Países Bajos) se ha examinado recientemente en un estudio de la OIT (Auer, 2000), que sugiere que su éxito se debe en gran parte a tres ámbitos de la política: *diálogo social*, *política macroeconómica* y *política relativa al mercado de trabajo*. De acuerdo con el estudio, *el diálogo social* ha creado un clima de confianza entre los principales actores sociales, que es muy evidente en países que sufrieron una importante crisis económica y del mercado de trabajo antes de su actual recuperación. Hubo que esperar el final de la crisis para establecer y reforzar la concertación social, e iniciar la recuperación económica que dio lugar finalmente a la recuperación del mercado de trabajo.

El nuevo clima de confianza condujo a una moderación salarial y a las reformas de los sistemas de protección social. La moderación

salarial estaba relacionada con una *política macroeconómica* orientada a la estabilización, que dio lugar a una inflación baja y a tipos de interés bajos. El estudio añade que la *política relativa al mercado de trabajo*, y concretamente la protección social en general, creó la flexibilidad necesaria para ajustar el mercado de trabajo. Entre las medidas de la política del mercado de trabajo se encuentran la formación profesional, la readaptación profesional y los planes de seguridad de ingresos, que contribuyen a la seguridad de los trabajadores y a la flexibilidad de ajustes de los empleadores. En los Países Bajos, la política que fomenta el trabajo a media jornada ha tenido éxito al facilitar la integración de la mujer en el mercado de trabajo. Más que medidas normativas aisladas, el estudio suele así mostrar que el éxito del mercado de trabajo parece surgir de una combinación eficiente de elementos que tienen en cuenta las necesidades de los trabajadores y de las empresas en un entorno de rápidos cambios.

La persistencia de elevadas tasas de desempleo

No obstante, la persistencia de elevadas tasas de desempleo en muchos países de Europa occidental sigue siendo un problema económico y social de carácter fundamental y una importante fuente de pobreza. El desempleo a largo plazo sigue siendo muy alto, dejando fuera de hecho a un número importante de personas del mercado de trabajo. Aunque el número de desempleados a largo plazo ha disminuido ligeramente en la UE durante los últimos años, el número de desempleados a muy largo plazo, que definía a las personas que han buscado un trabajo durante dos o más años, fue mayor en 1998 que en 1994 (CE, 1999b).

El nivel de desempleo de los jóvenes suele ser también elevado, sobre todo en Grecia, Italia y España. En estos tres países había más de 1,5 millones de personas desempleadas a largo plazo en edades comprendidas entre los 15 y 24 años, es decir, un 62 por ciento del total de la UE en 1998. Sin embargo, algunos países de la UE (Austria, Dinamarca, Alemania e Irlanda, por ejemplo) pudieron mantener el índice de desempleo juvenil dos veces por debajo de la tasa del resto de los trabajadores.

El aumento de servicios y formas «atípicas» de empleo

Las economías de todos los países de Europa occidental han seguido orientándose más al sector de los servicios, con un cambio hacia las profesiones más especializadas y las formas más flexibles de empleo. En realidad, en las economías establecidas de mercado y en los países en transición, los trabajadores calificados aprovechan con

más facilidad las nuevas oportunidades de la economía moderna de servicios que los no calificados, en particular en vista del importante papel desempeñado por las tecnologías de la información en todos los aspectos de la vida laboral, como se examinó detalladamente en el volumen I.

Al mismo tiempo, las formas «atípicas» de empleo en Europa occidental son cada vez más abundantes. Estas incluyen niveles mucho más altos de trabajo a tiempo parcial, a veces sólo unas pocas horas por semana, así como contratos de duración determinada, trabajo para las agencias de empleo temporales y trabajos a destajo. Además, ha aumentado el trabajo a distancia y el empleo independiente no agrícola. Una gama nueva de modelos de tiempo de trabajo ha ocasionado una heterogeneidad nueva en el mundo del trabajo.

La situación de las mujeres trabajadoras

Los mercados laborales de los países de Europa occidental se ven afectados todavía por diferencias considerables entre las características de empleo de las mujeres y de los hombres. Las mujeres, en particular, trabajan a tiempo parcial incluso más a menudo que antes. Representan el 80 por ciento de todo el empleo a tiempo parcial de la UE, con un promedio del 32 por ciento de todas las mujeres que trabajan a tiempo parcial. En algunos países, y especialmente en los Países Bajos, el trabajo a tiempo parcial se ha fomentado como una importante vía para los trabajadores que buscan combinar el empleo remunerado con las responsabilidades familiares. Como término medio, las mujeres suelen estar todavía menos altamente calificadas y ganar menos que los hombres. Un número desproporcionado del 10 por ciento de los asalariados peor pagados son mujeres, mientras que los hombres están excesivamente representados en el 10 por ciento de los mejor pagados (CE, 1999b). La carga de tener que cuidar a los niños y a otros miembros de la familia recae en su inmensa mayoría sobre las mujeres, cuya tasa de participación en la fuerza de trabajo en la UE en 1998 era del 51 por ciento, comparada con el 71 por ciento de los hombres. En el Consejo Europeo celebrado en Lisboa en marzo de 2000 se decidió establecer el objetivo de aumentar la tasa de participación de las mujeres por encima del 60 por ciento en 2010.

Diálogo social

Aunque el tripartismo esté bien establecido en la mayoría de los países de Europa occidental, no es uniforme o estático. Como se indicó en *El trabajo en el mundo 1997-1998* (OIT, 1997), hay una tendencia cada vez mayor hacia la descentralización: las negociacio-

nes a escala nacional e industrial están perdiendo terreno, y hay un aumento correspondiente en la negociación de empresas. Es en el Reino Unido donde se ha acentuado más la descentralización de la negociación, con la negociación que se transfiere fundamentalmente al nivel empresarial. Sin embargo, en la mayoría de los países de Europa occidental, la negociación en el ámbito de la industria continúa desempeñando un papel primordial, mientras que la fuerza de la negociación nacional en varios países se ilustra, por ejemplo, mediante el proceso de «pactos sociales en Irlanda».

En el capítulo sobre el diálogo social del Tratado de Amsterdam se conceden poderes y responsabilidades cada vez mayores a los interlocutores sociales de la UE. Se sientan las bases para una negociación con la posibilidad de redactar acuerdos sociales. Los tres primeros acuerdos marco europeos han sido firmados por los interlocutores sociales europeos¹. Estos contemplan la licencia parental, el trabajo a tiempo parcial y los contratos de duración determinada. El acuerdo sobre la licencia parental se aplicó como una directiva del Consejo Europeo en junio de 1996, el acuerdo sobre el trabajo a tiempo parcial en diciembre de 1997 y el acuerdo sobre los contratos de duración determinada en junio de 1999. En lo que respecta al trabajo a domicilio, la Comisión decidió no presentar una propuesta para una directiva, sino recomendar la ratificación del Convenio núm. 177 sobre el trabajo a domicilio, 1996 de la OIT. Las negociaciones sobre un posible acuerdo marco relativas al trabajo de las agencias de empleo temporal se iniciaron también a mediados de 2000. Estos acuerdos se caracterizan por el papel institucionalizado cada vez mayor desempeñado por los interlocutores sociales europeos en el ámbito de la reglamentación del trabajo en el ámbito de la UE.

Protección social

Los países en todos los niveles de desarrollo han examinado detenidamente la eficacia y la viabilidad a largo plazo de sus sistemas de protección social. Mientras que la atención de los países en transición se ha centrado en la adaptación de los sistemas existentes a las condiciones de una economía de mercado, en Europa occidental la necesidad de examinar los sistemas de seguridad social surge más de los cambios en el mercado de trabajo, y en la estructura familiar y en los desplazamientos demográficos, en particular el envejecimiento de la población.

¹ La Unión de Confederaciones de Industriales y Empleadores de Europa (UNICE), el Centro Europeo de Empresas con Participación Pública (CEEP) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES).

Los países de Europa occidental han elaborado sistemas sofisticados de seguridad social que incluyen a la gran mayoría de la población. Aunque se enfrentan a problemas, éstos son cualitativamente diferentes a los de la mayoría de las otras regiones del mundo, en las que se excluyen a sectores amplios de la población de todo tipo de protección social.

El problema que más ha llamado la atención en los últimos años está relacionado con la financiación a largo plazo de los sistemas de seguridad social, y en particular con las pensiones de los jubilados. Tasas de nacimientos muy bajas y un constante aumento de las expectativas de vida conducirán conjuntamente a un aumento muy importante del número de los pensionistas con respecto a los contribuyentes a mediados del siglo XXI. Este ha sido el factor principal que llevó a varios países a reformar sus sistemas públicos de pensiones. Se han adoptado aumentos graduales de la edad de los pensionistas en una serie de países y se han reforzado las disposiciones de jubilación anticipada. Los cambios introducidos en las modalidades de prestaciones y en los mecanismos de ajuste han hecho que los planes públicos de varios países sean menos fructíferos. Se está animando a las personas para que ahorren más con miras a la jubilación.

El aumento del coste de la asistencia médica es otra fuente de preocupación en una serie de países. En otros, los controles que se introdujeron en años anteriores han sido efectivos para estabilizar los gastos de la asistencia médica como una parte del PIB. Sin embargo, en algunos casos, los gastos han sido objeto de un estricto control de tal envergadura que los pacientes y el personal de asistencia médica han expresado su gran preocupación por las repercusiones de la calidad de dicha asistencia.

El gasto relativo a la protección social representa el 28,5 por ciento del PIB de la Comunidad Europea. El 63 por ciento de éste se invierte en pensiones y en asistencia médica. Aunque las preocupaciones se expresan a menudo por los altos niveles de las tasas de contribución de la seguridad social, no hay duda de que las prestaciones sociales desempeñan un papel importante en la redistribución de los ingresos. Si las transferencias sociales no existieran, se calcula que aproximadamente el 40 por ciento de los hogares de la UE vivirían por debajo de la línea relativa de pobreza. Como resultado de las prestaciones sociales y los sistemas de tasas, esta cifra es actualmente de un 17 por ciento².

² Una estrategia concertada para modernizar la protección social, COM (99) 347 final.

La igualdad de los géneros relativa a la protección social sigue planteando problemas. El reto no sólo consiste en eliminar las pocas disposiciones existentes que son directamente discriminatorias, tales como la edad mínima de jubilación de las mujeres, sino más bien en tratar los problemas de la discriminación indirecta que dejan a las mujeres mucho menos protegidas como promedio que a los hombres. El trabajo a tiempo parcial que no se contempla en algunos países es un ejemplo muy sorprendente. Otro reto, de carácter más sutil, es garantizar que la igualdad formal (sobre todo en el ámbito de las prestaciones de sobrevivientes, donde las disposiciones para las viudas tienden a reducirse al nivel de las de los viudos) se introduce paulatinamente, con el debido respeto de las expectativas legítimas de esas generaciones de mujeres cuyas vidas se vieron determinadas por las condiciones y los valores que eran muy diferentes de los que predominan hoy en día.

Aunque el desempleo ha disminuido en la mayoría de los países de Europa occidental, las tasas de desempleo a largo plazo han permanecido a menudo elevadas. En una época en la que lo normal es que trabajen dos personas de la misma familia, el desempleo a largo plazo está causando también el fenómeno de familias desempleadas. El sistema de seguridad social puede ser un elemento de ayuda, puesto que en algunos países las prestaciones pagaderas a los desempleados a largo plazo están sujetas a una prueba de los medios económicos que tiene cada familia, que puede ciertamente desalentar a la esposa para que vaya a trabajar.

El lento crecimiento del empleo en los países de Europa occidental, y el hecho de que la mayoría del empleo nuevo es a tiempo parcial, ha significado que los ingresos cada vez mayores de las contribuciones han bajado más de lo que se había esperado en las últimas recuperaciones de la economía. En algunos países, ha habido una tendencia acentuada de las empresas a explotar las exenciones concedidas a los trabajadores cuyos ingresos u horas de trabajo están por debajo de ciertos niveles. También ha habido una tendencia, a menudo en los mismos países, hacia la utilización cada vez mayor de contratos que no obligan a las empresas a pagar las contribuciones de la seguridad social. Esto no sólo tiene repercusiones financieras para los programas y para las otras categorías de personas aseguradas (cuyas contribuciones están expuestas a una presión ascendente), sino que significa que un número cada vez mayor de la fuerza de trabajo puede que no disfrute en un futuro del derecho a prestaciones adecuadas.

En vista de los importantes cambios que han tenido lugar en los mercados de trabajo en los países industrializados, y concretamente

el aumento en número de los trabajos a tiempo parcial y temporales, y de otras formas de trabajo no tradicionales, tales como el trabajo a domicilio y el trabajo a distancia, el reto de los sistemas de seguridad social es garantizar que esta flexibilidad cada vez mayor no conduzca a una reducción de la protección social. Los ejemplos de Dinamarca y los Países Bajos sugieren que la existencia de un nivel alto de protección social puede de hecho facilitar la introducción de una mayor flexibilidad. Sin embargo, algunos otros ejemplos revelan una división cada vez mayor de la fuerza de trabajo entre los que tienen un trabajo estable y una protección social adecuada y los que tienen una seguridad mínima laboral y escasa o ninguna protección social.

La reforma de las pensiones seguirá provocando discusiones en muchos países de Europa occidental. El reto consistirá en conservar los sistemas con un fuerte componente de solidaridad nacional, que faciliten prestaciones previsibles y seguras, e introducir en ellos paulatinamente los cambios necesarios para garantizar su perennidad. Técnicamente es posible. El verdadero reto consiste en alcanzar una unidad de objetivos entre gobiernos, empleadores y trabajadores con el fin de que se haga políticamente viable, con vistas a, como propuso la Comisión Europea, alcanzar una Europa para todas las edades, fomentando la prosperidad y la solidaridad entre las generaciones.

Los países en transición

El legado del pasado

La situación actual de los países en transición en Europa central y oriental y Asia central no puede entenderse correctamente sin hacer referencia a su pasado. La experiencia de los diez últimos años muestra que todo es demasiado fácil para subestimar la verdadera magnitud de los cambios que se prevén de los primeros países con economías planificadas. En la práctica, la transición ha resultado ser un proceso más largo y mucho más complicado y controvertido de lo que se esperaba. Los costes sociales han sido más altos de lo que se preveía.

En primer lugar, las estructuras actuales se basaban en el ejercicio de la autoridad, y no en el diálogo. La toma de decisiones de las entidades oficiales estaba muy centralizada. Sin embargo, la democracia representativa no puede funcionar sin la delegación de autoridad. La elaboración de métodos democráticos basados en el consenso requieren pues un cambio cultural.

Además, los responsables de formular las políticas de los países en transición tienen poca o ninguna experiencia en la elaboración de

políticas modernas económicas y había muy pocos economistas calificados. Como consecuencia, las instituciones estatales y los sindicatos no estaban bien preparados para desempeñar con eficacia sus nuevas funciones. Además, tienen que crearse organizaciones independientes de empleadores.

En el antiguo sistema, el casi pleno empleo corría a las parejas con la baja productividad, mientras las capacidades adquiridas en la escuela y en la formación profesional eran aprovechadas de manera insuficiente por falta de incentivos en provecho del trabajo eficiente. Los convenios colectivos permitían ejercer un control sobre los trabajadores, a quienes imponían ciertas obligaciones. El formalismo inculcado a mucha gente obstaculizó la toma de iniciativas o el uso de las capacidades para ejercer sus derechos.

En la mayoría de los países en transición, el sistema de la economía de mercado ha tardado en cumplir sus promesas. El respeto de los acuerdos contractuales es escaso, especialmente en los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y en los de la Europa sudoriental, y suele depender de la buena voluntad de los interlocutores en vista de la deficiencia de los medios jurídicos que obligan a cumplir los contratos. Esta situación constituye un importante obstáculo para el desarrollo económico. Hay una clara necesidad de cambios institucionales, que va desde el sistema educativo a las organizaciones de trabajadores, sindicatos e instituciones gubernamentales. Esto sólo significa que el proceso no puede ser rápido. Los elementos de un nuevo sistema son sólo efectivos una vez que los diferentes actores los han adaptado y asimilado. Puede que se hayan creado nuevas instituciones, pero, especialmente en los países que no gozaban de la condición de naciones independientes en virtud del sistema anterior, los actores seguirán estando influenciados por su pasado durante un poco más de tiempo.

El «Consenso de Washington»

Los programas de reforma de los países en transición que prepararon las instituciones financieras internacionales se inspiraron principalmente en lo que se conoce como el «Consenso de Washington». Este método de acción supuso que la estabilización macroeconómica sostenible podría lograrse de forma mucho más fácil y rápida combinando la liberalización rápida y la austeridad monetaria. Al mismo tiempo, con el fin de apoyar los objetivos de la política monetaria, los niveles de gastos gubernamentales se redujeron todo lo posible, por lo que el Estado no desplazaría al sector privado. Este método ignoraba la necesidad de reconstruir la infraestructura institucional, y con-

cretamente el desarrollo relativo al fortalecimiento y a una mayor representación de los interlocutores sociales, que son un componente esencial para el funcionamiento de la economía de mercado. El énfasis para reducir el gasto público también tuvo el efecto de promover formas alternativas de actividad económica, principalmente en la economía informal, ya que los trabajadores mal pagados, sobre todo en el sector público, buscaban fuentes de ingresos alternativas.

Además, una paradoja de la privatización y de la reestructuración de los países en transición es que, aunque la titularidad del Estado se está privatizando en general, los sistemas de protección social no deben ser competencia de las empresas sino del Estado. Esto pone de manifiesto la debilidad de las políticas reformistas que rechazan el papel del sector público (Tapiola, 1995). Por ello, es importante desarrollar la capacidad institucional del Estado y de los interlocutores sociales para facilitar los servicios y observar la aplicación correcta de las leyes. Esto requiere, a su vez, personal muy calificado y altamente remunerado.

La dimensión social del proceso de transición se tiene que reconocer como un componente esencial de la reforma económica y no como una prioridad residual secundaria. Hay que dar más prioridad a la promoción de los trabajos decentes en los objetivos de política económica y financiera.

Tendencias de desarrollo

Antes de iniciarse el proceso de transición, las economías centralmente planificadas de Europa central y oriental y Asia central formaban un bloque comercial casi cerrado. Para los países de Europa central en particular, la distribución geográfica de los flujos comerciales cambió rápidamente a principios del proceso de transición, puesto que los países interesados se abrieron a los mercados mundiales y reforzaron sus vínculos comerciales en Europa occidental. Por ejemplo, más del 70 por ciento de las exportaciones húngaras están destinadas hoy en día a la UE. En el caso de la República Checa, Polonia, Rumania y Eslovenia, aproximadamente dos tercios de sus exportaciones están destinadas a la UE, mientras que el número de exportaciones es de aproximadamente la mitad para la mayoría del resto de los países en transición en Europa central y oriental (CEPE, 2000).

El panorama es diferente en los países de la CEI, que han dependido mucho más de los vínculos comerciales con otros países en transición. En gran medida, más bien que otro tipo de intensificación del comercio intrarregional, esto refleja su dependencia del mercado ruso, y en particular del acceso a las fuentes de energía rusas (BERF, 1999, pág. 91).

A pesar de los cambios en los flujos comerciales y del aumento de la inversión directa extranjera, el panorama general de los países en transición en la presente década ha sido uno de los más bajos en cuanto a resultados y más desiguales en cuanto a la distribución de recursos. Durante las primeras etapas del proceso de transición, la mayoría de los países interesados experimentaron una subida muy fuerte de la inflación, seguida de una estabilización de la tasa de inflación de moderados a altos niveles. El enorme descenso de la producción en todos los países en transición a principios de los años noventa estuvo acompañado de recuperaciones de distinta intensidad en una serie de países de Europa central, pero todavía no en la mayoría de los países de la CEI. Aproximadamente una década más tarde, el volumen de la producción estaba todavía un 40 por ciento o más por debajo de la cifra correspondiente a 1989 en más de un tercio de los 27 países en transición de la región. En 1998, sólo tres países, a saber, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia, habían superado una vez más con éxito sus niveles del PIB de 1989. No obstante, las perspectivas a corto plazo para las economías en transición a principios de 2000 han mejorado considerablemente en relación a su situación incluso un año antes.

Durante el proceso de transición, la distribución de los ingresos y de la riqueza ha sido mucho más irregular. Estas desigualdades con respecto a los ingresos están afectando negativamente a la cohesión social. Además, están contribuyendo a un deterioro de la situación de las minorías nacionales, y a un aumento de la discriminación racial, las tensiones y los conflictos.

Un nuevo tipo de pobreza está surgiendo en los países en transición. Afecta a los jóvenes, a la población en edad de trabajar, y concretamente a los trabajadores con bajos salarios, los desempleados y los trabajadores que no reciben sus salarios. Los ancianos también han experimentado una fuerte baja en los niveles de las prestaciones en la mayoría de los países. Sin embargo, los sistemas de protección social, al menos en algunos países, han sido generalmente más efectivos en paliar la pobreza entre los ancianos que entre las familias en edad de trabajar. Esto es porque los sistemas de pensiones y las prestaciones de ayuda social para los ancianos y las personas con discapacidad se establecieron antes de iniciarse el proceso de transición y se basaron sobre todo en los recursos destinados a las contribuciones sobre los salarios, mientras que los sistemas de prestaciones de los desempleados y la ayuda social relativa a los ingresos comenzaron a ponerse en práctica sólo después de 1999 y tuvieron que financiarse con los escasos presupuestos estatales.

Dos cuestiones de crucial importancia han surgido en relación con los salarios de los países en transición. La primera relacionada con el salario mínimo, que ha disminuido por debajo del nivel mínimo de subsistencia en la mayoría de los países interesados. La segunda consiste en el impago generalizado de los salarios, sobre todo en los países de la CEI, así como en el número cada vez mayor de empresas que quiebran. Aunque a algunos trabajadores suelen pagarles utilizando la tasa oficial del salario mínimo, el método de fijación de salarios en el sector público se basa en el salario mínimo mediante el sistema centralizado de tarifas salariales. Además, el salario mínimo se sigue utilizando en una serie de países para calcular las pensiones y otras prestaciones.

En términos más generales, los salarios suelen representar una proporción inferior del PIB de los países en transición que en la mayoría de los países de Europa occidental. Los salarios de los países en transición representan un promedio que oscila entre el 30 y el 40 por ciento del PIB, comparado con un nivel por encima del 50 por ciento en países como Francia, Alemania y Reino Unido, aunque se debería tener en cuenta en este sentido que los métodos de contabilidad son algunas veces muy distintos. Además, los diferenciales de los salarios se han ampliado considerablemente. Por ejemplo, en Letonia en 1998 el decil neto más elevado de los salarios era 3,7 veces más alto que el de la mediana salarial. La misma cifra varía entre 1,5 y 1,9 en los Estados miembros de la UE (EIRO, 1999).

Con arreglo a los criterios de medición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la nueva pobreza ha dado lugar a un deterioro global de la situación del desarrollo humano. Según los últimos datos disponibles, la clasificación de los países en transición en el mundo oscila entre la 29.^a posición en el caso de Eslovenia y la 110.^a en el de Tayikistán (véase el cuadro 1 del anexo estadístico). En cuanto a las medidas del PIB propiamente dichas, los países en transición de la región están clasificados un tanto por debajo del nivel mundial. En este sentido, el volumen cada vez mayor de pruebas empíricas sobre la interrelación entre la pobreza y los niveles bajos de crecimiento del PIB sugiere que es probable que el aumento de la pobreza de los países en transición dificulte su recuperación económica. Por ello, esto hace que sea todavía más importante para fomentar el trabajo decente como el componente principal de las políticas de desarrollo económicas.

El indicador más sorprendente del descenso total de los niveles de vida es sin duda alguna el aumento de las tasas de mortalidad y el descenso de la esperanza de vida de algunos países en transición. En

1997, por ejemplo, la esperanza de vida en los países de la CEI y en los Estados bálticos era, en promedio, inferior al nivel registrado en 1989 (véase el cuadro 9 del anexo estadístico). Los descensos han sido mayores en el caso de los hombres que en el de las mujeres. En la Federación de Rusia, la esperanza de vida de los hombres disminuyó de 64,2 años en 1989 a 57,5 años en 1994, y en 1997 sólo se había recuperado alcanzando los 60,9 años (BERF, 1999, pág. 7).

La situación del empleo

Antes del proceso de transición, los mercados de trabajo de las primeras economías planificadas se caracterizaron por lo que se denominó el pleno empleo. Sin embargo, ese «pleno empleo» se logró en gran parte gracias a la sobrecontratación de personal y a los bajos salarios, lo que condujo a una baja motivación, a fuertes reducciones de los horarios de trabajo y a altas tasas de absentismo. El sector de los servicios estaba muy subdesarrollado, mientras que las industrias pesadas y la defensa desempeñaban un papel principal en la producción y el empleo.

La gran reducción de los niveles de empleo en los países de Europa central fue una consecuencia directa de la crisis de transición que azotó a estas industrias, que perdieron en parte o en su totalidad sus mercados tradicionales de Europa oriental. La fuerte caída de la demanda nacional causó un descenso de los niveles de producción y numerosos despidos.

A pesar de las frecuentes caídas escalonadas de los niveles de producción, los países de la CEI experimentaron un descenso muy lento del empleo en los primeros años de transición. Esto puede explicarse en gran parte por la continuación del sistema basado en emplear a toda la fuerza de trabajo. También se reflejó la falta de estructuración empresarial y una continuación del papel tradicional de las empresas en la distribución de los productos básicos, tales como la vivienda, la asistencia médica, los alimentos y el acceso a viajar y a las actividades de ocio. La continuada crisis económica redujo la capacidad de las empresas para seguir con esta situación por más tiempo, con el resultado de que el descenso neto del empleo se aceleró. Salvo algunas excepciones, las mermas laborales más graves han ocurrido en el sector industrial.

Como el valor real de las transferencias sociales se redujo rápidamente, muchas personas que habían estado inactivas tuvieron que buscar su fuente de ingresos en la economía informal. Las actividades informales fueron también importantes como una segunda fuente de ingresos para los trabajadores que ya tenían un trabajo pero no se les

pagaban sus salarios o recibían éstos con retraso. Aunque de momento no hay cifras fidedignas sobre el crecimiento de la economía informal, se cree en general que es mayor en los países de la CEI y en los países de Europa sudoriental que en Europa central. En una serie de países, la agricultura se ha convertido en un regulador del desempleo, mediante un aumento de la agricultura de subsistencia como la única o la principal fuente de ingresos para los trabajadores interesados.

El sector de los servicios ha crecido enormemente en muchos países de Europa central y sudoriental y en los Estados bálticos. En estos países, la mayoría de los empleos nuevos se han creado en los servicios, y en particular en los servicios financieros y de fabricación, comercio, turismo y otros servicios relativos al consumidor. En cambio, los países de la CEI no han podido obtener importantes beneficios del sector de los servicios, con la excepción de las grandes ciudades. Además, como en el caso de Europa occidental, las empresas han recurrido cada vez más a formas de empleo más flexibles, tales como los contratos de duración determinada y de corta duración o el empleo a tiempo parcial. En 1997, desde un nivel muy bajo, los empleos a tiempo parcial han llegado a representar el 5,9 por ciento del mercado de trabajo en la República Checa, el 5 por ciento en Hungría y el 12,2 por ciento en Ucrania (Nesporova, 1999). El trabajo a tiempo parcial ha sido muy frecuente entre las mujeres trabajadoras. En Hungría, por ejemplo, el número de mujeres trabajadoras a tiempo parcial ha subido de por debajo de un 2 por ciento antes de la transición al 9 por ciento en 1997 (UNICEF, 1999). El empleo independiente se aceleró también en los primeros años del proceso de transición.

En cuanto al desempleo, apareció rápidamente una clara distinción entre dos grupos de países en transición. Los países de la CEI, hasta hace poco con la excepción de la Federación de Rusia, experimentaron un crecimiento muy lento con respecto al desempleo registrado, debido al hecho de que la mayoría de los que buscan empleo no acuden a las oficinas de empleo para pedir ayuda. Estos países tienen también un desempleo oculto en el sector formal, porque los trabajadores afectados por la supresión de puestos de trabajo son a menudo objeto de licencias administrativas, en la mayor parte de los casos sin goce de sueldo.

En Europa central y sudoriental, las tasas de desempleo se duplicaron en los primeros tres años de transición. Posteriormente disminuyeron, aunque más como resultado de las restricciones de los sistemas de compensación de desempleo que debido a una recuperación de la demanda de trabajo. En los países de Europa central, las tasas

de desempleo se estabilizaron en torno del 10 por ciento, pero luego empezaron a subir de nuevo. En cambio, la situación del mercado de trabajo es mucho peor en los países en transición de Europa sudoriental, principalmente como consecuencia de los conflictos armados que han padecido. Para estos países, el empleo total en 1998 estaba un 25 por ciento por debajo de su nivel en 1989. Esta caída es mucho mayor que en países tales como la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia, donde el empleo descendió aproximadamente un sexto durante el mismo período (CEPE, 1999, núm. 2).

En todos los países en transición, las disparidades regionales de las tasas de desempleo son altas y siguen aumentando. La diferencia entre las tasas más altas y las más bajas del desempleo registrado a menudo supera los 20 puntos porcentuales. Los mercados de trabajo nacionales se caracterizan también por un movimiento escaso de las personas desempleadas, que suele agravar el desempleo a largo plazo. Los grupos sociales más expuestos al desempleo son los jóvenes, y en particular quienes terminan el colegio sin experiencia de trabajo y abandonan el colegio con sólo una educación elemental, así como las personas con discapacidades y problemas de salud. En los países de Europa central, los trabajadores con escasa o desfasada experiencia, así como los trabajadores de mayor edad, tienen muchas dificultades para encontrar nuevos trabajos. Por el contrario, en los países de la CEI, los trabajadores muy calificados son los más afectados por el desempleo. Los miembros de algunas minorías étnicas también sufren desproporcionadamente el desempleo, sobre todo los gitanos de Europa central y sudoriental.

La situación de las mujeres trabajadoras indica tendencias parecidas contrastantes. De acuerdo con los datos de estudios recientes sobre la fuerza de trabajo, la tasa de desempleo de las mujeres es mayor que la de los hombres en Bulgaria, Croacia, República Checa y Polonia, pero lo contrario sucede en Estonia, Hungría, Federación de Rusia y Ucrania. En términos generales, la mujer desempleada de los países en transición, y en especial las mujeres de mayor edad, corren un riesgo mucho mayor de desempleo a largo plazo o de inactividad.

Al principio del proceso de transición, las tasas de participación de las mujeres de los países de economía planificada eran las más altas del mundo. En los Estados bálticos, Bielorrusia, Federación de Rusia y Ucrania, la diferencia entre los sexos en cuanto a la participación de la fuerza de trabajo, en sólo unos puntos porcentuales, era comparable a la de Suecia. La distancia era aún mayor en Azerbaiyán, Hungría, Polonia y Rumania, aunque era más favorable que la situación de los países de economía de mercado occidentales. Sin embar-

go, los empleos realizados por mujeres solían estar muy segregados y la mayoría se encontraban en zonas precarias una vez iniciada la reestructuración.

Recuadro 1.1. Subgrupos entre los países en transición

Los países en transición de Europa central y oriental y de Asia central han ido desarrollándose a ritmos cada vez más dispares. Esto se ve reflejado en diversos indicadores, como el índice de desarrollo humano, la esperanza de vida, las inversiones extranjeras directas, el PIB y las cifras de desempleo.

El primer grupo abarca los 10 países que han solicitado ser miembros de la Unión Europea y que han firmado acuerdos de asociación¹. Una de las principales características de esos países ha sido el consenso general en favor de la reforma y el deseo de entrar en la Unión Europea. Para ellos, la pertenencia a la UE supondrá el fin de la transición. Varios países, a saber, la República Checa, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia y Polonia, están considerados por la Comisión Europea economías de mercado en funcionamiento que deberían poder hacer frente a la presión competitiva y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión a medio plazo (CE, 2000).

Esos países deben cumplir los requisitos de adhesión. En este sentido, una condición de la estrategia previa a la adhesión a la Unión Europea (tal y como se establece en los criterios de Copenhague de 1993) es que los países candidatos deben ser democracias estables y pluralistas apegadas al imperio de la ley, el respeto por los derechos humanos y la protección de las minorías, así como con el desarrollo de una economía de mercado que funcione. En muchos países, contar con unas organizaciones e instituciones más dinámicas del mercado de trabajo ayudaría a cumplir esas condiciones.

El segundo grupo abarca los Estados miembros de la CEI. Esos países figuran en la zona media del último Índice de Desarrollo Humano. Las diferencias en cuanto al desarrollo que existen entre ellos y los candidatos a la adhesión han aumentado aún más desde 1995. Esos países estuvieron durante mucho más tiempo bajo un sistema de economía de planificación y no tienen experiencia previa sobre las condiciones y los requisitos de una economía de mercado.

El tercer grupo está formado básicamente por los países de la antigua República Federal Socialista de Yugoslavia, a excepción de Eslovenia. Han sufrido las consecuencias de varios años de conflicto. Muchos de sus lazos comerciales tradicionales se han roto y se han vuelto a imponer barreras que tienen un fuerte efecto disuasorio para cualquier nivel considerable de inversión extranjera directa.

Este último grupo de países, junto con Albania, Bulgaria y Rumania, son los países en transición de Europa sudoriental. Las diferencias entre sus ingresos *per cápita* y los niveles de los países en transición de la Unión Europea y Europa central han aumentado considerablemente en los últimos años. A menos que las tendencias actuales del comportamiento económico cambien de manera radical, llevará décadas, incluso en las hipótesis más optimistas, que los países europeos más pobres alcancen simplemente el nivel de ingresos *per cápita* del que disfrutaban en la actualidad las economías en transición más avanzadas de Europa central (CEPE, 1999, pág. 4).

¹ Polonia y Hungría en 1991; Bulgaria, Eslovaquia, República Checa y Rumania en 1993; Estonia, Letonia y Lituania en 1995, y Eslovenia en 1996.

La experiencia común de los países en transición en la región europea ha solido ser la siguiente: aunque el PIB se recupere, los niveles de empleo y los salarios reales suelen quedarse atrás. La subida del desempleo, junto con la caída de los salarios reales y otros componentes de los ingresos familiares, ha llevado a un rápido aumento de la pobreza. Aunque, en promedio, el índice de pobreza es menor en los países del Grupo de Visegrad³ que en otros países en transición, es mucho más frecuente en Europa sudoriental, aunque los niveles más altos aparecen en los países de la antigua URSS.

Migración internacional relativa al empleo

Un aspecto particular del proceso de transición que afecta a la región en su conjunto es la migración internacional relativa al empleo. Además de los movimientos de migración avivados por la tensión y los conflictos políticos, sobre todo en la subregión de los Balcanes, se ha previsto también que uno de los efectos de los cambios políticos y sociales de gran alcance que han tenido lugar en Europa central y oriental y en Asia central desde 1989 sería el desplazamiento y la separación de un gran número de personas y la evaluación de movimientos importantes de migración. Sin embargo, contrariamente a ciertas previsiones alarmistas, la apertura de las fronteras nacionales no ha provocado movimientos masivos de población hacia Europa occidental.

Después de una década de transición a las economías de mercado, las corrientes de migración actuales de los países de Europa central y oriental presentan las principales tendencias siguientes:

- un cambio en el balance global de migración de países tales como la República Checa y Hungría, que ahora tienen corrientes positivas de migración, con el número de inmigrantes que supera el volumen de inmigración;
- un aumento de los movimientos intrarregionales que afecta la vuelta de importantes minorías étnicas a Alemania y la Federación de Rusia;
- un aumento gradual del número de migrantes en tránsito hacia países de Europa occidental: algunos de ellos deciden en última instancia quedarse en el país de tránsito, y
- una importante entrada y salida de movimientos migratorios, no sólo del este al oeste, sino también entre los distintos países de la región.

³ La República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia.

Los países de la región están aprendiendo a enfrentarse poco a poco a estos movimientos de población. Sin embargo, la mayoría de los países de Europa central y oriental siguen tropezando con dificultades para controlar y coordinar el aumento de la movilidad intrarregional del trabajo, y en particular el empleo irregular de los trabajadores extranjeros. También hay una preocupación en cuanto a la efectividad de los acuerdos bilaterales con la UE y la manera en que se podría mejorar los derechos de los trabajadores extranjeros. Los países que se preparan para la adhesión están muy preocupados por la cuestión relativa a la adaptación de sus políticas, legislaciones y reglamentos de migración a los requisitos de la UE. Los países que reciben trabajadores extranjeros se enfrentan al problema de garantizar que estos trabajadores gocen en la práctica de mayores medidas de igualdad de derechos frente a antecedentes de mayor o menor nivel de hostilidad pública hacia los trabajadores extranjeros.

Diálogo social

Para los países en transición, el diálogo social es un elemento fundamental para el desarrollo del consenso social, que a su vez es esencial para su desarrollo futuro en un clima de paz y estabilidad. Es también un importante criterio para ingresar en la Unión Europea. Los interlocutores sociales tienen que desempeñar una función importante en el proceso de integración. Al mismo tiempo, deben también fortalecerse para que puedan contribuir eficazmente a la búsqueda de soluciones a largo plazo.

Habida cuenta que el tripartismo todavía no se ha enraizado profundamente en los países en transición, ha sido necesario desarrollar y fortalecer nuevas instituciones de diálogo social, y concretamente las entidades y los mecanismos bipartitos y tripartitos. Desde 1990, se han realizado grandes esfuerzos por crear instituciones y elaborar un sistema de normas, procedimientos y pautas de conducta que estén en consonancia con los sistemas de relaciones industriales en un mercado libre.

Con el apoyo de la OIT, la mayoría de los países de Europa central y oriental han fomentado el diálogo social entre los representantes del Gobierno y los interlocutores sociales mediante estructuras tripartitas a nivel nacional. La experiencia de una serie de países de Europa occidental influyó en el desarrollo de estas entidades, en las que los mecanismos tripartitos de consulta y negociación han ayudado a menudo a fomentar la cooperación entre los interlocutores sociales, especialmente durante períodos de difícil ajuste económico (Casale, 1999b, pág. 4).

Sin embargo, estas estructuras tripartitas son algunas veces sólo de índole formal. Muy a menudo, el tripartismo es general y no se centra suficientemente en cuestiones específicas, tales como salario, empleo y política de bienestar social. Además, la eficacia de las entidades tripartitas se puso en peligro en la etapa inicial debido a la debilidad de las organizaciones de empleadores. Por otra parte, la negociación colectiva no contempla realmente todas las categorías de trabajadores. Estas incluyen a funcionarios y empleados de empresas públicas y a trabajadores del sector informal. Además, a diferencia de la situación de los países de Europa occidental, hay muy pocos convenios colectivos en los niveles sectoriales y regionales. Un estudio reciente encargado por el Ministerio de Trabajo finlandés sobre los tres Estados bálticos indica que las condiciones salariales y laborales se regulan a menudo mediante convenios individuales más que colectivos (EIRO, 1999).

El desarrollo de una economía de mercado en los países en transición ha supuesto la modernización de la legislación laboral en una serie de ámbitos. Estos incluyen la disposición de derechos de información y consulta destinados a los trabajadores, la creación de un nivel mínimo de derechos destinados al creciente número de trabajadores contratados en formas atípicas de empleo, la prolongación de convenios colectivos a nivel sectorial, el fortalecimiento de mecanismos tripartitos destinados a la participación directa de los trabajadores y empleadores en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones de política económica y social, y el establecimiento de mecanismos para la solución de conflictos laborales (Casale, 1999b).

Los países en transición se encuentran con la difícil tarea de reforzar la influencia del diálogo social y la negociación sobre cuestiones de importancia nacional. En particular, los países que han presentado su candidatura de adhesión tienen que prepararse para participar en las distintas estructuras de diálogo social de la UE. El diálogo social es un elemento fundamental del acervo comunitario. La directiva del Consejo sobre la constitución de un comité de empresa europeo tendrá sin duda algunas consecuencias importantes en las relaciones industriales a nivel nacional. La candidatura para ser miembro de la UE ha puesto en primer plano el diálogo social y los problemas de los sindicatos y de las organizaciones de empleadores.

Las mujeres constituyen una categoría muy amplia de la población cuya participación en el proceso de toma de decisiones es limitada, a pesar del hecho de que la legislación prohíbe la discriminación. En el pasado, la presencia de las mujeres en la vida pública, aunque tenía pocas repercusiones en muchos casos, se garantizaba a menudo mediante un sistema de cuotas. Con el proceso de transi-

ción, su influencia ha disminuido todavía más. Su presencia es mucho menor que antes en las entidades y parlamentos del gobierno, y están luchando contra la marginalización en las organizaciones de empleadores y sindicatos. Como resultado, sus intereses no están representados por igual en el diálogo social y muy pocos convenios colectivos incluyen cláusulas sobre temas que sean muy importantes para ellas, tales como el acoso sexual, la protección de la maternidad y los servicios sociales. Por lo tanto, todavía queda mucho por hacer para fomentar el ejercicio de la igualdad de los países en transición, y concretamente la participación total de la mujer en la toma de decisiones en los sectores público y privado.

Protección social

Los sistemas de protección social de algunos países de Europa central y oriental conservan rasgos heredados de los sistemas de las antiguas economías de planificación. Ello entraña la coexistencia de un sistema institucionalizado y patente de seguridad social y un elemento adicional oculto de seguridad que está formado, entre otras cosas, por el empleo garantizado, la vivienda barata y bienes y servicios básicos subvencionados. También existía un sistema de prestaciones proporcionadas por empresas públicas a los empleados, sus familias y los jubilados, que a menudo consistía en subsidios en dinero, instalaciones y servicios recreativos y vacaciones subsidiados, así como préstamos a corto y largo plazo subvencionados. Sin embargo, esas prestaciones se están eliminando de manera paulatina, ya que las antiguas empresas públicas se han privatizado y «comercializado».

En la mayoría de las antiguas economías de planificación centralizada, las prestaciones de la seguridad social estaban financiadas por el Gobierno. En el sistema anterior, tanto la asistencia pública como los subsidios sociales y de desempleo desempeñaban un mero papel secundario. Sin embargo, el complicado proceso de transición estructural y económica que tuvo lugar en la primera mitad de la década de 1990 exigió que el sistema se ajustase a la aparición del desempleo y al rápido aumento de la pobreza. Desde 1990, se han introducido o adaptado planes de seguro de desempleo y se han creado planes de asistencia pública para el creciente número de personas que se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

Sin embargo, las prestaciones ofrecidas por los sistemas de protección social existentes y los de reciente creación no son suficientes para resolver los problemas sociales que existen en la actualidad. El problema se ve agravado por los retrasos acumulados en el pago de las ayudas en varios países.

A pesar de que todos los países de Europa central y oriental están esforzándose por adaptar sus sistemas de protección social al nuevo entorno económico, social y político, la situación del proceso de reforma varía mucho de un país a otro. Casi siempre, las reformas se han efectuado de dos maneras independientes: con arreglo a un procedimiento especial a corto plazo y a un procedimiento estructural a largo plazo.

Las primeras reformas consistieron en medidas urgentes para hacer frente a los problemas incipientes. Solían revestir la forma de decretos que establecían subsidios por desempleo y prestaciones de asistencia pública, o que ajustaban reiteradamente el nivel de las ayudas a las altas tasas de inflación, si bien esos ajustes solían ser más puntuales que sistemáticos. Con frecuencia, esas medidas formaban parte de reformas de más amplio alcance, que no podían, sin embargo, adoptarse con la rapidez suficiente para satisfacer las necesidades apremiantes. A finales del decenio de 1990, la fase de reacciones de emergencia ante los nuevos problemas de pobreza y de desempleo visible o encubierto había alcanzado una etapa de consolidación.

El segundo procedimiento de reformas consistió en el intento de abordar los problemas a largo plazo de la concepción y la financiación de sistemas de protección social. En muchos países este proceso comenzó con la desvinculación de los fondos y las instituciones relacionadas con seguros sociales de la administración del gobierno. En varios países se han creado sistemas específicos para la financiación de seguros de enfermedad a fin de sustituir la financiación de los sistemas sanitarios nacionales mediante impuestos, al tiempo que se ha establecido un marco legislativo para complementar los planes de pensión básicos con asignaciones voluntarias para la jubilación.

Todos los países han debatido reformas de gran alcance de los planes de pensión pública básica. En la mayoría de ellos ya se han promulgado y se están aplicando reformas significativas. Entre otras, cabe citar la implantación de vínculos más fuertes entre las contribuciones pagadas y los beneficios futuros, un aumento de la edad de jubilación y períodos de seguro más largos. La mayor parte de las reformas han eliminado paulatinamente el trato preferencial a categorías especiales de empleados, o han establecido mecanismos de financiación distintos para esas pensiones. En realidad, muy pocos países han legislado la privatización parcial de los planes de pensión obligatorios mediante la implantación de un escalón obligatorio de financiación completa y gestionado de manera privada por encima del sistema público financiado en virtud de un sistema de pago a plazos. No obstante, dicha privatización parcial se está debatiendo en casi todos los países en transición.

En los países de la CEI y Europa sudoriental, la protección a los trabajadores en todos sus aspectos, en particular en lo que se refiere a la seguridad social, las condiciones de trabajo, la seguridad y salud en el trabajo y el acceso a los servicios sociales, es uno de los ámbitos en los que las condiciones se han deteriorado más rápidamente, debido, al menos en parte, a la informalización de la economía, la desorganización de los mecanismos existentes y la disminución de los recursos financieros. Los crecientes niveles de desempleo y la drástica caída de las ganancias, así como la supresión de muchos de los servicios sociales proporcionados por las empresas, han afectado gravemente a las familias. Las dificultades cada vez mayores a las que se enfrentan muchas de ellas han provocado, entre otros problemas, la aparición del fenómeno de los niños trabajadores y de la calle.

Todos los países de la CEI están teniendo que considerar la necesidad de efectuar cambios drásticos en sus sistemas de protección social general para adaptarse a las transformaciones económicas y sociales básicas que se han producido desde comienzos de la década de los noventa. Esos cambios deben realizarse en el contexto de un marco político explícito, coherente y consensual. Sin embargo, en la práctica, las consideraciones económicas y políticas normalmente han prevalecido sobre la fijación de objetivos claramente definidos para la reforma de los sistemas de protección social, en particular en lo que se refiere a su sostenibilidad financiera a largo plazo, la cobertura adecuada de los riesgos sociales y las diversas categorías de población, las respectivas responsabilidades del Estado y otras partes interesadas, la mitigación de la pobreza, la gestión eficaz y las funciones complementarias de las iniciativas públicas y privadas dentro de un sistema de protección social reformado y moderno.

Habida cuenta de la crisis presupuestaria y del incremento de las demandas de sistemas de protección social, los gobiernos están buscando fuentes alternativas de financiación de la seguridad social. Están intentando, por todos los medios, utilizar el mecanismo del seguro social para eximir al Estado de la financiación de la seguridad social personal, mediante la puesta en servicio de pensiones individuales y servicios de salud personales establecidos en función de las ganancias, al tiempo que se concentra en la financiación pública de las ayudas contra la pobreza (planes de asistencia pública y contribuciones al seguro social para los pobres) y las asignaciones de dinero a las familias con hijos.

La desvinculación de las ayudas de la seguridad social del presupuesto del Estado también puede ofrecer ventajas a las personas aseguradas, cuyos futuros niveles de prestaciones quizá sean menos vul-

nerables a los efectos negativos de los recortes en el presupuesto público. La transferencia de responsabilidad de ciertas partes del sistema de prestación de ayudas a los planes de seguro social semiautónomos también repercutirá en la gestión de la protección social, ya que los empleadores y los sindicatos ejercerán una supervisión más estrecha de los sistemas de protección social, al menos en algunos países.

El proceso de reforma es complicado y conlleva, inevitablemente, toda una serie de problemas, de los cuales el más evidente es la falta de gestión sólida, a la que se suma la carencia de un respaldo analítico adecuado. Además, el proceso de reforma se está ralentizando en muchos países en transición, en los que el proceso de toma de decisiones y los sistemas de gestión pública todavía no están preparados para estructurar unas reformas de largo alcance en el marco de sociedades pluralistas y democráticas. Así pues, es urgente que los principales colaboradores en las tareas de desarrollo y las instituciones financieras internacionales concedan más prioridad a las ayudas en el ámbito de la protección social a fin de desarrollar planes viables y bien gestionados que puedan contribuir verdaderamente a mitigar la pobreza y a proporcionar niveles de seguridad más altos al conjunto de la población.

2. Actividades de la OIT

La estructura de la OIT en Europa y Asia central

Durante el período comprendido entre 1995 y 2000, en las actividades operativas de la OIT se siguió insistiendo en acercar la Organización a sus mandantes tripartitos y en aumentar la coherencia y la calidad de los servicios técnicos que se les proporciona.

Se constituyeron varios equipos consultivos multidisciplinarios (EMD) en todo el mundo con este objetivo, y el primero de ellos se creó en Budapest en el mes de enero de 1993. En 1998 se creó en Moscú un segundo EMD europeo. La estructura exterior de la OIT se ocupa de desarrollar una asociación activa con los mandantes y de diseñar programas y proyectos de la OIT basándose en extensas consultas tripartitas.

En noviembre de 1998 el Grupo de Trabajo sobre la evaluación de la política de asociación activa, del Consejo de Administración, constató una evolución positiva de los servicios que la OIT presta a sus mandantes¹. Esta evolución incluía los hechos siguientes:

- los servicios y la asistencia técnica estuvieron más adaptados a la demanda y eran más útiles para los mandantes;
- los interlocutores sociales participaban más estrechamente en la formulación y aplicación de programas de asistencia técnica, y
- los EMD habían acercado físicamente los conocimientos técnicos de la OIT a los mandantes.

El Grupo de Trabajo también señaló que había casos en los que el proceso de formular objetivos y programas por países había ido más lejos e incluso había «desembocado en la constitución de comisiones tripartitas, no sólo para formular y poner en práctica los objetivos por país, sino también para favorecer una consulta permanente entre la OIT y sus mandantes».

¹ Documento GB.273/TC/2, párrafos 20, 27 y 35-37.

Sin embargo, el Grupo de Trabajo también señaló campos en los que se podían hacer mejoras. Estas mejoras incluían subsanar las lagunas del ámbito de actividades de los EMD, garantizar que las vacantes de los equipos se cubrieran rápidamente y que la composición de los mismos refleje las necesidades de los mandantes, con la presencia, en cada equipo, de expertos en normas internacionales del trabajo y especialistas en cuestiones relacionadas con los empleadores y los trabajadores.

Estas conclusiones fueron retomadas por la Dependencia Común de Inspección (DCI) de las Naciones Unidas, que visitó el EMD de Moscú como parte de su examen de la gestión y administración de la OIT en 1998. Elogió en particular los ejercicios de objetivos por país, las relaciones que el equipo estableció con los donantes y el hecho de que los mandantes apreciaban mucho las actividades de los expertos de la OIT. Sin embargo, observó que se planteaban dificultades relacionadas con la amplia cobertura geográfica del equipo, el reducido número de expertos, la distribución de los recursos de CTPO y la delegación insuficiente de autoridad administrativa a las unidades exteriores².

Los componentes de la estructura de la OIT en Europa y Asia central son:

La Oficina Regional, basada en la sede de la OIT en Ginebra, coordina la labor de tres subregiones, como se especifica a continuación.

- Zona I, bajo la responsabilidad directa de la Oficina Regional: países de Europa occidental, Malta, Chipre, Turquía e Israel. La OIT tiene una Oficina de Enlace con la Unión Europea en Bruselas (que abarca también los países del Benelux) y una red de Oficinas de Correspondencia en Ankara, Bonn, Londres (que también abarca Irlanda), Madrid, París y Roma (que también abarca San Marino y la Santa Sede).
- Zona II, bajo la responsabilidad de la Oficina de la OIT en Budapest: países de Europa central y oriental con inclusión de Ucrania y la República de Moldova (véase más adelante Equipo Consultivo Multidisciplinario para Europa Central y Oriental).
- Zona III, bajo la responsabilidad de la Oficina de la OIT en Moscú: los países de la CEI con excepción de Ucrania y la República de Moldova (véase más adelante Equipo Multidisciplinario para Europa Oriental y Asia Central).

² Documento GB.277/PFA/7/1, anexo, párrafos 104-120.

En las zonas II y III, la OIT cuenta con corresponsales nacionales a tiempo completo en Belarús, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Kazajstán, Polonia, Rumania y Ucrania; y corresponsales a tiempo parcial en Estonia y Eslovaquia.

El personal permanente de la OIT en Europa y Asia central fue reforzado con cuatro expertos asociados (tres de esos puestos son financiados por Alemania y uno por Finlandia), y dos funcionarios fueron destacados por el Gobierno de Alemania.

Oficina Regional

La Oficina Regional se ocupa por completo de la presencia y las actividades de la OIT en la región y de la representación de la OIT ante los mandantes y donantes en toda la región. Es la principal responsable de definir las prioridades de los programas y las actividades, supervisar la ejecución de los programas y proporcionar servicios de apoyo a la estructura regional para formular programas, movilizar recursos y despachar las cuestiones administrativas. En otro plano, se asegura de que el conjunto de la OIT sea informado de las tendencias y cuestiones regionales. La Oficina Regional se compone de un equipo de tres funcionarios del cuadro orgánico, con inclusión del Director Regional.

Equipo Consultivo Multidisciplinario para Europa Central y Oriental

El Equipo Consultivo Multidisciplinario para Europa Central y Oriental (CEET) en Budapest fue el primer EMD que se creó en todo el mundo. Desde la creación del segundo EMD europeo en Moscú, en 1998, la Oficina de Budapest ha tenido a su cargo los siguientes 17 países: Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, ex República Yugoslava de Macedonia, República de Moldova, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, Ucrania y Yugoslavia³. Belarús y la Federación de Rusia quedaron a cargo del equipo de Budapest hasta diciembre de 1997.

En 1998, el Equipo Consultivo Multidisciplinario para Europa Central y Oriental (CEET) se transformó en una oficina de zona y en un EMD a la vez, y la Oficina de Moscú también asumió a la vez las funciones de oficina de zona y EMD.

³ Se hace referencia a la ex República Federativa Socialista de Yugoslavia. En virtud de las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración de la OIT sobre la base de las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas, ningún Estado ha sido reconocido como continuador de ese Estado Miembro.

En junio de 2000 se habían formulado documentos sobre objetivos por países o acuerdos de cooperación para Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, República de Moldova, Polonia, Rumania y Ucrania. Sin embargo, incluso en los países en los que no se contaba con programas autorizados formalmente, el equipo pudo proporcionar considerables servicios de asesoramiento y formación a los mandantes tripartitos nacionales.

El equipo de Budapest se compone de especialistas en el campo del derecho laboral y las relaciones laborales, las actividades para los trabajadores, las actividades para los empleadores, la seguridad social, las políticas de mercado de trabajo y los salarios⁴. Las cuestiones de género forman parte esencial de las distintas actividades que lleva a cabo el equipo y son coordinadas por un experto asociado. Para llevar a cabo su labor, el equipo también depende de la asistencia de los especialistas de la OIT en la sede, de varios expertos asociados, de funcionarios destacados por los ministerios y de una lista de expertos internacionales disponibles para apoyar las actividades de la OIT.

La asistencia proporcionada por el equipo a los mandantes consiste principalmente en prestar servicios consultivos técnicos, que abarcan cuestiones tanto de política como prácticas, así como en organizar seminarios y talleres de formación en los planos nacional y subregional. El equipo también ha desempeñado un papel preponderante en la aplicación de varios importantes proyectos de cooperación técnica, que han contribuido a promover los objetivos estratégicos de la OIT. Estos han incluido:

- proyectos financiados por los Países Bajos para reforzar el papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los derechos de la mujer en Hungría;
- un proyecto financiado por el PNUD sobre la política de salarios en Albania;
- un proyecto financiado por Italia para promover el diálogo social en Bosnia y Herzegovina;
- un proyecto financiado por Luxemburgo sobre diálogo social en Ucrania y la Federación de Rusia;
- un proyecto financiado por la OIT, el Banco Mundial y el PNUD para desarrollar un modelo de presupuesto nacional de gastos sociales en Ucrania, y

⁴ En julio de 2000, el especialista en salarios fue reemplazado por un experto en seguridad y salud en el trabajo.

- los proyectos financiados por el PNUD para aliviar la pobreza en Estonia, Letonia y Lituania y para preparar informes nacionales sobre el desarrollo humano en la República Checa, Hungría, República de Moldova y Eslovaquia.

En colaboración con la Comisión Europea, que proporcionó asistencia financiera, se organizaron conferencias subregionales sobre la política de salarios (1995) y las relaciones laborales y la productividad (1998). En Chipre se siguieron organizando seminarios subregionales anuales con la colaboración del Gobierno de Chipre. También se ha dispuesto de recursos adicionales con arreglo al acuerdo concertado entre la OIT y el Consejo Nacional para Cuestiones Económicas y Sociales de Italia (CNEL) para la preparación de estudios sobre la situación actual del tripartismo y las relaciones laborales en los 17 países a cargo del equipo.

En vista de la gran variedad de idiomas que hablan los países a cargo del equipo, se han destinado recursos de CTPO para financiar la traducción de documentos de la OIT a los distintos idiomas nacionales. El equipo ha seguido publicando un periódico y ha creado un sitio en Internet. También ha publicado una serie de estudios sobre cuestiones de actualidad, que incluyen temas relativos a las relaciones laborales, la promoción del empleo, la protección social y la igualdad (véase la bibliografía).

Equipo Consultivo Multidisciplinario para Europa Oriental y Asia Central

El Equipo Consultivo Multidisciplinario para Europa Oriental y Asia Central (EECAT) en Moscú se creó en enero de 1998. Quedaron bajo su responsabilidad Belarús y la Federación de Rusia, que antes estaban a cargo del equipo de Budapest. Abarca los siguientes diez países: Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Federación de Rusia, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. Se han formulado objetivos por país para ocho de los países mencionados, con una programación de actividades más limitada para Tayikistán y Turkmenistán.

Además del Director, que es un especialista en seguridad social, el equipo se compone de especialistas en actividades para los empleadores y los trabajadores y en normas internacionales del trabajo. Por esta razón, el equipo depende en gran medida del apoyo de la sede, así como de expertos asociados, funcionarios de programas nacionales y de puntos focales para la seguridad y la salud en el trabajo, el diálogo social, el alivio de la pobreza, las estadísticas, el desarrollo de las cooperativas y medidas de política activa de merca-

do laboral. Se creó un grupo de trabajo interno sobre cuestiones de género bajo la dirección de uno de los expertos asociados.

Las principales intervenciones del equipo en los Estados Miembros consisten en actividades de asesoramiento en materia de política y otras actividades de cooperación técnica. También se han aplicado algunos proyectos de cooperación técnica relativamente importantes que incluyen:

- proyectos en el campo de la formación profesional en Belarús, financiados por el Gobierno de Alemania, y en la Federación de Rusia, financiados por la comunidad flamenca y el Gobierno de Alemania;
- proyectos sobre el desarrollo de pequeñas empresas, fondos sociales y el alivio de la pobreza en Kazajstán financiados por el Gobierno de Luxemburgo; en Belarús y en la Federación de Rusia financiados por el PNUD, y en Uzbekistán financiados por el PNUD y el Banco Mundial;
- proyectos sobre diálogo social en Belarús, Ucrania⁵ y la Federación de Rusia financiados por Luxemburgo;
- proyectos sobre la seguridad y la salud en el trabajo en la Federación de Rusia y en los países vecinos financiados por el DANIDA;
- proyectos sobre el alivio de la pobreza y la reconstrucción en Azerbaiyán, Kazajstán y Tayikistán financiados por el PNUD;
- un proyecto sobre la reforma del sistema de pensiones en Belarús financiado por el PNUD;
- un proyecto sobre el trabajo infantil en la Federación de Rusia financiado en parte por Finlandia;
- proyectos de educación obrera respaldados por Noruega, y
- proyectos para el refuerzo de las organizaciones de empleadores financiados por el DANIDA.

Las actividades específicas de cada país han sido complementadas con actividades en el plano subregional, ya que todos los países a cargo del equipo forman parte de una estructura intergubernamental establecida, a saber, la Comunidad de Estados Independientes (CEI)⁶, que cuenta con sus propias estructuras de enlace en los parlamentos y ministerios de trabajo, así como en otros ámbitos específicos de

⁵ Aplicación conjunta con la Oficina de Budapest.

⁶ La República de Moldova y Ucrania, que están comprendidas en el ámbito de competencia de la Oficina de Budapest, son parte de la CEI.

servicios tales como el de las pensiones, la seguridad y la salud en el trabajo, la migración, las investigaciones en materia de trabajo y los servicios de empleo.

Las relaciones del equipo de Moscú con los donantes se han desarrollado rápidamente. Ha establecido una estrecha asociación con el PNUD para llevar a cabo actividades en la Federación de Rusia en particular, así como con otros donantes multilaterales. Se está considerando la posibilidad de establecer un plan de acción conjunto centrado en la reforma de la seguridad social y en cuestiones de mercado de trabajo en el que participen el Banco Mundial, el Ministerio ruso de Trabajo y Desarrollo Social y la OIT. También se han llevado a cabo actividades conjuntas con el programa Tacis (Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes) de la Unión Europea en el campo de la protección social y el alivio de la pobreza.

El equipo de Moscú ha podido utilizar fondos de CTPO para varias iniciativas importantes, y en particular su programa de respuesta a la crisis en la Federación de Rusia. También ha utilizado recursos de CTPO para financiar la traducción al ruso de una nueva edición de las normas de la OIT y la *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, de la OIT. El equipo ha lanzado su propia serie de publicaciones en ruso, así como un periódico bilingüe. El equipo también cuenta con un sitio Internet y ha patrocinado la creación de sitios Internet subregionales en ruso sobre los sindicatos, la seguridad y la salud en el trabajo y la formación profesional.

Corresponsales nacionales

En la OIT, el sistema de corresponsales nacionales sólo existe en la región europea y, en algunos casos, existe desde hace muchos años. La experiencia con los corresponsales nacionales ha sido positiva y permite que la OIT se mantenga presente sin mayor costo en países en los que de otro modo no estaría presente. Si bien no son verdaderos representantes de la OIT, actúan como excelentes antenas locales y se aseguran de que la Oficina esté informada de los últimos acontecimientos nacionales. En ciertos casos, desempeñan un papel muy activo en la ejecución de actividades de cooperación técnica en el plano nacional.

Oficinas de correspondencia

Las oficinas de correspondencia de la OIT en Ankara, Bonn, Londres, Madrid y Roma y su oficina de enlace en Bruselas representan a la OIT en los países de los que se hacen cargo, así como ante varias

organizaciones internacionales y regionales, que incluyen el Consejo de Europa, la Unión Europea, la OCDE, el BERF, otras organizaciones de las Naciones Unidas, tales como la FAO, la UNESCO y la OMI, y organizaciones de empleadores y de trabajadores internacionales y regionales, con sede en los respectivos países. A pesar de los recortes de los recursos asignados a esas oficinas, se ha emprendido un proceso de modernización y su papel ha seguido desarrollándose. Esto ha incluido la adopción de un enfoque más coherente y sistemático de las relaciones de la OIT con importantes instituciones y empresas de los medios económico, intelectual y de las comunicaciones a fin de reforzar su presencia en los ámbitos más avanzados de la reflexión sobre las políticas y aumentar su influencia sobre la opinión internacional.

Se han abierto oportunidades para la OIT a medida que la doctrina económica prevaleciente en los años ochenta y principios de los noventa, muy centrada en la inflación, la privatización y la desreglamentación, empezó a dar paso a un nuevo consenso sobre la importancia de desarrollar las condiciones correctas para el crecimiento y el empleo y de incluir una dimensión social en la nueva economía mundializada. Por esta razón, se ha recurrido más al potencial de los países de Europa occidental para dar más visibilidad a la OIT, de modo que pueda desempeñar un papel más importante en el nuevo sistema mundializado. Para ello se adoptó un enfoque más centrado en *la representación y las relaciones públicas, la promoción, la información y el análisis*, y las oficinas llevaron a cabo *actividades de cooperación técnica*, además de su papel normal de enlace con los mandantes.

La labor de *representación y relaciones públicas* supone un fortalecimiento de los vínculos con la vasta comunidad política, que incluye los parlamentos, las organizaciones internacionales y las ONG, a fin de influir en el proceso de reflexión política en las altas esferas. Se han seguido haciendo progresos en la tarea de informar de manera sistemática acerca de las actividades de la OIT a personas influyentes y con capacidad de decisión, por ejemplo, mediante reuniones de información, publicaciones periódicas y grupos parlamentarios. Estos ejemplos incluyen las reuniones de información celebradas por las oficinas de la OIT en Londres y Madrid para grupos internacionales de coalición de ONG sobre normas fundamentales del trabajo y trabajo infantil. En 1996, la oficina de Roma ayudó a Italia (que entonces ocupaba la presidencia de la UE) a convocar una reunión europea tripartita de alto nivel como preparativo de la Conferencia Ministerial de Singapur de la OMC, y la oficina de Londres sirvió de enlace

durante la presidencia irlandesa de la UE para redactar la Carta de Derechos Fundamentales. Las oficinas de la OIT en Londres, París y Roma actuaron con diligencia para asegurarse de que en el Pacto de Seguridad del Sudeste de Europa se hicieran las referencias necesarias a las normas de la OIT. La oficina de Londres también coordinó el movimiento que abogaba por que el comunicado final de la reunión de 1999 de jefes de gobierno de los Estados del Commonwealth incluyera un llamamiento para que se ratificara el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). La oficina de Roma organizó una conferencia tripartita sobre el Convenio núm. 182 en 1999.

La *labor promocional* de las oficinas de correspondencia consiste en aplicar una estrategia de comunicaciones previsoras, particularmente mediante el establecimiento de estrechos contactos con los medios de comunicación nacionales e internacionales. Además de promover las ventas de las publicaciones de la OIT en general, esas oficinas regularmente llevan a cabo actos para dar a conocer las publicaciones emblemáticas de la OIT, como el *Informe sobre el empleo en el mundo* y *El trabajo en el mundo*. Ejemplos de otras actividades de concienciación fueron la conferencia conjunta que organizó la oficina de la OIT en Bonn sobre el informe *El trabajo en el mundo, 1998-1999*, que se emitió en la televisión de Alemania. La oficina de Londres hizo las gestiones necesarias para que CNN, los servicios de radio y televisión de BBC World, de televisión de Reuters, World Television News, Sky Television y la prensa internacional difundieran informaciones y abordaran temas relativos a la OIT. Otros ejemplos de actividades destinadas a dar a conocer mejor la Organización incluyeron una conferencia conmemorativa que tuvo lugar en el Reino Unido para celebrar el 50.º aniversario de la adopción del Convenio núm. 87 y una conferencia internacional del trabajo modelo para los jóvenes en noviembre de 1997; la oficina de Madrid organizó un acto para conmemorar el 20.º aniversario de la ratificación del Convenio núm. 87 y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), así como de la reinstauración de la democracia en España.

Las oficinas de correspondencia se encargan no sólo de proporcionar a la sede información sobre los últimos acontecimientos importantes ocurridos en los países de los que se ocupan, sino también de llevar a cabo una labor de *información y análisis* que les exige mantenerse al día acerca de la labor que llevan a cabo los grupos de reflexión en materia de política, las instituciones de investigaciones e importantes departamentos de universidades en rela-

ción con cuestiones de desarrollo locales e internacionales. También se han reforzado los vínculos con instituciones de vanguardia. Esto incluye la organización de conferencias con la Fundación Friedrich-Ebert, la Universidad Libre de Berlín, el Instituto de Estudios para el Desarrollo, el Centro Internacional Pro Derechos Sindicales y el Instituto para las Investigaciones sobre el Empleo, así como la organización en París de un seminario de alto nivel sobre indicadores del empleo y del desempleo.

En la esfera de la *cooperación técnica*, las oficinas de correspondencia han participado en la colecta de fondos para proyectos de cooperación técnica de la OIT en países en desarrollo y en transición y en la promoción del apoyo a las actividades que la OIT lleva a cabo en los departamentos y organismos gubernamentales relacionadas con el desarrollo en el extranjero, y también entre fundaciones de caridad, bancos, empresas y otras organizaciones para el desarrollo. El apoyo proporcionado por las oficinas de correspondencia para la cooperación técnica incluye la prestación de ayuda para la organización de visitas y reuniones de estudio, así como la participación en proyectos que abarcan países de Europa occidental. Como se indica con más detalle más adelante, en el período 1995-2000, esto incluyó actividades en campos tales como la microfinanciación de proyectos de empleo independiente, la igualdad de trato para los trabajadores migrantes, la seguridad social y exámenes de la política de empleo.

Relaciones con la Unión Europea y otras instituciones regionales

Las relaciones con la Unión Europea han seguido fortaleciéndose durante el período examinado. El acuerdo de base original de 1958 relativo a la colaboración entre la OIT y la Comunidad Económica Europea fue complementado en varias ocasiones, y dio lugar a la creación de un marco más amplio de consulta, una creciente asistencia financiera de la Unión Europea para los programas de cooperación técnica de la OIT y una mayor participación de las instituciones europeas en las actividades normativas de la OIT.

La experiencia adquirida por la OIT y la Unión Europea en el campo de la cooperación para el desarrollo, combinada con la evolución de la situación económica y social en el decenio pasado, dio lugar a discusiones destinadas a desarrollar y a adaptar el acuerdo a las nuevas condiciones.

En un contexto de rápida mundialización económica y de liberalización del comercio, la colaboración entre la OIT y la Unión Europea se ha consolidado en torno a ciertos principios clave. Estos inclu-

yen la necesidad de tener en cuenta la dimensión social de la economía mundializada a través de la promoción de los derechos fundamentales de los trabajadores, así como nuevos campos de cooperación en esferas tales como el diálogo social, la política de empleo, la igualdad de oportunidades y de trato y la reforma de los sistemas de protección social.

Las actividades normativas de la OIT han sido de particular interés para la Unión Europea. Por ejemplo, en varias resoluciones del Parlamento Europeo se ha expresado apoyo a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, y la Declaración se ha incluido entre los documentos básicos que se han de tener en cuenta al redactar un proyecto de Carta de Derechos Fundamentales. Los organismos europeos han celebrado discusiones acerca del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), a fin de que los Estados miembros de la Unión Europea promuevan su ratificación lo antes posible.

La OIT y la Unión Europea siguieron manteniéndose informadas de sus respectivas actividades normativas. Un ejemplo de ello fue la discusión del instrumento propuesto sobre el trabajo en régimen de subcontratación. La Comisión Europea también se interesó particularmente en la labor de la OIT sobre los códigos de conducta voluntarios, el etiquetado social y otras iniciativas del sector privado que abordan cuestiones laborales, como se indica en el documento presentado al Consejo de Administración en noviembre de 1998⁷. El tema se abordó en dos seminarios celebrados en diciembre de 1998 y en octubre de 1999, en el marco del intercambio de información entre la Unión Europea y los Estados Unidos.

En enero de 2000, el Director General de la OIT, Juan Somavia, se dirigió al Comité de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo y se refirió a los objetivos prioritarios de la acción de la OIT. También está previsto que se dirija ante el pleno del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social.

En cuanto a la cooperación técnica, varios importantes proyectos se han beneficiado de fondos proporcionados por la Unión Europea, que en los tres últimos años se elevaron en total a casi 10 millones de dólares. Entre éstos se incluye el programa OIT-IPEC en Pakistán, la creación de organizaciones de trabajadores en América Central, la promoción del empleo en Camboya, la readaptación de trabajadores con discapacidades en Angola y programas intensivos en empleo en Guinea. En los últimos tres años también se ha proporcionado una

⁷ Documento GB.273/WP/SDL/1.

cantidad similar en el contexto de los programas Phare y Tacis, en gran parte por conducto del Centro Internacional de Formación de la OIT (Centro de Turín).

En varios casos, se han planteado dificultades para la aprobación o renovación de proyectos en vista de las diferencias de las reglamentaciones financiera y administrativa de la OIT y las de los organismos especializados de las Naciones Unidas. Sin embargo, en julio de 1999 se concertó un acuerdo marco entre la Unión Europea y las Naciones Unidas que debiera incrementar la cooperación con la OIT.

Desde que se concertó el acuerdo de cooperación en 1951, la OIT ha mantenido relaciones muy estrechas con el Consejo de Europa, en particular en los campos de las normas internacionales del trabajo y la seguridad social. Ha seguido habiendo colaboración, entre otras cosas, para la aplicación del Código Europeo de Seguridad Social, la Carta Social Europea y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. La OIT ha seguido de cerca y apoyado la labor de la Asamblea Parlamentaria y de sus comités.

Tras la llegada masiva de países de Europa central y oriental que han pasado a ser miembros del Consejo de Europa, la cooperación se ha centrado en la promoción de los derechos fundamentales de los trabajadores. Un ejemplo reciente de ello fue la participación de la OIT en un seminario organizado por el Consejo de Europa y el UNICEF en Tirana, en diciembre de 1999, sobre el trabajo infantil en Albania y los Balcanes.

Centro Internacional de Formación de la OIT

Durante el período comprendido entre 1995 y 2000, el Centro Internacional de Formación de la OIT (Centro de Turín) recibió un número creciente de solicitudes de asistencia y formación de mandantes de países de Europa central y oriental. Por esta razón se han hecho esfuerzos ingentes para movilizar recursos y conocimientos técnicos a fin de atender estas necesidades. El Centro de Turín trabaja en colaboración con una red de instituciones en países europeos, con inclusión de instituciones de educación y formación, institutos de investigaciones en materia laboral, empresas, empresas de consultoría y agencias públicas asociadas con procesos de formación.

De los países de la región, los de Europa central han sido los principales beneficiarios de las actividades del Centro. Se han llevado a cabo actividades de formación con regularidad adaptadas específicamente para los mandantes de Albania, Estonia, Hungría, Letonia,

Recuadro 2.1. Proyectos de cooperación técnica dirigidos por el Centro de Turín

A continuación figuran ejemplos de los proyectos de cooperación técnica para los países con economías en transición dirigidos por el Centro de Turín:

- Un importante programa de formación con fondos suizos desde 1994 a 1996 para promover el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en tres zonas de la Federación de Rusia. Destinado a directores de empresa y de instituciones de apoyo a las PYME, a funcionarios gubernamentales locales y a administradores locales de ONG, el objeto del programa es reforzar la capacidad de las autoridades locales para prestar apoyo al sector de las PYME.
- Un proyecto para desarrollar programas de formación de capacidades modular para el sistema de formación escolar y profesional en las regiones de San Petersburgo y Leningrado, establecido en 1995, que ha tenido como resultados: un cambio de la formación tradicional a métodos más flexibles que responden a las necesidades de capacitación de las empresas, el establecimiento de redes locales y regionales de institutos de formación y el desarrollo de 43 programas piloto de formación. La última fase del proyecto comenzó en 2000.
- Un proyecto de dos años apoyado por el Programa Árabe del Golfo para las Organizaciones de Desarrollo de las Naciones Unidas (AGFUND) para mitigar la pobreza a través de la promoción de las microempresas y pequeñas empresas de mujeres en Albania, especialmente de familias pobres. En 1998 y 1999, unas 20 ONG fueron formadas en la promoción del empleo por cuenta propia y en la prestación de formación y servicios de apoyo a mujeres pobres para establecer microempresas y pequeñas empresas.
- Un proyecto en 1998 y 1999, financiado por la comunidad flamenca de Bélgica, para fomentar las organizaciones de empleadores en los Estados bálticos y así: representen los intereses de la comunidad empresarial en las decisiones legislativas y políticas; apoyen a la comunidad empresarial a través del asesoramiento de expertos; y desarrollen la capacidad técnica para prestar servicios de apoyo a los miembros de las organizaciones de empleadores.
- Un componente de un proyecto, también patrocinado por la comunidad flamenca de Bélgica, para fomentar las instituciones de apoyo a las PYME en Hungría, basado en una auditoría de la situación actual de estas instituciones y la prestación de formación a sus directores y consultores. El proyecto ha tenido como resultado el fortalecimiento de las instituciones de apoyo a las PYME existentes y el desarrollo de una red oficinas de conocimientos prácticos en materia de desarrollo de PYME.

Lituania y Polonia. La zona comprendida por los países de la CEI fue ampliada mediante programas para la Federación de Rusia, y aumentó también el número de participantes de países de Asia central en los programas regionales y subregionales del Centro. El Centro ha organizado varias actividades para ayudar a la reestructuración de la educación y la formación profesionales en Bosnia y Herzegovina y también se ha dedicado activamente a la movilización de recursos para

Kosovo. Asimismo, han aumentado de manera importante las actividades del Centro para países de Europa occidental en el marco de los programas del Fondo Estructural Europeo. Estas han incluido programas sobre el mandato de la OIT, el desarrollo empresarial, la formación profesional, la gestión y el desarrollo de los recursos humanos, sobre todo para funcionarios italianos.

Todas las actividades del Centro de Turín se llevan a cabo con el apoyo de los departamentos técnicos de la sede y de las oficinas exteriores de la OIT. Por esta razón, siguen muy de cerca las prioridades estratégicas de la OIT y las principales orientaciones del programa regional. El Centro proporciona un apoyo importante a muchas de las actividades de la OIT en la región, y está a la vanguardia de la aplicación de un creciente número de proyectos y programas que reciben financiación exterior (véase el recuadro 2.1).

Además del Gobierno italiano, los principales patrocinadores de las actividades del Centro para los países europeos incluyen la Unión Europea y el Banco Mundial. En los últimos años, el Centro también ha logrado ampliar sus fuentes de apoyo tradicionales, que hasta ahora eran Francia, Alemania, Suiza y las comunidades de habla flamenca y francesa de Bélgica, y que ahora incluyen también el AGFUND, España e instituciones regionales y locales en Italia.

Principales tendencias de la cooperación técnica

En el cuadro 5 del anexo estadístico se indica la distribución de los gastos de cooperación técnica en Europa por fuentes de financiación entre 1989 y 1999. Si bien los gastos de cooperación técnica de 1999 fueron inferiores a los de 1995, este hecho debe contrastarse con el pronunciado aumento registrado entre 1990 y 1995, debido a los profundos cambios ocurridos en Europa central y oriental y la consiguiente expansión de la asistencia de la OIT en la subregión durante ese período. Esta asistencia alcanzó su punto máximo en 1995, y desde entonces se ha mantenido relativamente constante.

Los países de Europa occidental siguieron proporcionando un altísimo nivel de apoyo a los programas de cooperación técnica globales de la OIT. Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Italia, Noruega, Países Bajos, Suecia y Suiza figuran con regularidad entre los diez principales contribuyentes a los programas multilaterales de la OIT y en conjunto proporcionan aproximadamente el 80 por ciento de la financiación total (véanse los cuadros 7 y 8 del anexo estadístico). La contribución anual de Italia al Centro de Turín (véase el cuadro 7)

hace de este país uno de los más importantes contribuyentes a los programas de la OIT. Otros importantes donantes multilaterales son Austria, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y la Unión Europea.

Un importante acontecimiento reciente en este contexto fue la concertación de acuerdos marco entre la OIT y Francia (en mayo de 1999) y los Países Bajos (marzo de 2000), y la creación de un fondo en fideicomiso financiado por Italia (junio de 2000). Estos acuerdos permitirán crear una asociación amplia con la OIT en materia de cooperación técnica, en la que cada país se compromete a apoyar una serie de nuevos programas InFocus de la OIT.

En el cuadro 6 del anexo estadístico se desglosan los gastos de los programas de cooperación técnica de la OIT en Europa por tipo de asistencia. El hecho de que los costos de los expertos y de otro tipo de personal siguen representando la mayor parte de los gastos de cooperación técnica da una indicación de la demanda que tienen los servicios de asesoramiento en las actividades nacionales y regionales aplicadas por la OIT.

Prioridades de asistencia técnica

Las prioridades de la OIT en sus actividades de asistencia técnica en los países en transición y en desarrollo de la región se siguieron rigiendo por sus objetivos estratégicos, que fueron reformulados durante el período examinado de la manera siguiente:

- promover y llevar a la práctica los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- crear más oportunidades para las mujeres y los hombres a fin de asegurarles un empleo y un salario decentes;
- aumentar la cobertura y la eficacia de la protección social para todos, y
- fortalecer el tripartismo y el diálogo social.

Las actividades emprendidas en cada una de las esferas mencionadas se describen más adelante.

Como se indica con más detalle en las secciones correspondientes, para tratar de alcanzar estos objetivos estratégicos se aprovecharon los progresos obtenidos durante el primer lustro del decenio con la reforma de la legislación laboral y se reforzaron más las instituciones y las partes en el diálogo social, en particular las organizaciones de empleadores y de trabajadores, pero también se desarrollaron más los programas de seguridad social. También hubo una labor continua

para reforzar las instituciones laborales, como los institutos de estadísticas laborales, los servicios de inspección del trabajo y de empleo. Se hizo mayor hincapié en la reforma de los sistemas de formación y en la introducción de enfoques de formación modular flexibles adaptados a las necesidades locales.

Un enfoque particular que se adoptó fue la prestación de apoyo al desarrollo económico local de distintas maneras que incluyen el fomento de las empresas pequeñas y medianas, el empleo independiente y una reestructuración aceptable desde el punto de vista social, todo ello en un contexto de diálogo y de participación de los interlocutores sociales y de otros actores locales. Las medidas contra el trabajo infantil, que en años anteriores se limitaban principalmente a Turquía, también empezaron a aplicarse en otros países de la región.

Durante el período comprendido entre 1995 y 2000 las actividades de asistencia técnica de la OIT también tuvieron que responder a dos nuevos factores:

- las necesidades urgentes de los países y las poblaciones afectadas por las crisis, con inclusión del período posterior a los conflictos y la crisis financiera de Rusia, y
- las necesidades especiales de los países que han presentado su candidatura de adhesión a la Unión Europea.

La respuesta a las crisis

Tras la concertación de los Acuerdos de Paz de Dayton, la Oficina preparó un conjunto de propuestas en la primavera de 1996 para contribuir a la rehabilitación de Bosnia y Herzegovina y a la creación de instituciones para su desarrollo democrático. Una vez que se obtuvo financiación, las primeras actividades se iniciaron en abril de 1996, y estuvieron centradas en la rehabilitación y la modernización de la formación profesional en el país y en el desarrollo económico local a través de la promoción de las pequeñas empresas. En junio de 2000, los proyectos aprobados para Bosnia y Herzegovina totalizaban unos 7 millones de dólares de Estados Unidos. Las actividades de la OIT en Croacia se centraron también en el desarrollo de la economía local, y la OIT actuó de interlocutor en el programa de rehabilitación de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS). Italia financió dos importantes proyectos en Albania basados en las propuestas formuladas por una misión multidisciplinaria. Estas actividades se describen con mayor detalle más adelante.

En el verano de 1999, muy poco después del cese de las hostilidades, la OIT también presentó una serie de medidas para la reconstrucción socioeconómica de Kosovo. Al aprobarse la financiación, algunas de estas actividades se iniciaron a finales de 1999, y la mayoría de ellas se inició en la primavera de 2000 (véase el recuadro 2.2). La OIT también ayuda a la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) en la contratación de personal con experiencia en cuestiones laborales.

Recuadro 2.2. Reconstrucción y desarrollo en Kosovo

El equipo especial de la OIT en los Balcanes y una unidad de identificación de proyectos en Pristina determinó una serie de propuestas de proyectos para someter a los donantes con fines de financiación. Estas propuestas giraban en torno a las obras que requieren una utilización intensiva de mano de obra, al desarrollo de pequeñas y medianas empresas, a la formación profesional y a la asistencia social. Como resultado de ello, a mediados de 2000 se estaban llevando a cabo los siguientes proyectos:

- un proyecto, con 2 millones de dólares de Estados Unidos, financiados por el Gobierno de Italia, para esta-

blecer una red de centros de formación profesional en Kosovo;

- un primer proyecto de formación Inicie y Mejore su Negocio (SIYB) financiado con fondos belgas y otros proyectos de financiación francesa para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, y
- otro proyecto financiado con fondos franceses para la elaboración de un programa de ayuda social destinada a las categorías vulnerables de la población, con objeto de proporcionar a la UNMIK una evaluación clara de las diversas opciones disponibles para el desarrollo futuro de la protección social en Kosovo.

Crisis financiera en la Federación de Rusia

Muy poco después de producirse la crisis financiera asiática, en el verano de 1998 la Federación de Rusia experimentó a su vez una grave crisis financiera. Aunque la actividad económica de la Federación de Rusia se recuperó más rápidamente de lo previsto, la crisis creó dificultades evidentes en los planos social y laboral. Por esta razón, la OIT respondió a la solicitud de asesoramiento y apoyo que formularon el Gobierno, las organizaciones de empleadores y los sindicatos emprendiendo varias actividades, que culminaron en la Conferencia internacional sobre cuestiones sociales y laborales: cómo superar las consecuencias adversas del período de transición en la Federación de Rusia, celebrada en Moscú en octubre de 1999 (véase el recuadro 2.3).

Recuadro 2.3. Conferencia internacional sobre cuestiones sociales y laborales: cómo superar las consecuencias adversas del período de transición en la Federación de Rusia

Tras la crisis financiera sufrida por la Federación de Rusia en el verano de 1998, la OIT respondió a las solicitudes de asistencia de sus mandantes de diversas formas, incluida la organización de una conferencia internacional. Lo que estaba en juego era no sólo volver a reestructurar y consolidar la economía rusa, sino también reconstruir el buen gobierno y la eficacia social al objeto de garantizar una transición positiva a la economía de mercado.

Las discusiones en la Conferencia se centraron en la reducción de la pobreza, las políticas de ingresos y salarios, la protección social, el fomento del empleo y el diálogo social. Los participantes manifestaron la opinión de que sus conclusiones deberían contribuir de manera importante al programa de cooperación entre la OIT y la Federación de Rusia, que se firmó posteriormente, en marzo de 2000, y que deberían influir mucho en la cooperación en materia social y laboral con otras organizaciones internacionales activas en el país.

Las conclusiones abarcan una amplia gama de cuestiones sociales y laborales interrelacionadas, que ponen de manifiesto que:

- el imperio de la ley y la democracia social son requisitos previos para obtener reformas positivas;
- la pobreza es una preocupación intersectorial, y cualquier política de

reducción de la pobreza debe basarse en alguna forma de redistribución de los ingresos y combinarse con medidas proactivas de promoción del empleo sostenible y remunerado;

- la política de ingresos y salarios es clave para el nivel de vida de la población, y debe considerarse como parte del sistema de redistribución general de la riqueza a través de la economía, dando prioridad a la cuestión de los salarios mínimos y resolviendo problemas relacionados con el impago o el retraso del pago de los salarios;
- los sistemas de protección sociales, una de las principales herramientas para limitar la repercusión social de las crisis y los programas de ajuste estructural, deben establecerse a partir de los resultados obtenidos y los mecanismos existentes y basarse en los principios de la gestión democrática;
- es necesario adoptar una estrategia macroeconómica orientada al crecimiento con objeto de crear suficientes empleos de buena calidad, y
- el consenso sobre los planes de reforma sólo puede desarrollarse con la participación activa de la gente, basándose en instituciones ampliadas de diálogo social y en interlocutores sociales eficaces.

Asistencia a los países que están preparando su adhesión a la Unión Europea

A medida que se van concretando las perspectivas de adhesión a la Unión Europea de los 13 países candidatos (y muy especialmente de los países en transición), la asistencia y el apoyo a esos países están cada vez más determinados por la necesidad de que pongan su legislación y sus prácticas nacionales de conformidad con el acervo comu-

nitario, sobre todo con el modelo de mercado social adoptado por los Estados miembros de la Unión Europea. Ello se ha reflejado fielmente en los programas de cooperación elaborados para estos países.

La asistencia proporcionada consistió también en reuniones y seminarios para los mandantes en los países candidatos a la adhesión. Esto incluyó el Curso práctico tripartito subregional para Europa Central y Oriental sobre el empleo y la libre circulación de los trabajadores en relación con el proceso de integración de la Unión Europea, celebrado en Nicosia en octubre de 1999 con el apoyo del Gobierno de Chipre. Durante las reuniones de junio de 1999 y de 2000 de la Conferencia Internacional del Trabajo, en Ginebra se celebraron reuniones especiales organizadas por los ministros de trabajo de los países candidatos a la adhesión.

Fomento del empleo

La OIT continuó utilizando diversos instrumentos para proporcionar a sus mandantes orientación y asesoramiento sobre la manera de proteger y fomentar el trabajo decente para hombres y mujeres. Entre los instrumentos empleados, cabe citar la investigación, la orientación y el debate sobre los medios para mejorar la integración del empleo y otras consideraciones sociales en la determinación de políticas a gran escala. También se brindó asistencia para impulsar una información más fiable sobre el mercado de trabajo como herramienta fundamental para la formulación de políticas.

Se siguió insistiendo en el fortalecimiento de la capacidad de los Estados Miembros para intervenir en el mercado laboral, con el fin de alcanzar objetivos en materia de empleo. La asistencia ofrecida en este sentido incluía el desarrollo de la capacidad para servicios de empleo e instituciones de formación profesional, combinado con la explicación de una serie de intervenciones en campos como las técnicas de formación flexibles, la creación de puestos de trabajo para la mujer, la rehabilitación profesional de personas con discapacidad, la reestructuración del mercado laboral local, el desarrollo de pequeñas y medianas empresas (PYME) y los mecanismos de microfinanciación.

Política de empleo

Desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Cumbre Social), que se celebró en Copenhague en 1995, el Tercer Compromiso de la Declaración de Copenhague estableció un marco para las actividades de la OIT en el ámbito de la política de empleo. La OIT fue elegida organismo de las Naciones Unidas responsable de la supervi-

sión del progreso realizado por los países en el cumplimiento de ese compromiso, que reitera la importancia de un empleo pleno, productivo y libremente elegido como condición fundamental para el progreso social. En ese sentido, el compromiso se ajusta plenamente al Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) de la OIT, que llama a los Estados Miembros a «formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido». Además, se consultará a los representantes de los interlocutores sociales acerca de las políticas de empleo.

Análisis de las políticas de empleo

Como seguimiento de la Cumbre Social, el Grupo de Trabajo del CAC sobre el pleno empleo y los modos de vida sostenibles, en el que la OIT actúa de coordinador, llevó a cabo siete informes nacionales en los que se analizaba la política de empleo y social. Uno de esos informes (elaborado por la OIT en 1996) se refería a Hungría.

Para la preparación del informe, el equipo multidisciplinario de Budapest consultó de manera regular a un grupo de contacto tripartito creado a tal fin por el Consejo Húngaro para la Conciliación de Intereses. El informe sobre el empleo y las políticas sociales de Hungría se presentó y discutió en un seminario nacional tripartito de alto nivel, celebrado en Budapest en enero de 1997. En un momento en que Hungría estaba teniendo cierto éxito en la estabilización de su situación económica, sobre todo para equilibrar la balanza de pagos y superar su crisis presupuestaria de 1993-1994, el informe presentó propuestas para el fortalecimiento del crecimiento económico y la protección y creación de empleo. Estas propuestas se basaban (entre otras cosas) en una política industrial más activa, una reestructuración empresarial adecuada y la atribución de una mayor importancia al fomento de la productividad, por medio del desarrollo de los recursos humanos y la mejora de los salarios, los ingresos y la protección social. El proceso de elaboración del informe brindó una importante oportunidad para el análisis y el perfeccionamiento tripartito de las políticas que el Gobierno estaba estudiando.

Tras la primera ronda de estudios nacionales, la OIT puso en marcha una serie de análisis sobre política de empleo nacional. Uno de los países estudiados fue Ucrania, donde había tenido lugar una conferencia nacional tripartita, en octubre de 1997, para identificar los principales problemas que se abordarían en el examen. Los resultados de éste se presentaron en una conferencia tripartita celebrada en Kyiv en octubre de 1998 (véase el recuadro 2.4).

Recuadro 2.4. Evaluación de la política de empleo en el plano nacional (CEPR) de Ucrania

Además de analizar las necesidades del mercado laboral, evaluar las políticas de empleo y proponer recomendaciones para su mejora, la evaluación de la política de empleo en el plano nacional que se ha llevado a cabo en Ucrania en el período 1997-1998 se centró en lo siguiente:

- la creación de capacidad en las instituciones del mercado laboral, comprendido el fortalecimiento de los servicios de empleo;
- la eliminación del impago de los salarios y el mejoramiento de la protección de los trabajadores;
- la creación de empleos por medio del fomento de la pequeña empresa, y
- la promoción del empleo a través de la reestructuración de los mercados laborales locales.

Las recomendaciones propuestas en la CEPR, y discutidas en la Conferencia tripartita nacional celebrada en 1998, han facilitado el proceso de enmienda de la legislación laboral. El Ministerio de Trabajo y Protección Social ha hecho suyas otras recomendaciones, entre ellas

la propuesta de reformar el sistema de subsidios al desempleo. Esta recomendación consiste en proporcionar ayuda a los ingresos de los subempleados a través del régimen de desempleo y reducir las obligaciones de las empresas de pagar indemnizaciones elevadas por fin de servicios. En el pasado, las empresas preferían a menudo mantener a los trabajadores en licencia no remunerada, en vez de responder a sus obligaciones de pagar una indemnización de tres meses por fin de servicios.

Las actividades de seguimiento acordadas con la OIT han incluido la asistencia técnica para reforzar las capacidades de los servicios de empleo en áreas como la información del mercado laboral o la prestación de formación modular flexible a quienes buscan trabajo. Asimismo, el apoyo se ha traducido en asistencia para organizar la formación profesional y desarrollar una estrategia de desarrollo económico local en la región de Slavutich que genere empleos para los trabajadores despedidos de la central nuclear de Chernobyl.

Respuestas políticas a la mundialización

Al objeto de comprender mejor las principales inquietudes de los mandantes en relación con la mundialización económica, se ha llevado a cabo una serie de estudios de caso sobre las repercusiones de la mundialización en determinados países. Dos de los estudios de caso versaron sobre Polonia y Suiza (véase el recuadro 2.5).

El estudio de la situación en Polonia reúne datos sobre los progresos realizados por el país desde 1993, tras varios años de dificultades económicas muy arraigadas. A raíz del desarme de diversas barreras no arancelarias y de considerables reducciones en los aranceles de importación, el volumen de comercio exterior ha aumentado más del triple, especialmente con los países de la Unión Europea. Polonia se ha convertido en una ubicación importante para las filiales multinacionales. Los salarios de las empresas de propiedad extranjera suelen ser bastante más altos

Recuadro 2.5. Repercusiones sociales de la mundialización en Suiza

El estudio de caso de Suiza demuestra que este país es en muchos aspectos uno de los principales beneficiarios de la mundialización. A pesar de su reducido tamaño, es el centro operativo de algunas de las empresas multinacionales de mayor importancia. El estudio muestra tres aspectos relacionados entre sí del modelo de exportación suizo: su especialización en mercados de productos específicos; la gran calificación de su fuerza laboral, su sistema de formación profesional, muy desarrollado, y su paz social, cimentada en un sistema de relaciones laborales basadas en el consenso. Ello no obstante, sus resultados en materia de empleo y exportaciones en el decenio de 1990 han sido bastante flojos si se tienen en cuenta los niveles tradicionales suizos. En este período, el país ha tenido que hacer frente a un estricto control monetario, al tiempo que tenía una situación competitiva relativamente débil en el mercado interior, lo que ha dado lugar a:

- unos precios muy elevados y unos costos de mano de obra muy altos, aunque estos últimos se ven compen-

sados – en cierta medida – por las altas tasas de productividad;

- un poder adquisitivo de los salarios relativamente bajo;
- un potencial de creación de empleo reducido, con un bajo nivel de competitividad interior que impide las iniciativas empresariales y beneficia principalmente a los grupos de ingresos altos, y
- un creciente número de trabajadores que se ven confinados a los empleos de salarios bajos, y un incremento de la práctica de tener a los trabajadores en reserva para poder disponer de ellos en cualquier momento.

El estudio sugiere que una mayor competitividad en el mercado interno mejoraría la distribución de los ingresos y estimularía la creación de empleo. Por último, se señala que la experiencia de Suiza tiende a indicar que la mundialización agrava los efectos negativos de la distorsión de las políticas internas, como ocurre por ejemplo con la escasa competitividad del mercado de productos que ha prevalecido durante mucho tiempo en el país.

que la media nacional, y la liberalización del comercio y la inversión han contribuido a mejorar y modernizar el sistema de producción.

Pero el crecimiento económico ha sido poco equilibrado y se ha concentrado mucho en Varsovia y otras grandes ciudades. Fuera de esos lugares, la infraestructura física del país presenta notables deficiencias y su sistema de formación profesional se ha adaptado con relativa lentitud a los cambios radicales que se han producido. Así pues, el estudio apunta a la infraestructura física y al capital humano como prioridades políticas urgentes para Polonia.

Consulta Tripartita sobre el Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

Un acontecimiento destacado del seguimiento de la OIT de la Cumbre Mundial en los países en transición fue la Consulta Tripartita

sobre el Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Budapest en enero de 1999. A esta reunión acudieron altos funcionarios de los ministerios de trabajo y representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de 10 países, al objeto de debatir las dificultades de generación de empleo que experimentan las economías en transición y de evaluar sus políticas de empleo y sus reformas institucionales.

Las discusiones de la Consulta Tripartita pusieron claramente de manifiesto que, aunque los compromisos sociales y económicos fijados en la Cumbre Social siguen siendo muy válidos en los países en transición, existen serias dudas sobre la manera de alcanzar esos objetivos. A pesar de que la mayoría de los países en transición han establecido un marco institucional para las políticas del mercado de trabajo, todavía experimentan enormes dificultades para idear y aplicar políticas eficaces de promoción del empleo. Los participantes señalaron varias prioridades clave, entre las que cabe citar las siguientes:

- el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones del mercado de trabajo ya existentes;
- la armonización de los diversos ámbitos políticos, en particular la política monetaria, fiscal, industrial, educativa y del mercado de trabajo, en torno a objetivos sociales y laborales comunes;
- el desarrollo de una estrategia general de promoción del empleo, por medio de la cual las responsabilidades de promoción del empleo se compartan entre los diversos sectores del gobierno y la sociedad;
- la creación de un entorno que favorezca la actividad empresarial y las inversiones, comprendido el apoyo a la pequeña empresa y la reestructuración de los sectores y las empresas no competitivos, unido a una vertiente social decidida, basada en una remuneración y una seguridad social decentes que garanticen un nivel de vida digno, y
- una continua mejora de la calidad y la competitividad de los recursos humanos a través de la educación y la formación.

Estadísticas del trabajo

Durante el período 1995-2000, la labor de la OIT en relación con la compilación y la difusión a escala internacional de datos comparables sobre los diversos aspectos del mercado laboral y con un mayor perfeccionamiento de las técnicas estadísticas siguió gozando de un fuerte apoyo por parte de los mandantes de la región. Se reforzó la

asociación con varios organismos estadísticos regionales, en particular con la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) y las Conferencias de Estadísticos Europeos de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE). La OIT también continuó desempeñando un papel activo en las diversas reuniones sobre estadística organizadas por la OCDE, así como en cursos prácticos y seminarios nacionales e internacionales destinados a los países de la región.

El instrumento principal de la OIT para perfeccionar y crear técnicas estadísticas es la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), en la que se adoptan normativas internacionales nuevas y se revisan las ya existentes con miras a mejorar la calidad y comparabilidad internacional de las estadísticas del trabajo. Las resoluciones adoptadas en la 16.^a CIET, celebrada en Ginebra en 1998, supusieron un gran avance en la mejora de técnicas para la medición del subempleo y las situaciones de empleo inadecuado, así como para la compilación de estadísticas sobre ingresos relacionados con el empleo y lesiones profesionales.

Las estadísticas del trabajo en los países en transición

Aunque muchos de los países en transición de la región han experimentado grandes progresos en el desarrollo de sistemas de estadísticas del trabajo adaptadas a las características y necesidades de una economía de mercado, todavía queda mucho por hacer. Las instituciones estadísticas de los países en transición se enfrentan al reto de transformar sistemas previamente basados en la notificación de datos por parte de empresas estatales e instituciones de formación en sistemas que emplean un método de encuesta para abarcar, entre otros, el sector público y el privado, las pequeñas y grandes empresas, los empleados, los desempleados y los trabajadores por cuenta propia.

En colaboración con toda una serie de interlocutores de la región, la OIT prestó una ayuda considerable en el ámbito de las estadísticas del trabajo a los países en transición de Europa y de Asia central, así como a otros países europeos, en particular Portugal y Turquía. Se llevaron a cabo cerca de 40 misiones consultivas, y estadísticos del trabajo de 10 países visitaron la sede de la OIT para recibir información o formación. Se pusieron en marcha proyectos de cooperación técnica sobre estadísticas del trabajo en Armenia, Georgia (véase el recuadro 2.6), Turquía y Ucrania, y se está preparando un proyecto para Kazajstán. También se creó un programa especial de asistencia en materia de estadísticas del trabajo para Kosovo.

Recuadro 2.6. Desarrollo de estadísticas del trabajo en Georgia

A través de un proyecto financiado por el PNUD iniciado en 1996, la OIT ha prestado su asistencia en el desarrollo de la capacidad nacional para producir estadísticas del trabajo en Georgia. En especial, ha colaborado en:

- el inicio de una encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo para la compilación de estadísticas sobre empleo, desempleo y subempleo;
- la recopilación de estadísticas sobre las actividades del sector informal en el país;
- el desarrollo de una encuesta sobre flexibilidad laboral de las empresas en Georgia que abarca la manera en que

éstas se están adaptando en el contexto del programa de privatización, y

- la introducción en 1999 de una encuesta modular sobre trabajo infantil, basada en encuestas sobre la fuerza de trabajo.

Entre otras características del mercado laboral, se ha hecho hincapié a través de esas actividades en obtener una mejor comprensión de la situación de las trabajadoras en Georgia y de las diferencias regionales en materia de empleo. Se espera que las encuestas regulares de la fuerza de trabajo continúen una vez terminado el proyecto.

Asimismo, en 2000 se organizó un curso de formación de cuatro semanas de duración sobre estadísticas del trabajo en el Centro de Turín para los países de la región. En total, se proporcionó formación sobre esta materia a aproximadamente 60 especialistas de 26 países en transición. Además, se publicaron y tradujeron al ruso y a otros idiomas (véase la bibliografía) varias publicaciones que versaban sobre la situación de los países en transición.

Encuestas sobre el trabajo forzoso

Buena parte de la asistencia que se ha brindado a los países en transición se ha concentrado en la creación y puesta en marcha de encuestas sobre el trabajo forzoso, que son los principales instrumentos utilizados en las economías de mercado para acopiar datos sobre el empleo y el desempleo, incluido el empleo por cuenta propia. En 1996, se celebraron en Eslovaquia cursos de formación sobre encuestas relativas al trabajo forzoso para los países de Europa central, y para la CEI y los Estados bálticos estos cursos se organizaron en Ucrania en 1998. Gracias al apoyo prestado, un total de 17 de los 27 países en transición de la región han introducido encuestas sobre el trabajo forzoso en sus programas estadísticos habituales. En la mayoría de los casos, han adaptado sus conceptos, definiciones y clasificaciones nacionales del trabajo forzoso a las normativas de la OIT pertinentes.

Uno de los problemas específicos al que se enfrentan muchos países en transición respecto de la creación y la elaboración de esta-

dísticas del trabajo radica en la manera de actuar ante la gran cantidad de empleados que gozan de diversos tipos de licencia, incluido el permiso sin sueldo a propuesta de su empleador, las licencias por maternidad o por nacimiento de un hijo y el permiso de formación. A finales de 1995, se convocó una reunión sobre este tema en colaboración con la Oficina de Estadística Checa. En ella se proporcionó orientación mediante un conjunto de recomendaciones, que fueron posteriormente respaldadas por la 16.^a CIET en octubre de 1998.

Clasificación de ocupaciones

La asistencia brindada a los países en transición también se centró en la clasificación de ocupaciones, que es uno de los componentes fundamentales de la elaboración de estadísticas comparables a escala internacional. La base para el trabajo estadístico en este campo es la CIUO-88: Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones, de la OIT, que fue publicada en ruso en 1998.

Un acontecimiento destacable en este contexto fue la celebración conjunta de la Comisión Estadística Interestatal de la CEI y el curso práctico de la OIT sobre clasificaciones ocupacionales, en noviembre de 1995. El Curso Práctico adoptó una resolución sobre la creación de clasificaciones nacionales de ocupaciones compatibles con la CIUO-88 en los Estados miembros de la CEI. Con el apoyo técnico de la OIT, se han elaborado nuevas clasificaciones nacionales de ocupaciones basadas en la CIUO-88 en Croacia, Eslovenia, Estonia, Federación de Rusia, Letonia, Lituania y Ucrania.

Estadísticas sobre el sector informal

Se está pidiendo a un número cada vez mayor de organismos estadísticos nacionales que proporcionen datos a gran escala sobre el volumen, las características y las tendencias de las actividades del sector informal. Esos datos revisten gran importancia para el desarrollo de políticas que abarquen el creciente número de personas que trabajan en ese sector. En este campo, el objetivo de la OIT es fomentar la compilación de más y mejores estadísticas comparables a escala internacional sobre el sector informal, basadas en la resolución aprobada por la 15.^a CIET en 1993. En la actualidad, al OIT es la única organización internacional que tiene una base de datos con información estadística y metodológica sobre el sector informal. La base de datos incluye países de todas las regiones en las que las actividades de este sector se consideran importantes en relación con la creación de empleo y la generación de ingresos, en particular en los países en transición de Europa central y los países de la CEI.

Los servicios estadísticos en Armenia (véase el recuadro 2.7), Georgia, Turquía y Ucrania recibieron asistencia en la elaboración de estadísticas del sector no estructurado mediante misiones consultivas técnicas y proyectos de cooperación técnica. También se ha añadido un módulo sobre estadísticas del sector informal en el Programa de formación estadística de la OIT. La experiencia adquirida con éstas y otras actividades se está utilizando para preparar una guía técnica sobre conceptos y métodos de acopio de datos sobre el sector informal.

Recuadro 2.7. Estadísticas del sector informal en Armenia

Ante el brusco aumento del desempleo y la caída de los niveles de salarios y prestaciones sociales, muchos trabajadores en Armenia están participando en actividades del sector informal como estrategia de supervivencia necesaria. A través de un proyecto financiado por el PNUD, que se inició en 1996, se ha prestado asistencia al Ministerio de Estadísticas, Registro Estatal y Análisis (MSSRA) para desarrollar un sistema de estadísticas que abarque a los sectores privado e informal.

Se llevaron a cabo cuatro encuestas estadísticas complementarias, que proporcionaron información sobre la dimensión y las características de los sectores privado e informal, incluido su potencial para crear empleo y generar ingresos. Estas fueron:

- una encuesta por muestreo de microempresas y pequeñas empresas registradas con menos de 11 empleados;
- una encuesta por hogares de la fuerza laboral;
- una encuesta sobre consumo de tabaco para evaluar la demanda de uno de los principales productos comercializados en la economía informal, y
- una encuesta por muestreo de trabajadores por cuenta propia y empleadores.

La encuesta por hogares sobre la fuerza laboral fue la mayor encuesta de este tipo realizada en este país y desde entonces se ha llevado a cabo regularmente dos veces al año por el MSSRA.

Fortalecer las instituciones del mercado de trabajo

Un componente importante de la asistencia brindada a los ministerios de trabajo estaba pensado para fortalecer las instituciones del mercado de trabajo, en particular los servicios de empleo público. En este sentido, se hizo hincapié en la aplicación y el desarrollo de una serie de instrumentos que podían utilizar los servicios de empleo y otras instituciones del mercado de trabajo para intervenir activamente en el mercado laboral, a fin de mejorar la situación de los sectores vulnerables de la población, incluidas las mujeres, o que podían centrarse en sectores específicos afectados de manera particular por los procesos de transición y de ajuste.

Los instrumentos propuestos como componentes de una política activa del mercado de trabajo comprenden iniciativas de desarrollo local y basado en la comunidad, de reestructuración del mercado de trabajo local, de promoción del empleo por cuenta propia, de desarrollo de los programas de promoción del empleo femenino y de aplicación de programas de infraestructura con alto coeficiente de mano de obra. El denominador común de todos estos programas es el desarrollo de asociaciones con los interlocutores sociales y otros actores locales, encaminadas a fomentar la participación y el dinamismo a nivel local en un esfuerzo por dar solución a los problemas comunes.

Servicios de empleo

La mayor parte de los países en transición disponen de una red bastante bien desarrollada de servicios de empleo, pero siguen enfrentándose a una serie de problemas que entorpecen la eficacia de su labor. Entre estos problemas cabe citar la falta de personal en relación con el creciente número de personas sin empleo y la necesidad urgente de establecer asociaciones con las instituciones y actores económicos a nivel local para ofrecer a los grupos sociales vulnerables la asistencia que necesitan para encontrar empleo.

La asistencia que se ha brindado a los servicios de empleo comprende un proyecto de cooperación técnica para establecer tres servicios piloto de empleo en Rumania, que quedó completado en 1995. Además se organizó una visita de estudio para una delegación de los servicios de empleo de Croacia, para tener informaciones de primera mano sobre la experiencia húngara de los programas de obras públicas de utilidad general y social. El equipo multidisciplinario de Budapest está planeando establecer una red de buenas prácticas en políticas de empleo como medio de fomentar el intercambio de informaciones entre los países de la región.

Otro proyecto (financiado por Suiza) trata de fortalecer la capacidad de los servicios de empleo de Polonia para fomentar el empleo por cuenta propia. El proyecto está centrado en:

- el desarrollo de los materiales informativos destinados a los desempleados y a los que están buscando empleo;
- la preparación de informes y guías para la promoción del empleo por cuenta propia para uso de los servicios de empleo y las instituciones asociadas;
- la formación del personal de los servicios de empleo y el desarrollo de la experiencia técnica necesaria para la promoción del empleo por cuenta propia entre los empleados por cuenta propia;

Recuadro 2.8. Reducción de la pobreza a través de la promoción del empleo por cuenta propia en Belarús

La OIT ha participado en diversas actividades en Belarús destinadas a reforzar las calificaciones de los trabajadores, en especial a través de programas de formación modular flexibles, y a ayudar a los pobres y los desempleados a crear pequeñas empresas o actividades por cuenta propia. En el marco de un proyecto financiado por el PNUD, puesto en práctica en colaboración con la Comisión de Empleo del Ministerio de Trabajo, se iniciaron programas piloto de apoyo al empleo por cuenta propia en dos distritos. A través de estos programas:

- se desarrolló la capacidad de las instituciones locales, entre ellas los servicios de empleo, para aplicar una metodología de encuesta del mercado que permita determinar cuáles son los mercados especializados con oportunidades para el empleo por cuenta propia;
- se establecieron centros de apoyo a las empresas, que ofrecen servicios de formación y apoyo, incluido el acceso al crédito, para los posibles trabajadores por cuenta propia y empresarios, y
- con financiación de la OIT, se ha elaborado un mecanismo de supervisión que cubre la seguridad y la salud en el trabajo en las pequeñas empresas,

apoyado por la creación de un centro de información nacional para la seguridad y salud en el trabajo en las pequeñas empresas.

El proyecto se ha beneficiado de una amplia cobertura en los medios de comunicación locales y nacionales y del apoyo institucional general en todos los niveles. Ha demostrado la forma de promover la coordinación entre las instituciones públicas, como por ejemplo los servicios de empleo, y los organismos privados, incluidos los centros de apoyo a la empresa. La Comisión de Empleo está actualmente reproduciendo la metodología del proyecto en otros 12 distritos, y el personal de los servicios de empleo de esos distritos ha visitado los lugares en que se desarrollaron los programas piloto originales para concienciarse y capacitarse mejor.

Se han introducido cambios en el programa de empleo estatal para el año 2000, que hace mayor hincapié en la promoción del empleo por cuenta propia utilizando la metodología desarrollada por el proyecto. Asimismo, se ha incluido otro componente en el Fondo de promoción del empleo estatal para apoyar las medidas de promoción del empleo por cuenta propia.

- el establecimiento de oficinas modelo de empleo a nivel local en seis voivodías (ayuntamientos) que han sido afectadas por una reestructuración en profundidad, como los centros de minería del carbón.

Una reunión de trabajo de evaluación tripartita que se celebró en diciembre de 1996 llegó a la conclusión de que las oficinas modelo de empleo han tenido éxito en varios aspectos para la promoción del empleo por cuenta propia; entre los aspectos que se pueden considerar exitosos en este sentido cabe citar: el establecimiento de un sistema de información y de consejo para los desempleados; el desarrollo de programas de formación para el

personal de los servicios de empleo y para los asociados locales, y la difusión de experiencias positivas, que se comunican a otros servicios de empleo. Sin embargo, se han hecho pocos progresos en la captación de apoyos financieros procedentes de bancos y otras instituciones financieras con vistas a la creación de empleo por cuenta propia.

En Belarús se ha puesto en práctica un planteamiento innovador, que supone también la asociación entre los servicios de empleo y otros actores locales, y que consiste en la introducción de una metodología de encuestas locales de oportunidades económicas. Estas encuestas brindan la base de la organización de los programas locales de la formación basada en la comunidad y otras iniciativas (véase el recuadro 2.8).

La reestructuración del mercado de trabajo local

Se ha llevado a cabo una serie de proyectos para contribuir a la reestructuración de los mercados de trabajo locales en varios ámbitos que pasan por graves problemas de desempleo y de reestructuración de la fuerza de trabajo. El objetivo de estos proyectos era movilizar a todos los actores económicos clave para que pudiesen trabajar conjuntamente en una estrategia local de desarrollo económico y social dirigida a generar nuevos empleos productivos y a mejorar la situación del empleo. Las zonas afectadas eran:

- Ostrava (República Checa), donde la economía local era muy dependiente de la minería del carbón y de la producción de acero (véase el recuadro 2.9);
- Spisska Nova Ves (Eslovaquia), donde la economía dependía de cierto número de industrias que estaban al borde de la quiebra, entre ellas la explotación de minerales de hierro y el sector de la defensa;
- Ivonovo (Federación de Rusia), que tradicionalmente ha sido una zona de producción textil;
- Anenii Noi, una región rural de la República de Moldova.

Microfinanzas

En el ámbito de las microfinanzas, la Unidad de Finanzas Sociales de la OIT ha brindado servicios a los mandantes en tres ámbitos: la gestión de las finanzas y de los economatos obreros; la formación de activos tras una crisis o conflicto armado, y las microfinanzas destinadas al empleo por cuenta propia. Además del curso práctico tripartito a nivel regional que se celebró en Bratislava sobre la «privatización a

Recuadro 2.9. Reestructuración del mercado laboral local en Ostrava (República Checa)

La región de Ostrava en la República Checa ha dependido tradicionalmente y en gran medida de las industrias de la minería, el acero y la ingeniería. Durante el período de transición a principios del decenio de 1990, se temió, como es natural, que Ostrava se viera gravemente afectada por los problemas económicos y el desempleo como resultado de la radical reestructuración de estas industrias. La OIT prestó asistencia técnica a los mandantes de la zona sobre reestructuración industrial y mejoras del entorno de las relaciones industriales durante el período 1993-1996.

En la primera fase de la reestructuración económica regional hasta 1997, la zona de Ostrava fue un logro ejemplar en materia de reestructuración con bajos niveles de desempleo y la creación de un número importante de empleos a través del desarrollo de pequeñas y medianas empresas. Este éxito se debió, al menos en parte, a la importancia que se concedió a las consultas tripartitas y a la concertación en el proceso de ajuste estructural. Este enfoque fue incorporado por el establecimiento de la Unión para el Desarrollo del Norte de Moravia y Silesia a fines de 1994, órgano tripartito

completamente profesional que se encarga de supervisar y coordinar el proceso de reestructuración. Además de la supervisión y el asesoramiento técnico, el apoyo de la OIT también incluía:

- reunir a todas las partes en un seminario en noviembre de 1995 para discutir la función de la política salarial en la reestructuración de las empresas y en la reestructuración regional en Ostrava, así como revisar los progresos realizados y los posibles problemas del proceso de reestructuración, y
- organizar en 1996 otro seminario sobre la función de los empleadores en la promoción del empleo de trabajadores con discapacidades al que asistieron, además de los interlocutores sociales, los representantes de varios ministerios e instituciones de seguridad social interesados y de organizaciones de personas con discapacidades; una estrategia de medidas activas para promover el empleo de los trabajadores con discapacidades, incluidos subsidios, rehabilitación y medidas de readaptación profesional, fue formulada y dio lugar a cambios en la política, así como a enmiendas en la legislación laboral.

fondo», las finanzas y la función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores (mayo de 1994), se celebraron consultas con varias instituciones sobre las medidas de seguimiento que convenía adoptar. Se pusieron en marcha diversas misiones de asesoramiento en Croacia, Bosnia y Herzegovina y Ucrania para diseñar los fondos de garantía que facilitasen la adquisición de los activos empresariales por parte de la fuerza de trabajo. En los últimos años se ha puesto de manifiesto un creciente interés en el papel que puede desempeñar la microfinanciación para ayudar a los trabajadores a convertirse en empleados por cuenta propia o para establecer pequeñas empresas o microempresas. La OIT ha estado brindando un creciente volumen de asistencia a los mandantes para el desarrollo de los instrumentos e instituciones de microfinanciación. Esta microfinanciación está con-

virtiéndose asimismo en un componente importante de las actividades operativas de la OIT con vistas a promocionar las oportunidades de empleo para las categorías vulnerables de la población y para las iniciativas de desarrollo económico local (véase el recuadro 2.10).

Recuadro 2.10 Desarrollo de la economía local en Croacia

La OIT ha venido colaborando en un programa de desarrollo económico local para la rehabilitación de zonas afectadas por la guerra en Croacia. El programa está realizado por la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS) y financiado por el PNUD, Suecia y la Unión Europea. Se centra en la creación de agencias de desarrollo económico locales cuyo objetivo es reunir a todas las partes interesadas para promover el desarrollo de la economía local y reforzar los vínculos existentes a nivel nacional e internacional.

La OIT, entre sus otras actividades en este contexto, ha aportado su experiencia en el campo de la microfinanza para establecer fondos de garantía en Sibenik, Knin y Pakrac. Los fondos ofrecen créditos de tipo preferencial a personas con escasas o ninguna garantías, con objeto de facilitar el regreso y reintegración de las poblaciones desplazadas o refugiadas. Uno de los rasgos clave de los fondos de garantía es la participación de las instituciones bancarias privadas lo-

cales como interlocutores de desarrollo, dando así un buen ejemplo de cómo los intereses del sector privado se corresponden con las metas de la reinserción social. Las mejoras en el entorno económico de las zonas en cuestión son una condición importante para consolidar las instituciones bancarias.

El fondo de garantía de Sibenik es operativo desde 1997, mientras que los otros dos se iniciaron en septiembre de 1999. Hasta marzo de 2000 se han concedido préstamos a más de 300 familias, en la mayoría de los casos para reactivar sus actividades agrícolas, así como para 16 pequeñas empresas familiares. Se han creado aproximadamente 350 empleos. En vista del éxito de los fondos, la Comisión Europea está financiando su ampliación a otras zonas del país. La Agencia de Garantía de Croacia también está pensando aumentar el efecto multiplicador de los fondos, de forma que cuatro dólares de crédito puedan ser adelantados por cada dólar de contribución de un donante internacional.

Desde 1998, la OIT ha estado llevando a cabo investigaciones sobre la creación de empresas por parte de los desempleados en varios países industrializados, entre ellos Francia, Alemania, Irlanda, Países Bajos y Reino Unido, con financiación de la fundación Ford, de la fundación C.S. Mott, del Banco de Inglaterra y de otros donantes. Cada país participante ha establecido un grupo permanente, compuesto por representantes del gobierno, bancos, sindicatos, interlocutores sociales, profesionales de las microfinanzas e investigadores. Se llevó a cabo un ejercicio de adquisición de acciones para identificar los diversos programas que ya existen a nivel nacional. Los comités permanentes seleccionaron varios temas de investigación, como

los costos presupuestarios de los programas de empleo por cuenta propia; sus repercusiones en el empleo, en los ingresos y en el endeudamiento de los hogares; la falta de créditos para los que emprenden un negocio; el volumen óptimo de los programas de empleo por cuenta propia; las buenas prácticas para vincular las instituciones públicas y privadas, y las normas de eficacia. Los resultados de la labor de investigación se discutieron en una conferencia sobre microfinanciación organizada, entre otros, por la OIT y el Deutsche Ausgleichsbank en Bonn (mayo de 2000).

Por medio de su labor en el ámbito de las microfinanzas, la OIT ha influido en el diseño y ha estimulado la puesta en marcha de los planes de crédito a las nuevas empresas para los jóvenes y los desempleados en:

- Francia, donde se brindó asistencia para el diseño del programa EDEN, a través del cual se brindaban préstamos a «interés cero» a los jóvenes y a los beneficiarios de ayudas sociales que quisieran poner en marcha sus propios negocios;
- Alemania, donde se puso en marcha una iniciativa conjunta de los ministerios de trabajo y de finanzas para reembolsar a los bancos los costos adicionales de transacción por los préstamos destinados a poner en marcha las pequeñas empresas.

Además, la OIT ha colaborado con otros asociados para documentar y desarrollar orientaciones sobre el papel que puede desempeñar la microfinanza para volver a poner en marcha la actividad económica en situaciones inmediatamente posteriores a conflictos armados y otras crisis. En septiembre de 1999 se asoció con la OACNUR para organizar un curso práctico técnico al que acudieron representantes de Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Georgia y Ucrania, con vistas a elaborar un código de conducta sobre la microfinanciación en situaciones inmediatamente posteriores a un conflicto.

Más y mejores empleos para la mujer

El Programa Internacional de Más y Mejores Empleos para la Mujer forma parte del seguimiento por parte de la OIT de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Este Programa Internacional se centra en desarrollar metodologías para eliminar la discriminación que experimentan las mujeres pobres y vulnerables que están subempleadas o que trabajan en condiciones poco productivas, explotadoras o abusivas. El Programa trata de concienciar a la opinión pública de que contar con más y mejores empleos para la mujer es beneficioso, y no sólo para las mujeres sino también para los hom-

bres, los niños, las comunidades y toda la sociedad. Las actividades de concienciación que se llevan a cabo comprenden un proyecto de colaboración con la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), que ha desembocado en una amplia gama de buenas prácticas para el fomento de la igualdad de género por parte de los sindicatos dentro de los sindicatos, en el lugar de trabajo y en el entorno más amplio de la comunidad. El proyecto se beneficiaba de los insumos de cerca de 250 sindicatos, muchos de ellos de la región europea.

Uno de los países en que las actividades del Programa están más avanzadas es Estonia, donde se ha elaborado un plan de acción nacional en colaboración con los interlocutores sociales y con las organizaciones femeninas. Se han preparado y traducido los correspondientes materiales de información y una serie de actividades de fortalecimiento de la capacidad y de concienciación, emprendidas por las instancias decisorias, comprendidos los miembros de la comisión interministerial para el seguimiento de la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, la Oficina para la Igualdad, los dirigentes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las ONG locales. Un elemento importante de este plan de acción consiste en formar a las mujeres para que fomenten el espíritu empresarial y para brindarles asistencia con vistas a pasar al empleo por cuenta propia y poner en marcha negocios viables. A esos efectos, en 1999 se empezó un proyecto piloto de identificación de las oportunidades empresariales (véase el recuadro 2.11). También se ha planificado poner en marcha diversas actividades en Croacia en un próximo futuro.

Programas de infraestructura con alto coeficiente de empleos

Otro instrumento para el fomento de un empleo muy bien centrado es la aplicación de programas de infraestructura con un elevado coeficiente de empleos. La metodología desarrollada por la OIT para esos programas a lo largo de los años pone de relieve las acciones tecnológicas que sacan el máximo provecho de las inversiones en mercancías y mano de obra locales. Estos programas se aplican por medio de asociaciones comunitarias o PYME de ámbito local, en virtud de acuerdos contractuales que mejoran su acceso a los mercados públicos y garantizan la aplicación de unas normas laborales mínimas. Los programas de infraestructura que disponen de un elevado coeficiente de empleos brindan a las autoridades laborales la oportunidad de influir en las políticas de inversión pública.

A raíz del desarrollo de un programa de asociación contra la pobreza urbana en Albania (véase el recuadro 2.12), la OIT participó en

Recuadro 2.11. Determinación de las oportunidades empresariales para las mujeres en Estonia

Con objeto de demostrar cómo se pueden desarrollar oportunidades de empleo para las mujeres pobres, se ha llevado a cabo un ejercicio sobre la forma de determinar las oportunidades empresariales en la provincia de Valga, zona rural al sudeste de Estonia que registra una de las tasas más altas de desempleo femenino del país. Un experto internacional trabajó estrechamente con las autoridades locales para determinar las oportunidades de desarrollo empresarial y generación de empleo. Se señalaron dos sectores como los que tienen mayores posibilidades, a saber, los productos agrícolas alternativos y el turismo rural en forma de pequeñas pensiones y granjas de turismo. Además, el sector de los textiles y la tecnología de la información basada en las empresas fueron identificadas como áreas que aún pueden desarrollarse más.

En la segunda mitad de 1999, y utilizando clubes sociales y grupos de

apoyo femeninos para llegar a los destinatarios, se realizó una serie de actividades de movilización de grupos y de establecimiento de redes y se proporcionó formación sobre cuestiones de género, conocimientos básicos de derecho y fomento de la autoconfianza. Cerca de 500 mujeres recibieron formación sobre desarrollo de planes de actividades y calificaciones pertinentes a las oportunidades empresariales que se habían señalado. Un componente de microfinanzas se introdujo en 2000 para permitir a las mujeres iniciar sus propias empresas.

Se organizaron viajes de estudios y visitas de intercambio para mejorar el establecimiento de redes y aumentar la sensibilización sobre las oportunidades de empleo en otras regiones. El proyecto despertó una gran atención en la radio, la televisión y la prensa. Se ha previsto reproducir la experiencia en otras partes del país.

la preparación de otro programa (financiado por Italia) en ese país. Este programa incluye la rehabilitación de la infraestructura básica en las ciudades de Tirana y Valona, así como el fomento de la organización comunitaria y la construcción y rehabilitación de infraestructuras básicas en las zonas periféricas pobres de Tirana.

En las propuestas de la OIT para Kosovo se incluyeron varios proyectos de reconstrucción que disponían de un elevado coeficiente de mano de obra, entre ellos los programas para la rehabilitación de la infraestructura urbana, la reconstrucción de los alojamientos comunitarios y el fomento de los pequeños contratistas. Se envió una misión sobre el terreno a Turquía, tras el grave terremoto de agosto de 1999, y en noviembre de 1999, se celebró en Ankara una reunión de trabajo tripartita que consiguió poner en marcha un amplio diálogo social y suscitó una amplia cobertura de prensa sobre los temas de seguridad en el sector de la construcción y sobre el uso de tecnologías con un elevado coeficiente de empleos. Otros países en los que se han puesto en marcha proyectos de infraestructura con elevados

Recuadro 2.12. Programa de asociación contra la pobreza urbana en Albania

Entre 1997 y 1999 la OIT llevó a cabo un proyecto en la ciudad de Elbasan y proporcionó formación y asistencia técnica a socios locales, entre ellos, al Fondo de Formación, Empresa y Empleo del Ministerio del Trabajo, con miras a mejorar la calidad y el alcance de los programas de creación de empleo en Albania.

El proyecto inicial en Elbasan era pequeño y consistía en la rehabilitación (comprendidas las obras de pavimentación y drenaje) de 3,7 kilómetros de carreteras urbanas por tres contratistas locales. El proyecto proporcionó seis meses de trabajo a unas 30 personas del estrato más pobre de la población local. Los contratistas y sus trabajadores se beneficiaron de una formación institucionalizada y en el curso del empleo, lo que dio lugar a un incremento de la productividad y aumentó las oportunidades

de los contratistas de acceder al mercado de obras públicas.

Se celebraron dos cursos prácticos en otras zonas del país para todas las partes interesadas en las obras públicas que requieren una utilización intensiva de la mano de obra. Asimismo, se llevó a cabo un estudio en 1999 para el Ministerio de Trabajo a fin de analizar las posibilidades de creación rápida de empleo mediante obras en zonas rurales con alto coeficiente de empleo.

Se está elaborando una guía sobre obras comunitarias con alto coeficiente de empleo y la promoción de pequeños contratistas que será traducida al albanés. La guía trata de cuestiones tales como las tecnologías que requieren la utilización de mucha mano de obra, la promoción de pequeños contratistas y la participación de la comunidad en la selección y ejecución de los proyectos.

coeficientes de empleos son Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán.

Finalmente, y como parte de un programa general que abarca las instituciones de educación superior en algunas regiones, se establecieron actividades de colaboración entre cuatro universidades de los Países Bajos y del Reino Unido, con vistas a incorporar las opciones tecnológicas y los métodos basados en los recursos locales (comprendido el uso de la mano de obra local) en sus planes de estudios y además llevar a cabo investigaciones conjuntas.

Formación profesional

En el sistema vigente en los años inmediatamente anteriores a la transición, el nivel educativo medio de muchos países de Europa central y oriental y de Asia central era comparable al de algunos países económicamente avanzados. Ciertamente, una fuerza de trabajo bien calificada sigue siendo uno de los activos más importantes con que se puede contar en el proceso de mundialización. Ello no obstante, hay el peligro de que esta ventaja desaparezca si no se adoptan medidas para invertir algunas tendencias negativas que han

ido apareciendo en los últimos años. Entre estas tendencias negativas cabe citar el aumento de la desigualdad en el acceso a la educación y la formación, así como el aumento de los índices de analfabetismo, que son – en gran medida – resultado de las restricciones presupuestarias del sector de la educación y formación, así como de las crecientes diferenciales de ingresos que pueden apreciarse en la sociedad. Los índices de asistencia a la escuela tienden también a disminuir en ciertos países en transición, incluso a nivel primario, planteando así la amenaza de un aumento del analfabetismo en los próximos años.

Al mismo tiempo, la reestructuración económica y la apertura de las economías nacionales a los mercados mundiales han traído consigo un grave desajuste de capacitaciones en el mercado de trabajo, que amenaza con empeorar a causa de las deficiencias de los sistemas nacionales de educación y formación. La persistencia de unos planes de estudios excesivamente especializados ha impedido que muchas instituciones de educación y formación profesionales se ajusten a las capacitaciones que se requieren en el mercado de trabajo. Por lo tanto, tendrán que intensificar sus contactos con las instituciones del mercado de trabajo y con los empleadores si quieren ofrecer a los trabajadores las capacitaciones que necesitan en un mercado de trabajo en rápida evolución.

La formación profesional es uno de los ámbitos en los que la OIT ha podido brindar a los países en transición de la región un volumen importante de asistencia. Varios países, entre ellos Belarús, Federación de Rusia y Ucrania, han introducido con éxito la metodología de los Módulos de Calificaciones para el Empleo (MCE) de la OIT (véase más adelante la sección que trata de los MCE). En otros, como Bosnia y Herzegovina y Polonia (véase el recuadro 2.13), la OIT ha contribuido a rehabilitar y desarrollar el sistema de formación profesional. Y en otros, como Azerbaiyán y Tayikistán, se ha insistido en la introducción de una formación basada en la comunidad, con vistas al empleo por cuenta propia y la generación de ingresos.

En Bosnia y Herzegovina (a través de un proyecto financiado por Luxemburgo), la OIT ha prestado asistencia en la reconstrucción del Centro de Formación para la Construcción de Bihac, que había sido gravemente perjudicado durante los años de conflicto. Mediante un proyecto financiado por Suiza se ha reconstruido el Centro, y la OIT ha prestado asistencia técnica para el diseño de los programas de formación y para el desarrollo de planes de estudios y metodologías didácticas. Actualmente, el Centro imparte formación a los desempleados, a los repatriados y a las personas desplazadas en materia de

Recuadro 2.13. Desarrollo de la formación de adultos en Polonia

Entre 1993 y 1997, la OIT prestó asistencia al Ministerio de Trabajo y Política Social de Polonia en la aplicación de un proyecto para el desarrollo de la formación de adultos en el país, que fue financiado con un préstamo del Banco Mundial. El proyecto tenía por objetivo incrementar la productividad de la mano de obra, promover la inversión extranjera y aumentar la movilidad de la fuerza de trabajo mediante la readaptación profesional de los desempleados y mejorar las capacitaciones de los trabajadores poco calificados o semicalificados. Se reforzó la capacidad nacional para proporcionar programas de formación para adultos en varias formas, entre las que cabe citar:

- el establecimiento de procedimientos de contratación tipo que deberán utilizar las oficinas de empleo en la asignación de los fondos de la ley de empleo a los centros de formación;
- el desarrollo de programas tipo para la formación personalizada para apoyar a las nuevas empresas;
- el establecimiento de 100 programas de formación profesional modular

basada en competencias para la adquisición rápida de calificaciones en sectores clave de desarrollo, tales como la industria, finanzas, hoteles y turismo, gestión, servicios y agricultura;

- la aplicación de programas en 110 centros de formación seleccionados en todo el país, y
- encargar y proporcionar material y equipo de formación a 15 centros principales seleccionados para la aplicación de los nuevos programas de formación y de readaptación profesional.

En todo el proyecto se concedió importancia al desarrollo e integración de competencias modernas fundamentales en el plan de estudios. Asimismo, se organizaron programas de becas para mejorar las capacidades del personal del Ministerio, las oficinas de trabajo y los centros de formación. En 1999 se estableció, como actividad de seguimiento, una red nacional de centros de formación modular para incrementar el desarrollo de nuevos cursos y materiales y la ejecución de programas de formación.

capacitaciones relacionadas con el sector de la construcción, así como a las viudas de guerra por medio de programas de formación en el sector servicios. Estos programas de formación que se ofrecen son flexibles, modulares y orientados al empleo, con especial referencia en la promoción de empleos para la mujer. A través de otro proyecto, se ha prestado apoyo al Programa Nacional de Empleo en la región de Goradze, que se sirve de una metodología modular flexible para impartir una formación basada en las competencias en diversos ámbitos de la ingeniería y en otras capacitaciones fundamentales.

En Albania se ha puesto en marcha recientemente un proyecto financiado por Italia, que está prestando apoyo a la redistribución de los empleados públicos que han quedado sin trabajo en el curso de la actual ronda de reformas estructurales intensivas. Este proyecto está pensado para contribuir al desarrollo de las actividades de empleo por cuenta propia y de generación de ingresos para los antiguos

empleados públicos que deseen poner en marcha un negocio. En ese contexto, las actividades de fortalecimiento de la capacidad serán emprendidas por el personal del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de las oficinas laborales regionales y de una selección de centros de formación públicos y privados con vistas a desarrollar y fortalecer la orientación profesional, los servicios de colocación y las actividades de formación y de reconversión profesional.

Por medio de otro proyecto (financiado por Italia) la OIT está contribuyendo a la reconstrucción y desarrollo económico de Kosovo. Las actividades de este proyecto comprenden la reconstrucción del sistema de educación y formación profesionales, que ha quedado muy afectado por el reciente conflicto. El plan es establecer un instituto regional de formación profesional que comprenda una red de tres centros locales de formación. En apoyo del proceso de reconstrucción de Kosovo, tal y como ha sido programado por la comunidad internacional, la formación se impartirá en las escuelas de formación profesional restauradas, y se espera poder formar o reconvertir a unos 2.500 trabajadores especializados.

Módulos de Calificaciones para el Empleo

La OIT ha desarrollado su metodología de Módulos de Calificaciones para el Empleo (MCE) como respuesta a la urgente necesidad de impartir las capacitaciones que se necesitan en un mercado en rápida evolución tanto a quienes entran en la fuerza de trabajo como a los que ya están en ella. La metodología para el desarrollo de varios módulos ofrece un enfoque flexible de la formación, que puede ser fácilmente adaptado a las necesidades de las categorías específicas de la población, que muchas veces pueden ser formadas de manera más tradicional. La experiencia de la aplicación de la metodología de los MCE, por ejemplo en la Federación de Rusia y Ucrania (véase el recuadro 2.14), muestra que es posible ofrecer a los alumnos unos niveles más altos de capacitaciones especializadas en un plazo de tiempo mucho más corto que si se utilizasen los métodos tradicionales de formación, al tiempo que la formación y readaptación se hacen accesibles a unas categorías más amplias de la fuerza de trabajo. Como resultado de todo ello, los trabajadores son más competitivos en el mercado de trabajo.

Formación basada en la comunidad para el empleo por cuenta propia y la generación de ingresos

Otro planteamiento que ha sido promovido para aproximar la formación a los grupos beneficiarios como parte de un sistema inte-

Recuadro 2.14. Formación modular basada en competencias en Ucrania

Durante la primera fase de un proyecto para la introducción de programas flexibles de formación profesional para los trabajadores desempleados en Ucrania, que fue financiado conjuntamente por el PNUD y Suiza, se estableció un centro de recursos nacionales y se creó una red de 27 centros de formación que impartirían formación modular. Se instruyó a muchos profesionales de la educación en la elaboración y aplicación de programas de formación modular, y se establecieron 35 programas para ocupaciones prioritarias.

La segunda fase del proyecto comenzó en 1999 con el objetivo de ayudar al Gobierno a crear la capacidad en todo el país para organizar y aplicar programas de formación modular flexibles. Con la ayuda considerable del Gobierno, a finales de 1999:

- se estableció, por decreto ministerial, un centro ucraniano interdisciplinario de formación modular;
- se establecieron 23 centros regionales y unos 150 centros de formación de todo el país se adhirió a la red de formación modular creada en el contexto del proyecto;
- se determinaron 80 ocupaciones prioritarias y se elaboraron programas de formación para 38 de ellas, y
- 40 centros de formación empezaron a impartir formación modular y declararon que el tiempo de formación se puede reducir a la mitad, que el aprendizaje es más efectivo y que las calificaciones adquiridas son más elevadas en comparación con los métodos de formación tradicionales.

grado para la promoción del empleo por cuenta propia y de las microempresas es la metodología de la formación concebida en función de la población (*community-based training*, CBT). La CBT se basa en un diagnóstico bien ajustado de las condiciones locales para la identificación de oportunidades económicas y de empleo, tanto potenciales como actuales. Los métodos flexibles de formación pueden utilizarse en este caso para responder a las necesidades de capacitación que hayan sido determinadas. Los servicios de apoyo para después de la formación están integrados en el sistema en cada caso, con elementos como el acceso al crédito, materias primas y equipo y asistencia en la comercialización. Por lo tanto, la CBT constituye un instrumento ideal para responder a las necesidades de los grupos locales beneficiarios específicos, como los desempleados, los trabajadores que han quedado sin empleo, los trabajadores del sector informal, las mujeres, los jóvenes y otros grupos vulnerables.

La OIT ha desempeñado una función catalizadora para la introducción del enfoque CBT en varios países en transición, y muy especialmente en los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Se han organizado cursos prácticos y se han llevado a cabo proyectos de demostración en Azerbaiyán (véase el recuadro 2.15), Belarús, Federación de Rusia, Tayikistán y Ucrania, entre otros países.

Recuadro 2.15. Formación en función de la población en Azerbaiyán

Entre 1996 y 1998 se llevó a cabo en Azerbaiyán un proyecto experimental que combinaba la formación concebida en función de la población con otros tipos de apoyo para la creación de empleo entre las personas desplazadas dentro del país y que dio lugar a la creación directa de unos 400 puestos de trabajo. Sobre la base de un estudio de oportunidades de empleo en la localidad, se proporcionó formación y otros tipos de ayuda, como por ejemplo el microcrédito, el suministro de equipo y la prestación de asistencia en materia de comercialización. Se establecieron empresas para la produc-

ción de uniformes escolares, materiales de construcción, agua mineral embotellada y azúcar refinado, así como varias panaderías. El proyecto se aplicó en otros dos distritos, y varias empresas han experimentado desde entonces un importante crecimiento.

Sobre la base de la experiencia en Azerbaiyán, se organizó un curso práctico nacional en Tayikistán y se llevaron a cabo estudios sobre oportunidades del mercado de trabajo en cuatro zonas deprimidas del país. Asimismo se elaboró un programa de empleo y de formación para situaciones de emergencia.

Desarrollo de las empresas

Cada vez hay más datos que indican que donde los países en desarrollo han conseguido un entorno favorable al crecimiento del sector privado, las pequeñas y medianas empresas (PYME) y sus recursos empresariales han demostrado ser la fuerza primaria que mueve el desarrollo económico. Ello no obstante, y a pesar de la proliferación inicial del autoempleo y de las PYME en determinados países durante los primeros años de la transición, el sector de las PYME no ha mostrado en general demasiado dinamismo en los países en transición de la región durante los años 1995-2000.

Es indudable que en ciertos países se han obtenido resultados prometedores, especialmente en los que optaron por un proceso de reformas rápidas apoyadas en el desarrollo de un determinado nivel de instituciones de apoyo a las empresas privadas. Entre estos países están la República Checa, Hungría y Polonia, y también se registra cierto éxito en Estonia, Eslovaquia y Eslovenia. Pero esto no ha ocurrido en todas partes. Algunos países en transición están experimentando cierta baja en el sector no estatal, comprendidas las PYME. Países como Bulgaria, Rumania y muchos de los países de la CEI están todavía luchando con la reforma de la empresa, y tienen poco éxito para estimular la creación de PYME. En algunos de estos países, sólo las reformas macroeconómicas más recientes han creado oportunidades para las PYME.

La transición a un modelo económico en el que las PYME sean un instrumento de crecimiento y desarrollo no resulta fácil ni simple. No

se puede generalizar, y la situación cambia mucho de uno a otro país, pero las PYME de los países en transición suelen tropezar con diversos factores que inhiben su crecimiento en mayor o menor medida. Entre ellos cabe citar las dificultades para acceder a los correspondientes capitales, tecnologías y mercados, junto con la gestión inadecuada de las empresas y de las capacitaciones de comercialización, así como la presión fiscal relativamente elevada que soportan las empresas privadas, y que tiene el efecto de atenuar los incentivos relacionados con los beneficios.

Muchos de estos obstáculos se derivan del desconocimiento que tienen las instancias decisorias y los proveedores de servicios de las necesidades y posibilidades de las PYME. Hasta hace poco, la importancia de las PYME no era tomada muy en cuenta por muchos planificadores económicos, que estaban persuadidos de que las grandes empresas constituían la clave del crecimiento económico. Por lo tanto, a pesar de determinados progresos, aún queda mucho por hacer para crear un entorno en el que las PYME puedan florecer plenamente y en el que puedan apoyarse en una red que les facilite la formación, créditos y otros servicios que necesitan, sin olvidar la representación.

Promoción de las PYME en los países en transición

Además de su labor de asesoramiento más general en materia de políticas, la OIT ha emprendido varios proyectos en los países en transición con vistas a promover el desarrollo de las PYME. Uno de ellos se llevó a cabo en Bulgaria entre 1995 y 1998, con financiación de los Países Bajos y del PNUD. Este proyecto aplicaba el enfoque de desarrollo económico a nivel local e incluía servicios a la comunidad empresarial privada, y para establecer vínculos entre la administración local y el sector privado en ocho ayuntamientos del valle de Mesta. Estas actividades tuvieron como resultado el establecimiento del Centro de Fomento y Apoyo Empresarial de Razlog, la creación de una asociación empresarial, la formación de más de 1.000 personas en capacitaciones empresariales, la respuesta a las consultas de más de 500 PYME y la creación de 25 PYME, con 480 empleos, en la región de Razlog. Desde 1999, el Centro se autofinancia.

Con apoyo del PNUD, se decidió aplicar el proyecto a otros casos y difundir por todo el país los centros de fomento y asistencia empresarial. Hasta ahora, se han establecido tres centros y un vivero de empresas. Se ha establecido la Asociación de Agencias de Desarrollo Regional de Bulgaria (BARDA) y se ha introducido en Bulgaria el programa Inicie y Mejore su Negocio (SIYB). El resultado ha sido la

creación de 50 nuevas empresas, la formación de 600 nuevos empresarios, la promoción de más de 1.500 nuevos empleos y la estrecha colaboración con los servicios nacionales de empleo para la formación de los desempleados.

Las actividades de desarrollo de las PYME fueron además un importante componente de la asistencia brindada por la OIT a las poblaciones afectadas por la guerra, entre ellas las de Bosnia y Herzegovina (véase el recuadro 2.16) y Kosovo, donde la principal propuesta fue la creación de zonas integradas de desarrollo económico, comprendidas las agencias de desarrollo empresarial, la formación para el programa SIYB, los viveros de empresas y un centro de comunicación. Otras propuestas se referían a un programa de arrendamiento de equipos y programas para promover la artesanía local.

Recuadro 2.16. Desarrollo de las empresas en Bosnia y Herzegovina

Como parte de la asistencia prestada en la reconstrucción de las comunidades de Bosnia y Herzegovina devastadas por la guerra, la OIT llevó a cabo un proyecto financiado por Italia en 1997 para el establecimiento de un organismo para el desarrollo empresarial (ODE) en la región de Brcko a fin de proporcionar servicios de consultoría, formación y microcrédito. Las actividades del ODE, que actualmente se autofinancia, incluyen la ejecución de programas para otros donantes y han dado lugar a la creación de unos 200 puestos de trabajo en la región. Proyectos similares financiados por el PNUD han dado lugar al establecimiento de organismos para el desarrollo empresarial en Banja Luka y Bihac, que se prevé serán autosostenibles para el 2001.

Sobre la base de esta experiencia, se inició en 1998 otro proyecto financiado por Italia para la creación de organismos para el desarrollo empresarial en Mostar y Livno, los cuales están ya prestando servicios a sus grupos beneficiarios. El organismo para el desarrollo empresarial en Mostar está elaborando un proyecto para el establecimiento de un vivero de empresas y el municipio se ha comprometido a proporcionar un edificio de 3.000 metros cuadrados. Se prevé que estos organismos formarán parte de una red de organismos para el desarrollo empresarial, que abarcará también a centros de apoyo a la empresa establecidos con la asistencia de otros donantes o por organizaciones privadas.

Otros países en que se han llevado a cabo actividades preliminares con vistas a poner en marcha proyectos de asistencia técnica son: Albania, Letonia, ex República Yugoslava de Macedonia y Uzbekistán. Habida cuenta del interés manifestado en la Conferencia tripartita de alto nivel de los mandantes de la OIT sobre empleo y políticas sociales y laborales en el sureste de Europa (Sofía, octubre de 1999), se preparó también una propuesta de proyecto para el establecimiento de un programa subregional para el desarrollo del espíritu empresarial por medio de la formación para la gestión.

El programa Inicie y Mejore su Negocio (SIYB)

Uno de los programas más ampliamente utilizados para el desarrollo de las capacitaciones que se requieren en la pequeña empresa es el programa de formación para la gestión Inicie y Mejore su Negocio (SIYB) de la OIT, que está funcionando en más de 60 países de todo el mundo. En la región de Europa, el SIYB está siendo aplicado por asociados en Bulgaria, Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Kazajstán, Kirguistán, Polonia, Federación de Rusia, Turquía y Ucrania.

La introducción del SIYB supone un proceso de identificación de las instituciones asociadas, de adaptación y traducción de los materiales SIYB y de formación de los principales formadores, acreditados por la OIT y que puedan garantizar la sostenibilidad del programa a través de la formación que imparten a los formadores SIYB. En los últimos años, el programa SIYB ha sido introducido en Kazajstán y Kirguistán (véase el recuadro 2.17) y, más recientemente, en Kosovo. En Turquía (tal como se explica en la sección sobre el trabajo infantil), el programa SIYB se está usando para ayudar a los padres de los niños trabajadores a mejorar sus oportunidades de generación de ingresos. También se introdujo como parte de un programa conjunto del Gobierno de Turquía y la OIT para mejorar las oportunidades de generación de ingresos y las capacidades de gestión de las mujeres de la zona de Anatolia sudoriental.

Recuadro 2.17. El programa SIYB en Kazajstán y Kirguistán

El programa de la OIT Inicie y Mejore su Negocio (SIYB) se ha estado aplicando en Kazajstán desde 1997 a través de un proyecto financiado por Luxemburgo y en colaboración con el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ) y el PNUD. Se han conseguido importantes progresos en la traducción y adaptación del material SIYB al contexto nacional y en el establecimiento y formación de una red nacional de instructores SIYB, incluidos los instructores principales, que incrementan la sostenibilidad del proyecto gracias a su capacidad para formar independientemente a instructores diplomados SIYB.

Desde el punto de vista geográfico, el programa se aplicará a 11 de las 15 regiones (*oblasts*) de Kazajstán, a través de una red de 23 centros de formación profesional. El programa SIYB ha obtenido el re-

conocimiento nacional, y los servicios de sus instructores están muy solicitados. Hacia finales de 1999, habían recibido formación un total de unos 1.200 empresarios potenciales y reales. Muchos de los que tenían las ideas empresariales más prometedoras recibieron créditos para facilitar la puesta en marcha de la empresa.

En 1999, varios de los instructores principales de Kazajstán prestaron asistencia a la OIT en dos seminarios para la formación de instructores SIYB en Kirguistán, en donde se formaron a 30 instructores, y el programa SIYB se está actualmente utilizando en un programa para el desarrollo de la pequeña empresa y en varios centros de formación. Se están haciendo planes para ampliar todavía más el programa en Kazajstán y Kirguistán, así como en otros países de Asia central.

Hacia una reestructuración empresarial socialmente responsable

La reestructuración de las grandes empresas ha sido uno de los aspectos más críticos del proceso de transición, y con frecuencia ha tenido como resultado la quiebra de las empresas de que se trata, con una enorme pérdida de empleos. Y sin embargo, si se plantea de manera pragmática, positiva y consensuada, la reestructuración puede ofrecer nuevas oportunidades, tanto a los trabajadores como a la dirección. Con una prevención suficiente, la evolución puede controlarse de modo que se reduzcan al mínimo los costos y la disgregación social.

La OIT ha llevado a cabo cierto número de proyectos piloto en Belarús, Georgia, Federación de Rusia y Ucrania, con vistas a promover las prácticas de reestructuración de empresas que minimizan los costos sociales previsibles (véase el recuadro 2.18). Estos proyectos consisten en la organización de reuniones y cursos prácticos tripartitos multisectoriales, en los cuales se identifican las empresas candidatas. A continuación, se brinda asistencia para la elaboración consensuada de unos planes de reestructuración a nivel de empresa. Las mejores prácticas se documentan y se prueban, y se preparan guías y manuales para poder difundir más ampliamente el concepto de reestructuración empresarial socialmente responsable.

Recuadro 2.18. Una reestructuración empresarial socialmente responsable

Se llevaron a cabo proyectos experimentales para apoyar la reestructuración empresarial socialmente responsable en varios países en transición, entre otros en:

- la *Federación de Rusia*, en donde se celebraron dos reuniones tripartitas multisectoriales, que dieron lugar a varias solicitudes de asistencia por parte de las empresas. Entre ellas cabe citar una fábrica dedicada a la fabricación de instrumentos en Riazán de unos 5.000 trabajadores, que ha elaborado un programa conjunto basado en la diversificación de sus actividades; y una importante fábrica de productos químicos en la región de Nijni-Novgorod, que está

también elaborando un plan para incrementar la productividad, diversificar su gama de productos y racionalizar su estructura de gestión. La Fundación Rusa para la Formación ha adoptado la metodología y prevé celebrar otras reuniones similares; y

- *Georgia*, en donde el foro original se centró en el caso de una fábrica de productos de lana en Tbilisi de 3.000 trabajadores, que elaboró un plan de diversificación que comprendía la ampliación de sus actividades de la producción de tejidos de lana a la manufactura de productos acabados, tales como uniformes militares y mantas de viaje para uso en aviones.

Empresas y asociaciones cooperativas

Las empresas y asociaciones cooperativas, que en otros tiempos fueron una fuerza muy importante en los países de economía planificada, especialmente en la antigua URSS, han sufrido mucho durante los años de transición a causa de su vinculación al antiguo régimen. En los países de la CEI ha disminuido radicalmente tanto el número de cooperativas de todo tipo como el número de sus afiliados. En muchos casos, las antiguas cooperativas han sido transformadas en sociedades en comandita, y las que mantuvieron su condición de cooperativas han tenido que hacer frente a una situación legislativa muy confusa, porque pocos países han adoptado una legislación general sobre las asociaciones cooperativas. Además, la concienciación de los objetivos sociales de las cooperativas es todavía muy escasa.

Sólo en fecha relativamente reciente, el movimiento cooperativo de los países en transición (y en particular de los países de la CEI) ha empezado a progresar. En todos los casos ha sido apoyado por la OIT, que – por ejemplo – en 1997 llevó a cabo encuestas sobre la privatización de los servicios sociales en Georgia, Federación de Rusia y Ucrania. El programa de cooperación de la OIT con la Federación de Rusia para el período 1998-1999 incluía el sector cooperativo, y muy especialmente las actividades que se llevan a cabo en el marco del Programa interregional de apoyo a las poblaciones indígenas por intermedio del desarrollo de cooperativas y empresas asociativas (INDISCO). La OIT ha participado también en la asamblea constituyente de la nueva Asociación de Organizaciones Cooperativas en la Federación de Rusia.

La OIT ha brindado asistencia en el proceso de reforma de la legislación cooperativa de los países de la CEI, poniendo a disposición de las asociaciones cooperativas sus *Cuadernos de Legislación Cooperativa* traducidos al ruso. Estos cuadernos se están utilizando como fuente importante de referencias para los proyectos de nueva legislación. También se brindaron servicios consultivos a la República Checa para la reforma de la legislación cooperativa nacional.

En el segundo semestre de 1999 y a principios de 2000 se llevaron a cabo preparativos para poner en marcha un proyecto de promoción de empleo cooperativo en Israel y en los territorios de la Autoridad Palestina, conocido como SHIFT (Shaping the Future Together: Employment Promotion through Self-Help). Se ha establecido una red de unas 20 organizaciones asociadas israelíes y palestinas, comprendidas las federaciones cooperativas, los movimientos de paz, las instituciones de formación, los movimientos femeninos y juveniles, las organizaciones de personas con discapacidad, los grupos de ex cautivos y otras ONG. En los cursos prácticos que se celebraron en

Jerusalén en abril de 2000 se elaboró una cartera de propuestas de proyecto con el objeto de contribuir al desarrollo socioeconómico del pueblo palestino y fomentar el proceso de paz.

Protección social

Seguridad y salud en el trabajo

En los últimos años, la mayor parte de los países industrializados de Europa occidental han visto disminuir paulatinamente las lesiones y muertes por accidente de trabajo de los que se ha informado. Ello es en gran medida resultado de los cambios estructurales que se han producido en la propia naturaleza del trabajo, así como de la introducción de mejoras reales que han contribuido a que los lugares de trabajo sean más sanos y más seguros, mejorando también los primeros auxilios y la reacción en caso de emergencia, con lo que se salvan muchas vidas en caso de accidente. Por iniciativa, en gran parte, de los países del norte de Europa y de la Unión Europea, se ha insistido cada vez más en la elaboración de una cultura del lugar de trabajo en la que se concede más importancia a la seguridad y a la gestión de la calidad. También se ha dado más prioridad a hacer frente a las categorías de riesgos del trabajo que están adoptando cada vez más importancia a medida que evoluciona la propia naturaleza del trabajo. Entre ellos cabe citar los problemas de musculatura y esqueleto, el estrés, las reacciones asmáticas y alérgicas y un aumento del riesgo de exposición a los agentes peligrosos y carcinógenos, como el amianto, las radiaciones ionizantes y las sustancias químicas peligrosas, así como las cuestiones de comportamiento, como la violencia en el trabajo y el abuso de drogas y alcohol.

En muchos países de Europa central y oriental y de Asia central, el proceso de transición, la privatización, la cada vez más desigual distribución de la riqueza, a menudo combinada con problemas relativos a la falta de pago de los salarios y al colapso de las industrias nacionales tradicionales, todo ello ha tendido a disminuir la importancia que se concede de hecho a las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo. La concienciación general sobre las cuestiones de seguridad y salud se sitúa muchas veces a un nivel muy bajo, engañada en ciertos casos por un falso sentido de seguridad, porque las estadísticas oficiales no ponen de manifiesto el verdadero alcance de los problemas de seguridad y salud en el trabajo.

Asociaciones regionales de seguridad y salud en el trabajo

La OIT ha seguido fortaleciendo su amplia gama de asociaciones con los mandantes y con las instituciones de la región europea en el

ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. Dinamarca y Finlandia siguen siendo los donantes fundamentales para las actividades globales de la OIT en ese terreno. La OIT colabora estrechamente con la Unión Europea y con sus varias instituciones, cada vez más desde la perspectiva de poner en armonía la legislación y la práctica de los países que desean adherirse con las directivas europeas en materia de seguridad y salud en el trabajo. Además, la UE financia las actividades de información y el Programa Internacional sobre Seguridad de las Sustancias Químicas (IPCS) de la OIT, la OMS y el PNUMA, que ha editado unas 1.200 fichas de seguridad química que han sido traducidas a muchos idiomas europeos, como el finés, francés, alemán, húngaro, polaco, ruso y español. La labor de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo tiene amplio apoyo por parte de muchas instituciones nacionales de seguridad y salud.

Estadísticas de seguridad y salud en el trabajo

El Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales es la base de la asistencia que se presta a los mandantes para mejorar la legislación y la práctica nacionales en relación con la notificación de accidentes y enfermedades profesionales. Ese fue el tema de una reunión de las instituciones de seguridad y salud en el trabajo en los países ribereños del mar Báltico, organizada por la OMS en Vilnius en septiembre de 1997.

Dentro de los esfuerzos por promover un mayor conocimiento general y una mayor concienciación del ámbito y repercusiones de los problemas de seguridad y salud en el trabajo, la OIT ha emprendido una recopilación de datos en todo el mundo sobre los accidentes mortales en el trabajo que terminó en 1998. A ese ejercicio contribuyeron 38 Estados Miembros de Europa. Las cifras indican que la incidencia de accidentes profesionales mortales es dos veces más alta en los antiguos países de economía planificada que en el conjunto de los países en que la economía de mercado está ya bien establecida.

Las normas de la OIT y la legislación nacional sobre seguridad y salud en el trabajo

El alto índice de ratificación de las normas internacionales del trabajo que tienen los países de Europa se refleja en el elevado nivel de ratificación de los convenios de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo. Más de 20 Estados Miembros de Europa han ratificado el Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 115).

el Convenio sobre la protección de la maquinaria, 1963 (núm. 119), y la norma marco en este ámbito, que es el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155). En el período 1995-2000 se registró también un total de nueve ratificaciones del Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176) en los países de la región.

Una norma que ha tenido importantes repercusiones en los últimos años es el Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162), que ha sido ratificado por Bélgica, Países Bajos, Portugal y Federación de Rusia durante el período que se está examinando. El objetivo de este convenio es la eliminación gradual de la utilización del asbesto o amianto, que se estima que causó unas 100.000 muertes al año en todo el mundo. A raíz de las amplias discusiones sobre este tema, Francia decidió prohibir esta sustancia. La utilización del asbesto fue luego prohibida en la UE.

Las normas de seguridad y salud en el trabajo establecidas por los países de Europa occidental están empezando a tener efectos en las políticas y prácticas de los países en transición de la región, sobre todo (aunque no exclusivamente) en los países que han presentado solicitudes de adhesión a la UE y a los que se urge cada vez más para que adapten su legislación y su práctica a las normas de seguridad y salud y seguridad del producto establecidas en las directivas de la UE. Por lo tanto, se han establecido grupos de trabajo para supervisar el proceso de transición y para informar de los progresos a la UE. Los ministerios de trabajo y de comercio han establecido grupos de trabajo y han designado expertos que participan en el proceso de redacción de la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo y sobre seguridad de los productos, así como para establecer estructuras de supervisión.

Muchos de los países interesados están todavía elaborando la legislación pertinente, y aún no han pasado a la fase de aplicación y de formación, pero algunos han adoptado ya importantes medidas para la adopción de las nuevas leyes. Ejemplo de ello es Estonia, donde la ley de seguridad y salud en el trabajo (con las disposiciones reglamentarias correspondientes), adoptada en junio de 1999, abarca lo dispuesto en los principales convenios de la OIT sobre los servicios de inspección del trabajo, de seguridad y salud en el trabajo y de salud en el trabajo (Convenios núms. 81, 129, 155 y 161), todos los cuales Estonia tiene previsto ratificar en breve. Otro país que ha hecho importantes progresos a ese respecto es Eslovenia, donde se ha insistido mucho más en los programas y medidas de prevención en el lugar de trabajo.

En la Federación de Rusia se han hecho constantes progresos en la revisión de la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo, muchas veces en función de consejos y comentarios de la OIT, como en el caso de su proyecto de ley sobre seguridad química. Otros países de la CEI están siguiendo el mismo camino. Sin embargo, aún no se han elaborado disposiciones reglamentarias detalladas y, por lo tanto, las nuevas normas no se han puesto en práctica.

Información sobre seguridad y salud en el trabajo

Una de las claves para mejorar la concienciación en cuestiones de seguridad y salud y para ofrecer a los profesionales los instrumentos de acción que necesitan es la disponibilidad de una información fiable. Por lo tanto, uno de los pilares de la acción de la OIT en el ámbito de la seguridad y salud es el procesamiento y difusión de informaciones sobre seguridad y salud, especialmente por medio del Centro Internacional de Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (CIS) y de su red de centros nacionales y colaboradores (que suelen llamarse «centros CIS»). Durante el período 1995-1999, esta red fue fortalecida por la instauración de centros nacionales en Belarús y Malta, así como de centros colaboradores en Letonia y la Federación de Rusia. Hay actualmente un total de 38 centros nacionales y colaboradores en toda la región de Europa, de los cuales 11 están situados en los países en transición.

La base central de datos CIS de la OIT (CISDOC) ha seguido ampliando su cobertura de legislación y directivas sobre seguridad y salud en todo el mundo, y ha introducido desde 1995 más de 500 nuevas entradas acerca de los países europeos, así como más de 100 directivas de la UE. Además de suministrar documentación a todos los centros, se brindó asistencia práctica a los centros nacionales de Bulgaria y Rumania con vistas a poner al día su equipamiento informático y, en el caso del centro de Rumania, para conectarlo con Internet.

La red CIS se basa mucho en el concepto de asociación, en virtud del cual muchos centros transmiten documentos originales y resúmenes para que se incluyan en la base de datos CISDOC. Los centros de Finlandia, Hungría y Países Bajos han sido especialmente activos en la preparación de las hojas de datos sobre seguridad química, y miles de ejemplares de las mismas han sido distribuidos en todo el mundo. También se han hecho muchos progresos en los centros de la Federación de Rusia en los últimos años para traducir al ruso las informaciones sobre seguridad y salud (véase el recuadro 2.19).

Recuadro 2.19. Centros de información sobre seguridad y salud en el trabajo en la Federación de Rusia

La red de centros de información sobre seguridad y salud en el trabajo de la OIT (conocida como red de centros CIS) se ha visto reforzada al sumarse dos centros colaboradores en la Federación de Rusia, a saber: el Centro Ruso de Investigación para la Normalización, Información y Certificación de Materiales y el Centro para la Seguridad en el Trabajo y la Coparticipación Social de San Petersburgo, que se unieron a la red en 1995 y 1997, respectivamente. Además, el centro nacional mantiene vínculos estrechos con unos 45 centros de información sobre seguridad y salud en el trabajo en toda la Federación de Rusia, así como con centros de varios países de la CEI, entre otros, Kazajstán, República de Moldova, Ucrania y Uzbekistán.

En 1997 y en virtud del Proyecto Tacis, el Centro Nacional publicó un CD-ROM titulado *Preparation and implementation of basic legislation on occupational safety*, que comprende la traducción al ruso de las directivas europeas para facilitar su utilización por las autoridades rusas. Un documento de información sobre el CD-ROM fija como objetivo una posible armonización con la normativa europea. La base de datos CISDOC de la OIT contiene además documentación básica sobre dos ordenanzas de la Federación de Rusia (la lista oficial de 1995 de sustancias carcinóge-

nas y la directiva de 1995 relativa al registro y documentación de principales instalaciones industriales peligrosas), que mencionan las normas pertinentes de la OIT como base de esta reglamentación (estas normas son el Convenio (núm. 139) y la Recomendación (núm. 147) sobre el cáncer profesional, 1974, y el Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993 (núm. 174)).

El Centro Colaborador de San Petersburgo ha desplegado una actividad especial para atender la apremiante necesidad de información sobre seguridad y salud en el trabajo en lengua rusa, como importante medida en el proceso de sensibilización. Colaboró en la traducción de la *Enciclopedia de Seguridad y Salud en el Trabajo* (cuarta edición), que quedó terminada a principios de 2000 y que puede consultarse por Internet. Entre otras informaciones disponibles en el sitio Internet del Centro figura una base de datos de unas 2.000 leyes y normas rusas en materia de seguridad y salud en el trabajo, 1.200 fichas internacionales de seguridad química del Programa Internacional sobre Seguridad de las Sustancias Químicas (IPCS), 50 fichas sobre ocupaciones peligrosas e información seleccionada sobre salud y seguridad procedente de la Federación de Rusia y de otras fuentes.

Repertorios de recomendaciones prácticas

En los últimos años, los repertorios de recomendaciones prácticas han ido adquiriendo cada vez más importancia en la labor de la OIT, y han merecido una respuesta positiva por parte de muchos mandantes de la región de Europa. Los repertorios de recomendaciones prácticas se elaboran en las reuniones tripartitas de expertos y, aunque no sean vinculantes, brindan importantes puntos de referencia para la acción en diversos ámbitos técnicos y sectoriales, muchos de los cuales están relacionados con la seguridad y salud (véase el recuadro 2.20).

Buen ejemplo de ello es el Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo forestal, que se publicó en 1998 en inglés, francés y español, y que más tarde fue traducido al checo, letón, ruso y sueco por los sindicatos de los países respectivos. En Letonia, una comisión tripartita utilizó el Repertorio como base para preparar las correspondientes disposiciones reglamentarias sobre seguridad a nivel nacional, que ya han entrado en vigor. En Portugal, el Repertorio ha sido incluido como uno de los instrumentos políticos del «Plan para el Desarrollo Sostenible de los Bosques de Portugal». Utilizando el Repertorio como referencia, una comisión tripartita de la República Checa también ha elaborado disposiciones reglamentarias, que está previsto que se sometan a la aprobación del Parlamento para su aprobación en el curso del año 2000.

Otro ejemplo son los Principios directivos técnicos y éticos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores, publicados en 1998. Estos Principios han sido traducidos al lituano por los mandantes, y está prevista su traducción al alemán. La OIT ha dado apoyo técnico a las actividades de fomento de la concienciación sobre estos Principios en varios países, entre ellos Alemania, Italia y Portugal.

Recuadro 2.20. Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad en la utilización de las lanas aislantes de fibra vítrea sintética

Un ejemplo interesante de la participación de los mandantes europeos de la OIT en una actividad sobre seguridad y salud inducida por la demanda es la elaboración del Repertorio de recomendaciones prácticas sobre seguridad en la utilización de las lanas aislantes de fibra vítrea sintética (lana de vidrio, lana mineral de roca y lana mineral de escorias), que fue adoptado por una reunión de expertos en enero de 2000. La Asociación Europea de Fabricantes de Materiales Aislantes (EURIMA), junto con asociaciones de industrias de otras regiones, fueron los

primeros impulsores que alentaron a la OIT a elaborar un repertorio de recomendaciones y proporcionaron dos tercios de la financiación para la reunión de expertos.

El repertorio de recomendaciones prácticas proporciona orientación práctica para la prevención y seguridad en una industria que emplea aproximadamente 200.000 trabajadores en todo el mundo. Muchos más millones corren el peligro de exponerse en el trabajo y en sus hogares a las lanas aislantes, cuya producción anual se estima actualmente en unos 6 millones de toneladas.

Inspección del trabajo

La OIT siguió brindando asistencia a los mandantes de los países en transición para ayudarlos a adaptar sus sistemas de inspección del trabajo a las nuevas condiciones de la economía de mercado y muy

especialmente a la aparición de las empresas privadas, entre ellas las PYME. Los principales problemas que los sistemas de inspección han heredado del sistema de economía planificada suelen ser la fragmentación de las responsabilidades entre los sindicatos y los ministerios sectoriales, así como la separación entre los servicios de inspección que se ocupan de la seguridad en el trabajo y los que son responsables de las cuestiones de seguridad profesional.

Las necesidades de los países en transición, tal como se reconoce en la reunión de alto nivel sobre el desarrollo de los sistemas de inspección del trabajo que se celebró en Hungría en mayo de 1996, incluyen la integración de varios servicios de inspección, el fortalecimiento y mayor participación de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas de prevención, el desarrollo de capacitaciones en las inspecciones del trabajo (comprendidas las capacitaciones de relación para fomentar una acción preventiva por parte de los directivos y los trabajadores) y la reforma y armonización de la legislación nacional para ponerla en armonía con las normas de la OIT y de la UE.

La OIT ha emprendido cierto número de proyectos de asistencia técnica en Estonia, Letonia y Lituania durante el período 1995-1997. Estos proyectos se centran en el desarrollo institucional, comprendido el establecimiento de departamentos sobre el medio ambiente de trabajo, formación para los que participaban en la inspección del trabajo y actividades preventivas y actividades en red entre los tres Estados y sus asociados en los países vecinos. En Estonia se ha creado un consejo consultivo tripartito sobre el medio ambiente de trabajo, y en Lituania la comisión tripartita sobre la protección del trabajo ha elaborado una política nacional sobre la protección del trabajo. Estos proyectos se han llevado a cabo en un marco de colaboración con toda una serie de otros asociados (comprendido el programa Phare de la UE) y asistencia por parte de los demás países bálticos.

Además, se brindó apoyo para el establecimiento de un departamento de protección del trabajo dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Familia de Eslovaquia, y para la revisión de la legislación que determina las funciones del sistema de administración del trabajo. A requerimiento de los servicios interesados, se llevaron a cabo auditorías de los servicios de inspección del trabajo en Bulgaria y Rumania. En Bulgaria un seminario tripartito nacional de alto nivel que se celebró en septiembre de 1997 se mostró de acuerdo con el concepto de establecer un solo servicio integrado de inspección del trabajo y se brindó asistencia (en particular, para la formación de inspectores del trabajo) a través de un proyecto de cooperación técnica financiado por Alemania, que empezó en 1999.

Programas contra el abuso de drogas y alcohol

La adopción en 1995 del Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el tratamiento de cuestiones relacionadas con el alcohol y las drogas en el lugar de trabajo desempeñó un papel importante para ampliar la concienciación de que el abuso de drogas y alcohol constituye un grave problema de salud y seguridad, en el lugar de trabajo y en toda la sociedad. El Repertorio pone de relieve el papel fundamental de las asociaciones entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los organismos públicos para prevenir el abuso de determinadas sustancias y cambiar las actitudes sociales en relación con el consumo de drogas y alcohol.

Basándose en el éxito de un programa piloto que se llevó a cabo en Polonia entre 1993 y 1996, se promovió la aplicación del Repertorio a través de un proyecto financiado por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (UNDCP) en Hungría, Letonia, Rumania, Federación de Rusia, Eslovenia y Ucrania. En el marco de ese proyecto, 36 empresas que trabajaban bajo la orientación de juntas consultivas tripartitas han desarrollado programas de prevención para sus trabajadores (véase el recuadro 2.21). Estas experiencias se discutieron en un Seminario subregional para organizaciones de trabajadores celebrado en Budapest en 1998 y al que asistieron representantes de otros ocho países de Europa central y oriental, que manifestaron su interés por reproducir esta experiencia en sus propios países.

El Repertorio de recomendaciones prácticas dio también ideas para la acción en otros países. Por ejemplo, se utilizó como modelo para un programa de prevención empresas-comunidad, centrado en las drogas, el alcohol y otros peligros para la salud en el área del Gran Manchester (Reino Unido). A su vez, el programa nacional que se puso en marcha hace poco adoptó el modelo de la iniciativa de Manchester.

Redes y asociaciones para la prevención del abuso de sustancias tóxicas

La experiencia adquirida en la aplicación del Repertorio de recomendaciones prácticas estaba entre las principales presentaciones que se hicieron en la cuarta Conferencia internacional del sector privado sobre las drogas en el lugar de trabajo y en la comunidad, celebrada en Sundsvall (Suecia) en 1999 en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (UNDCP). Los participantes, que venían de más de 30 países europeos,

Recuadro 2.21. Programas de empresas para prevenir el abuso de drogas y alcohol en Eslovenia

Con el asesoramiento de una junta consultiva tripartita, se brindó asistencia a seis empresas de Eslovenia para poner en marcha programas piloto de prevención del abuso de drogas y alcohol, en el marco de un proyecto de tres años financiado por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (UNDCP) que comenzó en 1995.

Las empresas participantes informaron de que el proyecto había supuesto un importante estímulo para la adopción de un enfoque preventivo, en colaboración con el personal, que sustituía la actitud anterior de intentar ocultar los problemas relacionados con las drogas y el alcohol y recurrir a los despidos en los casos más graves. También han observado un descenso del absentismo, del permiso por enfermedad y de los accidentes, unidos a un incremento de la productividad y la calidad del trabajo.

Una de las empresas que participaron es una compañía de alta tecnología de la región de Kranj, en Eslovenia. La iniciativa para la prevención del abuso de drogas y alcohol ha pasado a formar parte de la estructura de los programas educa-

tivos y sociales de la empresa, que cubren, entre otros aspectos, el fomento de un estilo de vida saludable para los empleados y sus familias. El programa ha desempeñado una función importante en la creación de una red local en Kranj, en la que participan instituciones locales de asistencia sanitaria y rehabilitación. Asimismo, el programa ha respondido a la insistencia de los inversores extranjeros, en particular de Alemania y Estados Unidos, para que se incrementasen los programas sociales en la empresa.

El Gobierno de Eslovenia ha proporcionado recursos para el desarrollo de programas preventivos. En octubre de 1999 organizó un seminario en Ljubljana para más de 50 administradores de recursos humanos interesados en poner en marcha programas de prevención en sus empresas. Se ha elaborado material informativo en esloveno, y los programas piloto han recibido cobertura en los medios de comunicación. Además, las nuevas normas sobre seguridad y salud exigirán más actividades preventivas en los lugares de trabajo, incluidos los programas de lucha contra la droga y el alcohol.

formularon cinco planes de acción de colaboración entre las empresas y la comunidad para prevenir el abuso de sustancias tóxicas en el lugar de trabajo, la comunidad y los centros de enseñanza. La Conferencia estimuló un amplio trabajo en red entre sus participantes, sobre todo entre los representantes empresariales y los organismos que brindan servicios a la industria. Estas actividades han tenido como consecuencia que en muchas grandes empresas multinacionales radicadas en Europa se esté planificando la introducción de programas de prevención que comprenden las drogas, el alcohol y otros riesgos, como el fumar y la violencia en el trabajo.

La OIT ha seguido reforzando su colaboración con los asociados a nivel regional para el desarrollo de programas y medidas en los terrenos del abuso de sustancias tóxicas y de promoción de la salud.

Ha participado en la investigación de las actitudes y políticas en relación con el abuso de sustancias tóxicas en colaboración con la Unión Europea, y ha colaborado en un estudio sobre la prevención del abuso de drogas en el lugar de trabajo que ha realizado el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías. Además, la OIT ha contribuido al proyecto de formación para la reducción de la demanda de drogas, del Consejo de Europa, para los países de Europa central y oriental.

Migraciones internacionales por razón de empleo

Red oficiosa sobre los trabajadores extranjeros en Europa central y oriental

Con vistas a prestar asistencia a los países de Europa central y oriental para que desarrollen su comprensión y capacidad de hacer frente a las cuestiones de migración laboral, en 1996 se puso en marcha una Red oficiosa sobre los trabajadores extranjeros en Europa central y oriental, financiada por el Gobierno de Luxemburgo. Las principales actividades de esta Red consisten en:

- la celebración de cursos prácticos nacionales por parte de los países interesados;
- la organización de una reunión anual a la que acudan los representantes de los países de la región así como las organizaciones internacionales, y
- la elaboración de proyectos de investigación sobre temas de interés común.

Siete países celebraron cursos prácticos nacionales preparatorios con vistas a identificar las responsabilidades, competencias y lagunas en la cobertura de las cuestiones de migración laboral en varios países. Se celebraron reuniones anuales de la Red en Budapest (1996), Bratislava (1997), Praga (1998), Varsovia (1999) y Minsk (2000). En la cuarta reunión, que se celebró en Varsovia, los participantes estuvieron de acuerdo en que las actividades de la Red deberían continuarse y ampliarse, y se planificaron actividades de seguimiento para la segunda fase del proyecto. Además, se celebró un seminario en Varsovia en 1999, destinado a las autoridades y al Gobierno sobre el tema de las estadísticas de migración. Este seminario estaba destinado a familiarizar a los altos funcionarios responsables de la planificación y aplicación de las políticas de emigración con las cuestiones conceptuales y metodológicas relacionadas con la elaboración de estadísticas sobre las migraciones laborales.

Los participantes en la Red insistieron en la necesidad de enfrentarse a la cuestión de los cruces ilegales de la frontera y el empleo irregular de los trabajadores migrantes. Por consiguiente, se emprendió un proyecto de investigación sobre este tema en la República Checa, Hungría, Lituania y Federación de Rusia, basándose en encuestas de informantes clave. Algunos de los estudios señalaban que las migraciones por razones de empleo sirven para suministrar mano de obra para los trabajos que no interesan a los trabajadores nacionales. También observaban que la imposición de formalidades administrativas rígidas y el mayor rigor de los requisitos legislativos para los trabajadores migrantes (que es una tendencia que se observa en varios países) suelen tener el efecto de empujar a los trabajadores de que se trata a formas de trabajo clandestino, con las consiguientes desventajas de impago de impuestos y contribuciones sociales y de proliferación de intermediarios ilegales del tipo de ciertos transportistas y agencias de empleo.

Con vistas a brindar orientaciones a los países que se están preparando a acceder a la Unión Europea acerca de sus políticas en relación con los trabajadores migrantes, se preparó un Estudio general sobre la protección de los trabajadores migrantes. Este informe está también diseñado para prestar asistencia a otros Estados de la CEI, para mostrarles cómo los acuerdos bilaterales que han concluido con la UE pueden utilizarse para fortalecer los derechos de sus ciudadanos que emigren a la UE por razones de empleo. Otro estudio examinaba la legislación de la UE, a la que deben adaptarse los Estados que accedan a ella, en el ámbito de la libre circulación de personas. Tomando el ejemplo de Hungría, el informe investigaba las cuestiones que provienen de la adaptación de la legislación de los Estados que han presentado solicitudes de adhesión y el calendario correspondiente.

Integración de los trabajadores migrantes

Se llevaron a cabo varios estudios sobre las políticas y medidas adoptadas por los países receptores de migrantes para mejorar su integración en el mercado de trabajo (véase la bibliografía). Estos estudios llegaron a la conclusión de que, a pesar de la existencia en todos los países interesados de políticas y programas contra la discriminación, una gran proporción de inmigrantes y de pertenecientes a minorías que buscan empleo siguen topándose con problemas de discriminación en su acceso al empleo. Los resultados de estos informes se presentaron a una reunión de alto nivel que adoptó la forma de Seminario interregional para alcanzar la igualdad del empleo para

los trabajadores migrantes y los de las minorías étnicas, que se celebró en Ginebra en marzo de 2000 y que procedió a identificar las medidas adoptadas para evitar la discriminación y promover la igualdad para los migrantes y los trabajadores pertenecientes a minorías étnicas, con vistas a la repetición de las buenas prácticas en otros lugares.

Seguridad social

El futuro de la protección social es objeto de debate en países con distintos niveles de desarrollo. En los países europeos industrializados los problemas giran en torno de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, habida cuenta del envejecimiento de la población y de los efectos que un nivel elevado de protección social ejerce sobre la economía. En cambio, en los países en transición el problema estriba en adaptar el sistema a las nuevas exigencias de una economía de mercado que se caracteriza por el predominio del empleo en el sector privado y por la aparición de un índice muy elevado de desempleo y pobreza.

Como aportación al debate general sobre la reforma de las pensiones en Europa y otros lugares, la OIT ha organizado una serie de seminarios regionales que comprenden una consulta tripartita a nivel regional de los países de Europa central y oriental en relación con la elaboración de un enfoque de la OIT a la reforma y elaboración de sistemas de pensiones, que se celebró en Budapest en 1997. Esta iniciativa ha servido para poner de manifiesto que el problema de la financiación de las pensiones no es tan sencillo como se suele pensar, y que la evolución negativa de la demografía, con la que se topan muchos sistemas de pensiones, no puede resolverse simplemente pasando de la retención en origen al pago por adelantado. Las conclusiones del proceso de consulta se formularon en una publicación sobre el desarrollo y reforma de las pensiones de la seguridad social, que recuerda la necesidad de recurrir a una amplia gama de medidas para garantizar que los sistemas de pensiones sigan ofreciendo la cobertura adecuada, al tiempo que siguen siendo asequibles.

Asimismo, se organizó una Reunión regional de expertos sobre la reforma de las pensiones en Europa central y oriental, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de la República Checa. Esta Reunión (celebrada en Praga en abril de 2000) partía de la base de que la experiencia regional es una de las mejores fuentes de información y comprensión para los países que están ya en el proceso de reforma de sus planes de pensiones o que lo tienen pre-

visto en un futuro. A la Reunión concurren expertos de una selección de países para describir la situación y los acontecimientos recientes, así como para intercambiar ideas. Esta presentación servirá de base a una nueva publicación sobre seguridad social a cargo del equipo multidisciplinario de Budapest.

Además, se publicó un estudio más amplio sobre la seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en evolución, en el *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*, que se concentra sobre todo en los medios de facilitar una seguridad de los ingresos a un gran número de personas de todo el mundo que quedan completamente excluidas de la protección social o de la protección en caso de determinadas contingencias como el desempleo. Se basa también en el ejemplo de muchos países europeos para insistir en que la protección social, más que una carga que pesa sobre la economía, puede ser una opción consensuada que facilite el ajuste porque brinda seguridad en tiempos de cambio y al mismo tiempo supone un incentivo para el mercado, puesto que erradica la pobreza en amplias capas de la población.

Asistencia en las reformas de la seguridad social

La OIT ha brindado apoyo en forma de asesoramiento, formación y consultas aportadas al proceso de reforma de los sistemas de seguridad social de muchos países en transición. Por ejemplo, con financiación del PNUD, se ha facilitado apoyo técnico a Bulgaria y se han incluido asesoramiento y comentarios sobre las estrategias nacionales de política social, todo lo cual ha conducido a la organización de una serie de actividades de formación para los profesionales de la seguridad social, actividades que han versado sobre las técnicas de dirección, administración y financieras que se necesitan para manejar los sistemas autónomos de seguridad social. Asimismo, se organizó un Seminario tripartito en Rumania sobre la reforma del sistema de pensiones, que brindó una oportunidad para el examen tripartito del proyecto de ley de reforma de las pensiones y para la coordinación de las medidas de reforma de los diversos planes de pensiones del país. Otro país al que la OIT ha facilitado orientaciones importantes para la reforma de su sistema de seguridad social ha sido Turquía (véase el recuadro 2.22). La OIT ha contribuido también al diseño de una reforma de las pensiones en Belarús, a través de un proyecto financiado por el PNUD, que se puso en marcha en marzo de 1999 y que insistía especialmente en la estrecha asociación de los interlocutores sociales en todas las fases de su aplicación.

Recuadro 2.22. Reforma de la seguridad social en Turquía

Desde 1995, la OIT ha colaborado estrechamente con el Gobierno de Turquía y con la Comisión australiana de seguros de enfermedad para proporcionar asesoramiento sobre la reforma de la seguridad social del país. La asistencia brindada se centró en las reformas del sistema de pensiones de jubilación existente, el desarrollo de un programa de ayuda social para personas con ingresos bajos y algún tipo de discapacidad y para ancianos, así como en las reformas del sistema de asistencia sanitaria. A partir de una serie de cálculos a corto y largo plazo, el estudio concluyó lo siguiente:

- los planes de pensión existentes serán insostenibles en el futuro y es necesario reformar tanto la asistencia pública como la prestación de asistencia sanitaria;
- las reformas de la asistencia sanitaria, la asistencia pública y las pen-

siones pueden hacerse de manera conjunta;

- existe toda una variedad de opciones de pensión disponibles, y
- la cuestión clave de la protección social es la rapidez con la que se introducen las reformas, así como la necesidad de un consenso social y de una reforma administrativa sólida.

La ley de reforma de la seguridad social, aprobada en septiembre de 1999, prevé las medidas más urgentes, en particular el aumento de la edad mínima de jubilación (58 años para las mujeres y 60 para los hombres), la prolongación del período de servicios prestados para recibir una pensión completa, la mejora del sistema de seguros de enfermedad y la adopción de un seguro de desempleo, que darán comienzo en junio de 2000. Se espera aplicar una segunda fase de la reforma a finales de 2000.

Presupuesto social

La OIT se ha centrado además en la elaboración de su modelo de presupuesto social como medio de brindar a los gobiernos instrumentos prácticos que los ayuden a adoptar unas decisiones coherentes en relación con la financiación de la seguridad social. Este modelo facilita proyecciones del costo de la protección social en su conjunto, con lo que hace posible que las instancias decisorias adquieran una correcta comprensión de las consecuencias financieras aproximadas de las diversas opciones de reforma. Este tipo de análisis complementa el análisis actuarial más tradicional de los esquemas individuales de seguridad social, para los cuales la OIT siguió brindando apoyo a muchos Estados Miembros de la región, entre ellos Chipre y Luxemburgo.

El modelo de presupuesto social ha sido puesto a prueba y utilizado en varios países de Europa central y oriental, entre ellos, Belarús, Bulgaria, Eslovaquia, Lituania, Polonia (véase el recuadro 2.23) y Ucrania. Los resultados del ejercicio del presupuesto social de Ucrania sirvieron de base para un amplio debate sobre la reforma del sistema de protección social. Además, se ha adoptado una legislación

que hace del establecimiento de un presupuesto social una exigencia formal del proceso de presupuestación del Gobierno. También se ha establecido una unidad de presupuesto social en el Ministerio de Trabajo.

Recuadro 2.23. Elaboración del modelo de presupuesto social en Polonia

En 1998 se introdujo la metodología de presupuesto social en Polonia. Se creó un grupo de trabajo de especialistas e investigadores para adaptar y desarrollar el modelo, cuyos distintos módulos se perfeccionaron e interrelacionaron en un curso práctico celebrado en el Centro de Turín el verano de 1998.

El modelo de presupuesto social se instaló en el Ministerio de Trabajo y Política Social a comienzos de 1999, lugar en el que se ha ocupado de lo siguiente:

- analizar el efecto en la política social de diversas situaciones económicas y fiscales hipotéticas elaboradas por el Ministerio de Finanzas;
- simular los progresos a medio plazo en el gasto social derivado de las reformas en la financiación de las pen-

siones y la asistencia sanitaria introducidas a principios de 1999, y

- simular el impacto financiero y social de diversas opciones para ajustar la política de prestaciones sociales.

El Ministerio de Trabajo y Política Social firmó un acuerdo con el Instituto Gdansk de Economías de Mercado para determinar el modelo, su aplicación en el Ministerio y su futuro mantenimiento. Tras la puesta en marcha del proyecto, una serie de expertos polacos brindaron asistencia para la aplicación o la mejora de técnicas de elaboración de modelos de presupuesto social en Lituania y la República de Moldova, y se espera que lo hagan también en otros países en un futuro próximo.

La primera versión genérica de un modelo nacional de presupuesto social se ha publicado en el sitio Internet de la OIT, al que pueden acceder libremente todos los profesionales e investigadores interesados en la seguridad social. Por otra parte, se puso en marcha, en colaboración con la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) la compilación de una serie de libros de texto sobre los métodos cuantitativos en la protección social, que se espera que se conviertan en una lectura de base de los profesionales de la protección social.

Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (STEP)

En respuesta a la creciente concienciación de que la extensión de la protección social a las categorías de población que no están cubiertas por los planes tradicionales de seguridad social no puede conseguirse sólo por medio de la extensión de los sistemas convencionales, la OIT ha puesto en marcha su Programa de Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (STEP) con el apoyo financiero

de Bélgica y Portugal. El Programa se propone desarrollar y difundir unos métodos innovadores de protección social que sean capaces de conciliar la eficacia económica y la solidaridad social sobre la base de una combinación de justicia social, buena gestión y realismo económico. Una de las principales innovaciones que persigue el Programa es el concepto de microseguros, especialmente en forma de fondos mutuos de protección social, basados en la comunidad.

En el curso de 1999, se empezó a introducir el Programa STEP en Asia central, donde su principal objetivo es promover y apoyar el desarrollo de unos planes adecuados de protección social, con particular referencia a los seguros de salud para los trabajadores del sector informal y especialmente para los empleados por cuenta propia, las trabajadoras y los refugiados.

La labor ha empezado en forma de misiones exploratorias en Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán. Se han preparado estudios de caso para identificar las iniciativas existentes en el ámbito de la economía social, así como las organizaciones basadas en la comunidad y las organizaciones de apoyo nacional que trabajan en el mismo terreno. En estas actividades, se está explorando la posibilidad de insertar los planes de microseguros en las iniciativas de microfinanciación ya existentes. Asimismo, la OIT ha participado en cursos prácticos en Kazajstán y Tayikistán con vistas a aumentar la concienciación sobre el concepto de microseguros. Todas estas actividades condujeron a la formulación de un proyecto piloto en Kirguistán.

Diálogo social y tripartismo

La promoción del diálogo social y del tripartismo es una de las esferas más importantes en las que la OIT ha podido prestar asistencia a los Estados Miembros en proceso de transición a la economía de mercado. El diálogo social es inherente al desarrollo de la democracia y constituye un factor determinante del éxito de las medidas que se tomen en todos los ámbitos relacionados con el trabajo, desde las políticas de empleo y de formación, por una parte, hasta la seguridad social y la salud y la seguridad en el trabajo, por la otra.

La incorporación de especialistas en derecho laboral y relaciones de trabajo, actividades para los empleadores y actividades para los trabajadores en el EMD de Budapest, así como, desde 1998, de especialistas en normas internacionales del trabajo y actividades para los empleadores y actividades para los trabajadores en el EMD de Moscú, ha permitido que los miembros de estos equipos puedan desarrollar estrechas relaciones con muchos de los mandantes activos en el diálogo social en los países en transición de la región.

Ahora bien, en ninguno de estos países existe una verdadera tradición de diálogo social bien arraigado e independiente, que sirva de base para fortalecer este diálogo. Aun cuando, sin duda, algunos de ellos han podido avanzar más que los otros en el desarrollo del diálogo social como un componente esencial de sus sociedades democráticas, aún queda mucho por hacer en este campo en toda la región. Hasta ahora, pocos son los gobiernos de los países en transición que informan a los interlocutores sociales sobre sus planes sociales y económicos, y aún son menos los que los consultan con antelación.

La asistencia prestada por la OIT durante el período que se examina consistió, por ende, en contribuir al fortalecimiento de las instituciones creadas y los procesos de diálogo social emprendidos en los años anteriores, así como en respaldar la acción de los mandantes en los países donde se dieron los primeros pasos para definir una metodología consensual para abordar los problemas laborales y otras políticas. La cooperación tripartita se promovió también por medio de otras intervenciones de la OIT en todos los campos de su competencia, sobre todo a través de reuniones y seminarios tripartitos que se celebran sobre una gran diversidad de temas, así como en el marco de las comisiones y grupos de dirección tripartitos creados para supervisar muchas actividades de proyecto.

La OIT contribuyó a organizar las primeras reuniones o conferencias nacionales tripartitas sobre el diálogo social en varios países, incluidos Croacia, Estonia y Lituania en 1996, y Letonia, República de Moldova y ex República Yugoslava de Macedonia en 1997. En 1995, en cooperación con el PNUD, la OIT y el Gobierno albanés organizaron conjuntamente la primera conferencia tripartita celebrada en dicho país, que redundó en la celebración, en noviembre de 1997, de un acuerdo sobre la creación de comisiones salariales tripartitas. Asimismo, la OIT ha prestado su asesoramiento y formulado observaciones sobre la reforma del Código de Trabajo albanés, en el que, entre otras medidas, se sientan las bases jurídicas para la creación del Consejo Laboral Nacional.

En el contexto de un proyecto financiado por Luxemburgo, también se prestó asistencia técnica a Belarús, Ucrania y Federación de Rusia, concretamente para promover el diálogo social; además, en estos países se organizaron diversas reuniones y conferencias tripartitas importantes, actividades que contaron con los auspicios de la OIT. Entre los resultados de ese trabajo figura la formulación y adopción por Ucrania de una nueva ley sobre la solución de conflictos laborales. Entre los servicios de asesoramiento prestados a los mandantes tripartitos de la Federación de Rusia figuró la consul-

toría sobre el proyecto de reforma de la legislación laboral, en 1999. En Belarús la OIT prestó su asistencia a la preparación de un marco general para la celebración de negociaciones tripartitas sobre el diálogo social.

Instituciones de diálogo social

Durante el período transcurrido desde la última reunión de la Conferencia Regional Europea, algunos Estados Miembros que se encuentran en proceso de transición han establecido nuevos órganos nacionales tripartitos con la ayuda de la OIT. Entre ellos están Albania, los tres Estados bálticos, Croacia, Polonia y Rumania. Por citar un ejemplo, la OIT prestó asistencia a los interlocutores sociales de Croacia para la celebración de un acuerdo por el que se constituye el Consejo Económico y Social, que se renovará anualmente. En fecha más reciente, se solicitó nuevamente la asistencia de la OIT para el período de consolidación del citado Consejo. El fomento del diálogo social también fue un elemento importante de la contribución de la OIT a las tareas de rehabilitación en Bosnia y Herzegovina (véase el recuadro 2.24).

Recuadro 2.24. Diálogo social en Bosnia y Herzegovina

En mayo de 1998, se celebró en Sarajevo la primera conferencia nacional tripartita sobre diálogo social y tripartismo, a la que concurrieron representantes de los mandantes tripartitos de la Federación de Bosnia y Herzegovina y la República Srpska. Los participantes estuvieron de acuerdo en la necesidad de reformar el marco legislativo para fomentar la negociación colectiva a escala sectorial y empresarial. También insistieron en la necesidad de armonizar la legislación laboral de ambas entidades políticas y garantizar que sea conforme a los principios de libertad y democracia, en particular el fomento de la negociación colectiva y la solución pacífica de los conflictos laborales.

Como seguimiento de la conferencia, se realizaron varias actividades en el marco de un proyecto de cooperación

técnica financiado por Italia. Entre otras, cabe citar las siguientes:

- organización de un viaje de estudio para una delegación tripartita que representaba a las dos entidades políticas para adquirir conocimientos de primera mano sobre el sistema de relaciones laborales en Italia;
- asesoramiento y observaciones técnicas para la reforma de la legislación laboral, en especial en la Federación de Bosnia y Herzegovina;
- celebración de acuerdos para establecer consejos económicos y sociales en ambas entidades, y
- formación para funcionarios de alta categoría sobre cuestiones de relaciones industriales, en particular el fomento de la negociación colectiva, la solución de conflictos laborales y la participación de los trabajadores en las empresas.

En los países donde ya existían mecanismos tripartitos nacionales, se prestó una atención prioritaria a las mejoras de su funcionamiento, el perfeccionamiento de las competencias técnicas y calificaciones de los interlocutores sociales, el fortalecimiento del diálogo y de la negociación colectiva en los niveles sectorial y de empresa, y la promoción de los mecanismos para la solución de conflictos laborales. Valga citar, por ejemplo, que la OIT organizó varias reuniones para ayudar a la Comisión Tripartita de Asuntos Económicos y Sociales de Polonia a resolver problemas urgentes. La Oficina participó también en la reunión de celebración del quinto aniversario de la fundación de esta Comisión, oportunidad en la que se pasó revista a su cometido y funcionamiento. En Hungría, se prestaron asesoramiento y asistencia dentro del marco de la reforma del Consejo de Conciliación Nacional, y para la creación, en mayo de 1999, de un Consejo Nacional de la OIT que se encargará de llevar adelante las consultas tripartitas previstas en el marco del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). En la ex República Yugoslava de Macedonia se celebraron varias reuniones *ad hoc* con los interlocutores sociales, en las que se trataron diversos temas con miras a revitalizar el diálogo tripartito a nivel nacional.

La organización de muchos otros actos tripartitos y visitas de estudio permitió también reforzar la naciente tradición tripartita en los países interesados. Esta tradición se estimuló asimismo con una serie de seminarios regionales tripartitos para los países de Europa central y oriental celebrados en Chipre en 1996, 1997 y 1998, así como con la celebración de seminarios tripartitos subregionales, organizados en Varsovia en octubre de 1997 y junio de 1999, los que versaron, respectivamente, sobre la solución de conflictos laborales y la negociación colectiva.

Reforma de la legislación laboral

Uno de los temas principales tratados en el marco del diálogo tripartito de nivel nacional en los países en transición en el curso de los últimos años ha sido la reforma de la legislación del trabajo. La OIT ha prestado asistencia técnica y ha remitido observaciones a muchos de los países de Europa central y Asia central con el objeto de ayudarles en este proceso. Entre otras actividades, este apoyo se materializó en los siguientes casos: la armonización de la legislación del trabajo de la República Checa y de Lituania con la legislación pertinente de la Unión Europea; adopción de un nuevo Código de Trabajo en Croacia; modificación de la legislación sobre la solución

de conflictos laborales en Bulgaria y Ucrania, y formulación de leyes relativas a las organizaciones de empleadores en Estonia, Letonia y Federación de Rusia. En varias ocasiones, se llevaron a cabo reuniones tripartitas de nivel nacional con el fin de analizar las propuestas de modificación de la legislación laboral. Entre estas actividades figuraron, por ejemplo, el seminario y reunión tripartita de expertos celebrado en Vilnius, en septiembre de 1999, oportunidad en que se examinó el proyecto de Código de Trabajo de Lituania.

Durante este período, también se prestó un interés prioritario a la creación de mecanismos para la solución de conflictos laborales. Con tal fin, se organizaron seminarios y reuniones de trabajo tripartitas en Polonia, Federación de Rusia y Ucrania (1996), Rumania (1997), Bulgaria (1998) y Letonia, República de Moldova y Federación de Rusia (1999). Además, se llevaron a cabo visitas de estudio y seminarios o reuniones de trabajo subregionales sobre los mecanismos de solución de conflictos laborales en Varsovia y Dublín.

Política salarial y de ingresos

Durante el período 1995-2000, prácticamente todos los países de Europa central y oriental y de Asia central se vieron confrontados a una grave crisis salarial y de ingresos. En la práctica, el alcance y las consecuencias de esta crisis fueron considerablemente distintos de un país a otro, lo que obedeció al grado de desarrollo económico respectivo, a las condiciones en que se había sustituido el sistema de economía planificada y al momento en que se encontraban sus procesos de transición. En algunos de estos países se registró una drástica reducción del nivel de los salarios reales como consecuencia del colapso de los volúmenes de producción, de la liberalización de los precios impuesta al iniciarse el proceso de transición y de las políticas restrictivas en materia de salarios e ingresos que los gobiernos aplicaron con el fin de contener la inflación y controlar el gasto social. La disminución del nivel real de los salarios alcanzó proporciones considerables en algunos países, como en la Federación de Rusia, donde perdieron el 57 por ciento de su valor entre 1991 y 1998, y en Belarús, donde bajaron cerca de un 43 por ciento entre 1990 y 1997.

Al mismo tiempo, en muchos países aumentaron considerablemente las diferencias salariales entre, por ejemplo, los trabajadores varones y las trabajadoras, entre sectores de la economía y regiones de los países y, dentro la misma escala salarial general, entre los trabajadores mejor y peor remunerados. En la Federación de Rusia, los ingresos medios del 10 por ciento mejor pagado de la fuerza de trabajo son hoy cerca de 25 veces superiores a los ingresos del 10 por ciento de trabajadores

en la parte inferior de la escala de salarios. La agravación de las diferencias salariales ha perjudicado sobre todo a algunos sectores económicos vulnerables y a los sectores financiados por el Estado, como la educación, la salud, la cultura y la investigación.

A la disminución de los salarios reales y el aumento de las diferencias salariales se ha sumado en algunos países el no pago o el pago atrasado de las remuneraciones, así como la aparición de formas de remuneración no pecuniarias, situaciones que son contrarias a los principios enunciados en el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95). Este problema ha afectado gravemente a una proporción importante de la fuerza de trabajo de los países de la CEE. En menor medida, el problema del pago retrasado de los salarios se ha producido también a otros países, como la República Checa, especialmente en algunas empresas estatales de los subsectores de la fabricación de máquinas herramientas y la industria siderúrgica. La aparición de formas de remuneración no pecuniarias, que ha obedecido en parte al problema general de la desmonetización de las economías nacionales y a la extensión del comercio de trueque, también ha empeorado la situación de los trabajadores, que dejan de percibir los salarios a que tienen derecho.

La debilidad de los sistemas de relaciones laborales, en general, y de las instituciones de negociación colectiva y de promoción del diálogo social, en particular, ha contribuido también al deterioro de la situación en materia de salarios. De hecho, los interlocutores sociales, y en particular el Estado, han sido incapaces de garantizar la coordinación y la solidaridad entre las distintas categorías de trabajadores por lo que se refiere a las políticas salariales. Los gobiernos también han sido incapaces de mantener un control riguroso de los salarios en una época de liberalización de los precios y de alta inflación, y no han tomado medidas que permitan contrarrestar eficazmente los problemas que se han abatido sobre las categorías más vulnerables de la fuerza de trabajo. Tal incapacidad ha redundado en que el salario mínimo, que debería constituir el pilar de todo el sistema de salarios y de protección de los ingresos, ha sido ya sea congelado o sometido a ajustes muy irregulares que han terminado por reducirlo hasta niveles extremadamente bajos en varios países. Para ilustrar esta situación basta con indicar que el salario mínimo correspondió a menos del 12 por ciento del ingreso mínimo de subsistencia en Ucrania, en 1996, y a menos del 10 por ciento de dicho ingreso mínimo en Belarús en 1998.

Entre las consecuencias provocadas por esta situación figuran las siguientes:

- el empobrecimiento de los trabajadores y la aparición de los denominados «trabajadores pobres», lo que ha obligado a estas cate-

gorías laborales a recurrir a la asistencia del Estado o a buscar empleos secundarios, sobre todo en el sector informal, o a ambas soluciones al mismo tiempo;

- la reducción del consumo, y por ende, del crecimiento y de la actividad económica;
- el deterioro de la disciplina, eficiencia y productividad del trabajo, tanto en el sector privado como en los servicios y la administración pública, y
- la perturbación de la función de repartición de recursos que cumplen los salarios y la alteración de la estructura de ingresos.

Asistencia de la OIT en el campo de las remuneraciones

Con miras a ayudar a los países interesados a hacer frente a las consecuencias de la crisis salarial y las reformas de sus sistemas salariales y sus políticas de ingresos, la Oficina prestó asesoramiento y asistencia técnica a varios países, entre ellos Albania, Belarús, Eslovenia, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Kazajstán, Kirguistán, República de Moldova y Federación de Rusia. En el caso de Estonia y Macedonia, la OIT actuó en cooperación con el Programa SIGMA de la OCDE de apoyo a la mejora de las instituciones públicas y de los sistemas de gestión en los países de Europa central y oriental. Además, se llevaron a cabo diversas encuestas sobre salarios y prácticas de empleo en las empresas, lo que permitió poner los datos correspondientes a disposición de las instituciones estatales y los interlocutores sociales. Además, se celebraron varias reuniones y seminarios regionales y subregionales dedicados a este tema. Entre estas actividades destacó un simposio tripartito de alto nivel, organizado en Budapest conjuntamente por la OIT y la Comisión Europea en noviembre de 1995, que congregó a un gran número de expertos procedentes de los países de Europa central y de Europa occidental al objeto de analizar las posibles soluciones a la crisis salarial que afectaba en ese momento a los países en transición.

En el ámbito de las remuneraciones, se prestó asistencia técnica a dos países en particular, la Federación de Rusia y Albania (véase el recuadro 2.25). En febrero de 1999, la OIT envió una misión consultiva al Ministerio de Trabajo de la Federación de Rusia, con el cometido de prestar asesoramiento sobre dos temas esenciales, a saber, la remuneración del trabajo como proporción del valor añadido y la cuestión de la fijación de un salario horario mínimo nacional, así como sobre las diferencias entre los salarios de nivel regional y sectorial, el problema del no pago de los salarios y, por último, las remuneraciones del

sector público. La misión discutió sus conclusiones y recomendaciones con expertos del Estado, del Parlamento y del Consejo de la Federación, así como con representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, en ocasión de la Conferencia internacional sobre cuestiones sociales y laborales: cómo superar las consecuencias adversas del período de transición en la Federación de Rusia.

Recuadro 2.25. Reforma de la política salarial en Albania

La OIT proporcionó asistencia técnica a Albania para ayudar a abordar los problemas en materia de salarios e ingresos experimentados en el país durante el proceso de transición, en particular en el contexto de un proyecto de cooperación técnica llevado a cabo entre 1994 y 1998, financiado por el PNUD y, en su segunda fase, por el Gobierno de Albania. Se ofreció formación y viajes de estudio organizados para fortalecer la capacidad del Gobierno y de los interlocutores sociales para formular y aplicar una reforma global de la política salarial, a fin de mejorar la eficacia de la economía e intensificar la protección a los trabajadores. Se realizaron varias encuestas en empresas para facilitar información sobre las prácticas salariales y de empleo. Gracias a ese apoyo se ha logrado lo siguiente:

- el sistema nacional de reglamentación de salarios se ha reformado, pasando de la fijación unilateral del salario mínimo llevada a cabo por el Gobierno a un salario mínimo negociado y la firma, en 1996, del primer acuerdo nacional tripartito sobre el aumento del salario mínimo;
- el sistema de remuneración para los funcionarios se reformó en 1996;
- se estableció una comisión tripartita sobre política de ingresos y salarios dentro del Ministerio de Trabajo, y se adoptaron los correspondientes textos jurídicos, y
- el Departamento de Política Salarial fue trasladado del Ministerio de Finanzas al Ministerio de Trabajo y se le proporcionó material, en particular ordenadores y documentación.

Organizaciones de empleadores

A medida que los países con economías en transición de Europa y Asia central se embarcaban en el proceso de establecer una economía de mercado y unas estructuras democráticas capaces de sustentar el diálogo social tripartito, resultaba evidente que las organizaciones que representan los intereses de los empleadores constituían el nexo más débil de esas estructuras fundamentales. Aunque la figura de los empleadores organizados no había existido con anterioridad, las organizaciones de empleadores surgieron sorprendentemente pronto. No obstante, hoy en día todavía tienen que hacer frente a obstáculos importantes como por ejemplo: la falta de modelos a seguir y de experiencia pertinente de lo que son las organizaciones de empleadores y lo que hacen; una desconfianza persistente y profunda en relación con

la libre empresa, junto con los «reflejos condicionados» de las autoridades políticas y administrativas para mantener el control total de la producción y oponerse a cualquier iniciativa «no autorizada».

En la Quinta Conferencia Regional Europea de 1995, los participantes tomaron nota de los obstáculos y las dificultades a que se enfrentan los interlocutores sociales en una resolución destinada a garantizar la independencia y facilitar la financiación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En el caso de las organizaciones de empleadores, una de esas dificultades es que las cotizaciones abonadas por sus miembros a menudo no desgravan impuestos, lo que crea importantes obstáculos prácticos a la expansión de las mismas. En una encuesta realizada en 1999, se descubrió que en la mayoría de los países con economías en transición que se habían analizado la desgravación fiscal todavía no se había introducido o sólo se había introducido parcialmente para las cuotas de las organizaciones de empleadores.

En estas condiciones, los objetivos básicos del apoyo de la OIT a las organizaciones de empleadores en los países con economías en transición han sido los siguientes:

- promover las normas y derechos fundamentales, entre ellos el derecho de propiedad de los inversores, el derecho a organizarse y establecer organizaciones independientes que representen los intereses de los empleadores, y unos regímenes fiscales equilibrados y transparentes para las empresas;
- garantizar oportunidades para el desarrollo de la empresa y la creación de empleo permitiendo a las organizaciones de empleadores libres e independientes que presenten propuestas sobre las reformas necesarias y la creación de un clima empresarial atractivo y sostenible para el desarrollo del sector privado;
- promover la participación de las organizaciones de empleadores en apoyo de una protección social efectiva a través de regímenes de seguridad social equitativamente financiados y adecuadamente gestionados, y
- reforzar el tripartismo y el diálogo social basándose en organizaciones de empleadores y de trabajadores independientes, eficaces y ampliamente respetadas.

Asistencia a las organizaciones de empleadores en países con economías en transición

La asistencia proporcionada por la OIT a las organizaciones de empleadores de los países con economías en transición consistió, en primer lugar, en determinar y poner en contacto las organizaciones

emergentes que representan los intereses de los empleadores, para después proporcionarles asesoramiento inicial y apoyo general. En los últimos años, una vez completada esta primera fase, el nivel de apoyo ha ido aumentando y se ha centrado en reforzar las estructuras y las capacidades de las organizaciones de empleadores de forma que puedan convertirse en la voz representativa de su comunidad empresarial y en interlocutores activos y respetados en el diálogo social.

Sin embargo, el progreso no ha sido uniforme, y ha habido muchos contratiempos y decepciones. La causa ha sido en gran medida la resistencia de las autoridades administrativas y políticas a reconocer y respetar a los empleadores organizados. Un ejemplo es, según se indica, la reticencia de los gobiernos a comprometerse sin ambigüedades en el suministro de información a los interlocutores sociales y participar en consultas tripartitas sobre cuestiones políticas clave. Otro ejemplo es el mantenimiento de las restricciones fiscales a la libre financiación de las organizaciones de interés para los empleadores en algunos países. Esta situación es especialmente crítica en épocas de adversidad económica, ya que las restricciones fiscales se convierten entonces en obstáculos insalvables que impiden a los empleadores abonar sus cuotas de miembros a sus propias organizaciones (mientras que la ley les obliga a financiar una parte importante de la actividad sindical local, independientemente de que sus empresas sean rentables o no). Todo ello aminora el interés y la capacidad de los empleadores para organizarse libremente.

Entre 1993 y 1997, con la colaboración de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y de la Unión de Confederaciones de Industriales y Empleadores de Europa (UNICE), se prestó apoyo a los empleadores en Bulgaria y Rumania para que pudieran establecer organizaciones de empleadores a nivel nacional. Ambas organizaciones tropezaron con serios problemas, ya que la forma elegida, de «asociaciones marco» sin personal propio, recursos ni programa, les impidió disponer de una función y de una identidad a nivel nacional, mientras que sus organizaciones miembros seguían actuando independientemente. En Bulgaria, la situación se ha resuelto en parte, y la asistencia de la OIT se ha centrado más recientemente en construir la capacidad de esa organización para hacer frente a la demanda de servicios de sus miembros. En Rumania fue necesario realizar una reorganización total de la estructura nacional y se creó una nueva confederación nacional a principios de 2000, basada en conceptos más ambiciosos.

En la República de Moldova, diez asociaciones formaron, con ayuda de la OIT, una organización nacional de empleadores en 1996. Otras organizaciones de empleadores procedentes de otros países con economías en transición, incluidas la República Checa y Ruma-

nia, prestaron su ayuda en materia de creación de capacidad. No obstante, la crisis general de 1998-1999 ha debilitado considerablemente la organización de empleadores de Moldova, así como la posibilidad de avanzar en la celebración de consultas tripartitas en el país. En Albania, el asesoramiento y la formación que se han ido impartiendo durante varios años dieron lugar en 1998 a un primer intento por establecer una confederación nacional unitaria por parte de cinco organizaciones de empleadores que muchas veces entraban en competencia. La confederación es desde entonces cada vez más activa, y ha participado en diversas actividades de la OIT, aunque la persistencia de las tensiones hizo necesaria una reorganización en la primavera de 2000. Tras la celebración de un curso práctico en Almaty en 1996 para las organizaciones de empleadores en las repúblicas de Asia central, se comenzó a proporcionar más ayuda estructurada a estas organizaciones en 1999, así como a las organizaciones de empleadores de Armenia, Azerbaiyán y Georgia.

En el marco de los proyectos financiados por los Países Bajos, se han llevado a cabo muchas actividades a nivel nacional para reforzar las capacidades de las organizaciones de empleadores en Croacia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría y Polonia. Como complemento se organizaron dos seminarios estratégicos y diversos cursillos, que se centraron en el proceso de adhesión a la Unión Europea. Otros países que se han beneficiado de la asistencia (con financiación procedente del gobierno regional flamenco) han sido Estonia, Letonia y Lituania. En una reciente iniciativa, la OIT ha desempeñado también una función de apoyo a la formación, que corre a cargo de cinco organizaciones de empleadores de los Balcanes, del Foro de Empleadores del Sudeste de Europa, cuyo objeto es facilitar el diálogo social en los países a los que se aplica el Pacto de Estabilidad.

El proyecto más importante que se ha llevado a cabo a nivel nacional en Belarús y la Federación de Rusia en los últimos años se ha centrado en las estructuras regionales y locales de las organizaciones de empleadores. Con asistencia de organizaciones de empleadores de Alemania y España, se impartieron dos cursillos en Moscú a los representantes de los empleadores de la mayoría de las regiones administrativas y se organizaron viajes de estudios a Alemania y España para grupos de representantes de empleadores. Después de estas actividades se organizaron varios seminarios sobre diversos temas importantes para las organizaciones de empleadores. En la Federación de Rusia, la mayoría de las organizaciones de empleadores formó un consejo coordinador que, desde su inicio en 1994, fue recono-

cido como el interlocutor social a nivel de federación. En Belarús, aunque un enfoque similar no tuvo éxito, las tres organizaciones nacionales (dos desde 1999) han venido colaborando estrecha y eficazmente.

Esferas abarcadas por las actividades de las organizaciones de empleadores

Prácticamente la mitad del apoyo proporcionado a las organizaciones de empleadores de los países con economías en transición se ocupó de cuestiones relacionadas con su estructura, administración, financiación y operaciones. Otro tema importante consistió en negociar técnicas a nivel local y superior, prácticas de negociación colectiva y alternativas para la solución de conflictos. No obstante, en algunos países las organizaciones de empleadores todavía no están autorizadas a concluir convenios colectivos o incluso a participar en negociaciones que se desarrollen a nivel superior al de la empresa.

Otras actividades de creación de capacidad y de asesoramiento también abarcaron una amplia gama de cuestiones, incluidas las siguientes:

- información y relaciones públicas;
- privatización de las empresas públicas;
- organización de fondos de garantía y seguros a través de las organizaciones de empleadores;
- gestión de la seguridad y la salud en el trabajo;
- productividad y gestión de la calidad;
- desarrollo de los recursos humanos;
- desarrollo de las PYME;
- cuestiones de género, y
- desarrollo de empresas socialmente responsables.

Asociación con las organizaciones de empleadores en Europa occidental

Durante el período de transición, las organizaciones de empleadores de Europa occidental prestaron asistencia a las organizaciones recientemente constituidas en Europa central y oriental y en Asia central. La ayuda prestada, a menudo organizada por conducto de la OIE, con el apoyo de la Unión de Confederaciones de Industriales y Empleadores de Europa (UNICE), revistió diversas formas, incluidos los contactos bilaterales, la participación en las iniciativas nacionales

y en las actividades de la Unión Europea. Asimismo, apoyaron considerablemente las actividades de la OIT en los países en transición, por ejemplo, movilizándose para conseguir fondos de sus gobiernos y de la Unión Europea, elaborando manuales y diversos materiales, visitando los países en transición para dar conferencias y prestar asesoramiento, y recibiendo visitas de estudio.

Esta asociación ha reforzado considerablemente la cooperación entre la OIT y sus mandantes empleadores en Europa oriental, que han desempeñado un papel activo en la reforma de la OIT a las puertas del nuevo milenio. Si bien las contribuciones aportadas por las organizaciones de empleadores de países de Europa occidental correspondieron fundamentalmente a la Unión Europea y su ampliación, los gobiernos y organizaciones de empleadores de tres países no pertenecientes a la UE (Chipre, Israel y Noruega) también prestaron un importante apoyo para fomentar la constitución de organizaciones de empleadores en países en transición.

Organizaciones de trabajadores

Los sindicatos en los países en transición continúan enfrentándose a importantes problemas en un contexto de progresiva privatización y reestructuración económica. En muchos países de Europa central y oriental, el diálogo tripartito ha tendido a ser un tanto artificial en los últimos cinco años y los sindicatos se han sentido cada vez más marginados del proceso de adopción de decisiones. La negociación colectiva ha quedado cada vez más relegada al plano nacional y apenas existe a nivel del ramo en muchos de los países interesados, y en muchas empresas privatizadas se evita activamente.

Esta situación ha repercutido negativamente en los sindicatos de los países en transición. Tras un descenso inicial del anterior nivel (artificial) del cien por cien de sindicación, que fue un proceso natural vinculado a la aparición de la verdadera representación de intereses, hubo una nueva disminución del número de miembros de los sindicatos. Así pues, la influencia de los sindicatos en el nuevo sector privado y en el sector informal en expansión es bastante escasa. Además, la creciente diversificación de los intereses de los trabajadores, especialmente por diferencias étnicas, religiosas y políticas, supone que el fomento de la solidaridad de los trabajadores es un proceso lento y difícil.

Sin embargo, en el decenio último los sindicatos de los países en transición han desplegado importantes esfuerzos para proteger los derechos de los trabajadores en un medio hostil y desconocido y para convencer a los gobiernos para que ratifiquen y apliquen las normas

internacionales del trabajo. Han tratado de influir en las reformas llevadas a cabo en el medio jurídico y en el proceso de establecimiento de instituciones durante la transición a una economía de mercado; y como en muchos países el ritmo de consolidación de las organizaciones de empleadores es relativamente lento, el desarrollo del diálogo social se ha centrado básicamente en la presencia de organizaciones de trabajadores comprometidas.

Asistencia de la OIT a las organizaciones de trabajadores

La asistencia prestada por la OIT a los sindicatos de los países en transición siguió orientándose a reforzar su capacidad para representar los intereses de los trabajadores y participar en el proceso trascendental de reforma legislativa e institucional concomitante a la aparición de las economías de mercado. Se prestó asesoramiento técnico, se organizaron actividades de formación y se divulgó información para ayudar a las organizaciones de trabajadores a convertirse en importantes socios en los foros bipartitos y tripartitos tanto en el plano nacional como sectorial, y especialmente en sectores tales como la agricultura, la educación y los servicios públicos. La asistencia prestada a los sindicatos de los países de Europa central y oriental contó con el apoyo financiero de varios países europeos, en particular, de los Países Bajos, Finlandia y Noruega, y se llevó a cabo en estrecha colaboración con la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) y Secretariados Profesionales Internacionales, así como con la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Comisión Sindical Consultiva.

Como parte de los continuos esfuerzos desplegados para ayudar a los sindicatos a introducir una verdadera negociación colectiva, se llevó a cabo un estudio con la participación de expertos sindicales de la región sobre experiencias de negociación colectiva en Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia. El estudio puso de manifiesto importantes dificultades en la promoción de la negociación colectiva en la industria, a nivel de sector y de empresa, que se trataron en un seminario subregional celebrado en Praga en 1996. Los resultados del estudio se utilizaron ampliamente en muchas actividades de formación. Asimismo, el estudio reveló que entre un 16 por ciento de los representantes (en Polonia) y un 32 por ciento (en Bulgaria) habían recibido asistencia de la OIT en forma de información, asesoramiento, documentación básica o formación.

Asimismo, se destacó la importancia de atender las necesidades de los sindicatos en los países en transición para dar una respuesta adecuada a la mundialización. Se distribuyó un manual sobre sindicatos y

empresas multinacionales, y en 1996 se celebró un seminario subregional sobre las actividades de las empresas multinacionales en Europa central y oriental. Los múltiples problemas derivados de la aplicación de los programas de ajuste estructural y del proceso de adhesión a la Unión Europea se discutieron en un seminario subregional sobre mundialización e integración regional que se celebró en Budapest en 1998.

Seguridad y salud en el trabajo

Se puso en marcha un proyecto (financiado por los Países Bajos) con vistas a aumentar la capacidad de las organizaciones de trabajadores para cumplir con sus nuevas responsabilidades en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, a raíz del desmoronamiento del sistema anterior. Este proyecto comprendía la organización de un seminario regional en Estonia en 1997, al que sucedió un estudio de un conjunto seleccionado de lugares de trabajo en ocho países en transición. Estas actividades sirvieron de base para el establecimiento de un programa de formación, que comenzó en 1999-2000 y se organizó en torno a una serie de seminarios subregionales para Europa sudoriental, los Estados bálticos, Europa central y Ucrania y la Federación de Rusia. El programa de formación tiene por principal objetivo mejorar las técnicas de participación e incrementar la capacidad de los sindicatos para influir en las reformas legislativas e institucionales y hacer que se tengan en cuenta las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo y medio ambiente en la negociación colectiva.

Educación obrera

Con miras a reforzar la capacidad institucional de los sindicatos para proporcionar servicios de alta calidad a sus miembros, se siguió dando prioridad a la asistencia destinada a modernizar las estructuras de los sindicatos y a adaptar sus programas de educación obrera. En 1996 se llevó a cabo un amplio estudio de centrales sindicales de Europa central y oriental. La información proporcionada por el estudio sobre las actividades de educación y estructuras de los sindicatos se discutió en un seminario subregional celebrado en Sofía en 1996.

Desde 1997 se ha atendido la necesidad de renovar el sistema de formación de los sindicatos en la Federación de Rusia mediante un proyecto destinado a contribuir a mejorar los servicios de educación obrera en las organizaciones de trabajadores centrales y locales. En un seminario celebrado en Moscú en 1997, los directores de centros de formación sindicales trataron de cuestiones de formación, así como del desarrollo orgánico y de la gestión estratégica de los sindicatos en el nuevo contexto económico y social. Los actuales servicios, estruc-

turas y políticas sindicales de educación se trataron en cursos prácticos celebrados en Noruega y en Turín en 1997, y se concibió una estrategia para mejorar los servicios de educación obrera de los sindicatos en la Federación de Rusia.

Desde 1998, se intensificaron las actividades de formación de instructores en la Federación de Rusia, y se prestó apoyo a la creación de redes de educación y a la elaboración y traducción de material didáctico sobre diversos temas de interés para las actividades de los sindicatos. La importancia que se concedió a los métodos de aprendizaje activo y a la discusión abierta influyó considerablemente en el fortalecimiento del debate interno de los sindicatos y de la democracia. En 1999 se estableció un sitio Internet, en colaboración con diversos sindicatos rusos, con vistas a mejorar el acceso a la información y el suministro de asistencia directa. Asimismo se estableció un servicio de asesoramiento jurídico por Internet.

Desde 1999 se ha estado prestando un mayor apoyo a la red de educadores de la Academia Sindical Europea de la CIOSL en los países de Europa central y oriental, con vistas a incrementar los conocimientos de los sindicatos en la utilización de la tecnología de la información con fines docentes y para la creación de redes. Se prestó asistencia a las redes sindicales mediante un curso sobre cuestiones de género, organización y derechos sindicales. En 1999 se inició otro proyecto para reforzar la capacidad de los sindicatos en Estonia, Letonia y Lituania para gestionar la información como un medio de mejorar sus conocimientos de la situación económica, social y política en rápida transformación y mejorar su capacidad de representar a sus miembros en todos los niveles.

Promover una imagen positiva de los sindicatos

Los periodistas sindicales trataron de la importancia de promover una imagen positiva de los sindicatos, especialmente en el contexto de la transición a economías de mercado, en un seminario subregional sobre sindicatos y los medios de comunicación, celebrado en Budapest en 1996, y en un seminario celebrado en Moscú en 1997. Si bien se destacó la importancia de los medios de comunicación independientes en el proceso de democratización, muchos de los participantes expresaron profundas preocupaciones por el aumento de la hostilidad del entorno político e ideológico respecto de las actividades sindicales y la rápida comercialización de los medios de comunicación.

Asistencia futura de la OIT a las organizaciones de trabajadores

La fuerza futura de los sindicatos en los países en transición dependerá mucho de su flexibilidad y aptitud de abordar con rapidez

unos problemas que están en continua evolución. Por consiguiente, el apoyo de la OIT a los sindicatos tendrá que orientarse a mejorar su capacidad para adaptarse al rápido cambio de situación, incluido el ajuste estructural y la adhesión a la Unión Europea, y proponer soluciones innovadoras que saquen provecho de la evolución positiva. La asistencia prestada contribuirá a establecer redes de información de alta calidad. Prestará mayor importancia a la organización y afiliación de nuevos miembros, a reforzar la competencia sindical para formular políticas de empleo socialmente responsables, aumentar la representación de las mujeres y grupos étnicos minoritarios, a mejorar la seguridad y salud en el trabajo y el medio ambiente y a ampliar la protección social a los grupos vulnerables de trabajadores, incluidos los ocupados en el sector informal.

Diálogo social a nivel sectorial

Un aspecto importante de las actividades de la OIT para promover el diálogo social es la organización de reuniones para los mandantes en sectores específicos. Si bien las principales reuniones son de carácter mundial, casi siempre se celebran en Ginebra y los mandantes de la región europea están bien representados. Asimismo se han llevado a cabo algunas actividades sectoriales de seguimiento a nivel regional.

Entre estas actividades cabe destacar la organización de conferencias subregionales, en colaboración con la Internacional de Servicios Públicos (ISP), en Tbilisi, Georgia, en julio de 1998; para representantes de los gobiernos y de los trabajadores de Armenia, Azerbaiyán y Georgia, y en Almaty, en 1999, para los participantes de Asia central. El tema de la conferencia de Tbilisi fue la reestructuración de los servicios públicos y el papel de los sindicatos en dicho proceso. La conferencia examinó la experiencia de las reformas del servicio público en la subregión durante el proceso de transición y reestructuración y trató de las posibilidades de mejorar el diálogo social en este contexto.

Asimismo, se prestaron servicios de asesoramiento a la Oficina de Servicio Civil de Kazajstán, que está llevando a cabo una importante reforma en el servicio civil. La OIT formuló observaciones sobre la nueva legislación del servicio civil en el país y organizó un viaje de estudios para miembros principales de la Oficina de Servicio Civil a Alemania y a la sede de la OIT para ponerlos al corriente de los sistemas modernos de gestión de personal en el servicio público y otras cuestiones vinculadas al proceso de reforma del servicio civil. Asimismo, se presentaron observaciones a petición del Gobierno de la Federación de Rusia sobre el proyecto de legislación del servicio civil.

En otra actividad llevada a cabo en colaboración con la ISP, se organizó un curso práctico regional en Praga en mayo de 1997 como respuesta a una petición formulada por la Comisión Técnica Permanente de Servicios Médicos y Salud en 1992 para que la OIT llevara a cabo un estudio sobre las condiciones de trabajo y de empleo en los servicios médicos y de salud en las economías en transición. Los participantes en el curso práctico, que representaron a 17 países en transición en la región, mencionaron que el ritmo y magnitud de las reformas de los servicios de salud habían sido espectaculares y en algunos casos habían estado al borde de provocar un colapso en los servicios de atención médica. Por consiguiente, insistieron en que la forma en que se introducía la reforma era al menos tan importante como la naturaleza de la misma. Asimismo, señalaron a la atención graves problemas en algunos países en lo que respecta a la falta de pago o al atraso en el pago de los salarios al personal de atención a la salud.

Tras la Reunión tripartita sobre la incidencia en el empleo y en las condiciones de trabajo de la mundialización de las industrias del calzado, los textiles y el vestido, celebrada en Ginebra en 1996 y que mereció una gran atención por parte de los medios de comunicación, se invitó a la OIT a participar en una serie de conferencias y reuniones organizadas por sindicatos internacionales, asociaciones de empleadores, ONG y otros foros. Se prestó asistencia en colaboración con la Comisión Europea para elaborar un código de conducta en el sector, que fue negociado por los representantes europeos de los trabajadores y de los empleadores. A petición de la Unidad de Diálogo Social de la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales (DG-V) de la Comisión Europea, la OIT también participó en una reunión celebrada en Praga en noviembre de 1999 sobre la promoción del código de conducta y el diálogo social en estas industrias en los países de Europa central y oriental.

Otra reunión sectorial que fue objeto de una amplia cobertura en la prensa especializada fue la Reunión tripartita sobre los problemas sociales y laborales en las explotaciones mineras pequeñas. Las conclusiones de la reunión se promovieron en una serie de cursos prácticos regionales, entre ellos, en dos que se celebraron respectivamente en Finlandia y Alemania.

Derechos fundamentales de los trabajadores

Los Estados Miembros de la región de Europa cuentan con un buen registro en términos de la ratificación de los convenios de la OIT, y particularmente de los convenios fundamentales. En 1995, la

OIT lanzó una campaña más amplia de ratificación de los siete convenios fundamentales, que luego fueron ocho con la adopción del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). Desde el inicio de la campaña, se han registrado 60 ratificaciones de esos convenios en los países de la región (véase el recuadro 2.26).

Recuadro 2.26. Nuevas ratificaciones de los convenios fundamentales de la OIT

Desde 1995 (y hasta el 30 de junio de 2000) se han registrado las siguientes ratificaciones nuevas (o confirmaciones de obligaciones anteriores) de los convenios fundamentales de la OIT para los Estados Miembros de la Región de Europa:

- **trabajo forzoso:** *Convenio núm. 29:* Estonia, República de Moldova, Turquía y Turkmenistán; *Convenio núm. 105:* Albania, Belarús, Bulgaria, República Checa, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Georgia, Kirguistán, Rumania, Federación de Rusia, San Marino, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán;
- **libertad sindical:** *Convenio núm. 87:* Georgia, República de Moldova y

Turkmenistán; *Convenio núm. 98:* República de Moldova, Suiza y Turkmenistán;

- **igualdad de oportunidades y de trato:** *Convenio núm. 100:* Estonia, República de Moldova y Turkmenistán; *Convenio núm. 111:* Albania, Irlanda, Kazajistán, República de Moldova, Reino Unido y Turkmenistán;
- **trabajo infantil:** *Convenio núm. 138:* Albania, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Georgia, Hungría, Islandia, Lituania, República de Moldova, Portugal, Reino Unido, San Marino, Suiza y Turquía; *Convenio núm. 182:* Eslovaquia, Finlandia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Portugal, Reino Unido, San Marino y Suiza.

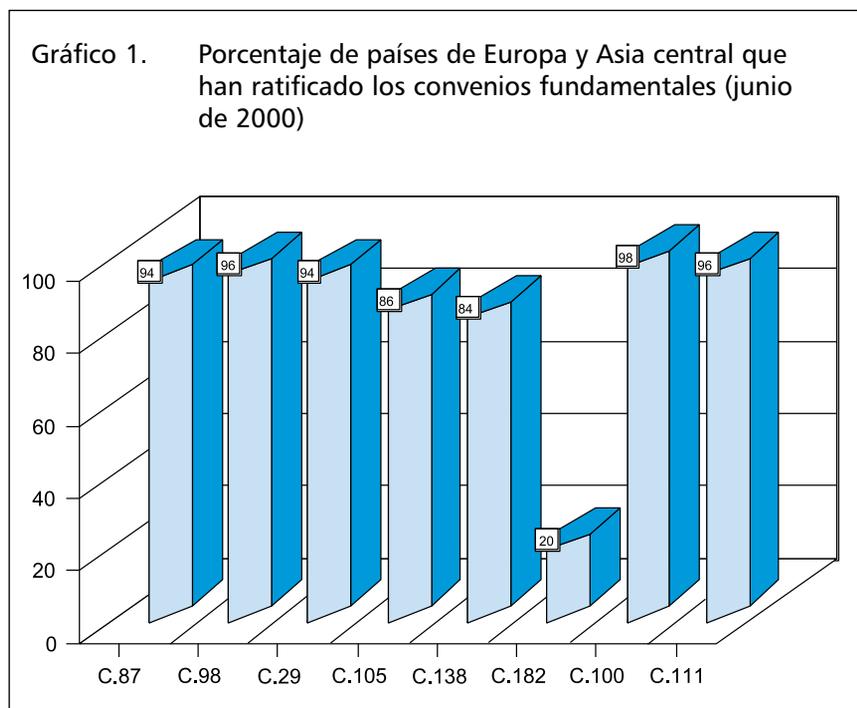
En julio de 2000, 36 países respaldados por la Oficina Regional para Europa han ratificado siete convenios fundamentales, mientras que otros nueve han ratificado seis, y tres han ratificado cinco de ellos. Con la ratificación del Convenio núm. 182 realizada por Eslovaquia, Finlandia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Portugal, San Marino, Reino Unido y Suiza (y la posterior ratificación del Convenio núm. 138 por el Reino Unido), estos diez Estados Miembros completaron la ratificación de los ocho convenios fundamentales de la OIT. Por otro lado, Kazajistán ha ratificado sólo uno de los convenios fundamentales (Convenio núm. 111) y Armenia ha ratificado dos (Convenios núms. 100 y 111) (véase el gráfico 1).

Asimismo, un gran número de Estados Miembros europeos ha señalado que el procedimiento de ratificación para el Convenio núm. 182 está en curso, que se están llevando a cabo las consultas tripartitas necesarias y que además intentarán ratificar el Convenio en un futuro cercano.

La Declaración de la OIT

Con la adopción llevada a cabo por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998 de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, los Estados Miembros reafirmaron su compromiso, y aun cuando en el pasado no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso de respetar, promover y hacer realidad los principios fundamentales de:

- la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- la abolición efectiva del trabajo infantil, y
- la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.



El respaldo unánime de los constituyentes de los Estados Miembros europeos para la adopción de la Declaración refleja el alto grado de ratificación en los convenios fundamentales en esta región. No obstante, debido a que varios países en la región están atravesando por el proceso de transición hacia una economía de mercado, y particularmente que cierto número de ellos se ha visto recientemente afectado por conflictos y otras crisis, se puede concluir que en la práctica los problemas surgirán en la aplicación de estos principios.

Por lo tanto, se han llevado a cabo acciones de seguimiento en la región para promover el cumplimiento de la Declaración. Estas medidas comprenden la traducción de la Declaración en lenguas europeas incluyendo, además de las lenguas oficiales de la OIT, el albanés, el bosnio, el búlgaro, el croata, el eslovaco, el estonio, el finlandés, el holandés, el húngaro, el italiano, el macedonio, el polaco, el portugués, el rumano, el serbio, el sueco, el turco y el ucraniano. En 1999 se llevó a cabo en San Petersburgo un curso práctico tripartito para promover la Declaración en los países de la CEI, y en enero de 2000 se realizó un seminario tripartito en Polonia para examinar con más detalle los puntos señalados en la Declaración a nivel nacional.

La Declaración de Sofía

Se reafirmó el respaldo a la Declaración en una Conferencia tripartita de alto nivel de los mandantes de la OIT sobre empleo, trabajo y política social en Europa sudoriental, organizada en Sofía, en octubre de 1999, por la OIT en cooperación con el Gobierno de Bulgaria. Esta conferencia surgió como respuesta a la situación de los países afectados por los conflictos de Europa sudoriental. La Conferencia reunió a los Ministros de Trabajo y de Relaciones Sociales y a los dirigentes de los interlocutores sociales de Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Hungría, Rumania y Turquía.

Los participantes de la Conferencia adoptaron la Declaración de Sofía, la cual fue diseñada para fortalecer las dimensiones sociales en la aplicación del Pacto de Estabilidad para Europa sudoriental, adoptado en Colonia en junio de 1999. Asimismo, respaldaron totalmente la Declaración Cumbre de Sarajevo, adoptada en julio de 1999, y fundamentalmente el punto que declara que los países de la región son dueños del proceso de estabilización y que todos los esfuerzos consagrados a este proceso y los compromisos son sumamente necesarios para alcanzar el éxito (véase el recuadro 2.27).

Recuadro 2.27. La Declaración de Sofía

En la Declaración de Sofía, los ministros de trabajo y los representantes de los empleadores y los trabajadores presentes en la Conferencia tripartita de alto nivel sobre empleo, trabajo y política social en Europa sudoriental subrayaron la experiencia pasada de que «la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social». También insistieron en «la importancia de la democracia como garante de los derechos humanos básicos, de políticas económicas y sociales transparentes y, por tanto, sólidas y de justicia social». En este sentido, añadieron que la reciente crisis de Kosovo, surgida tras conflictos prolongados en la región, ha «obstaculizado considerablemente los esfuerzos hacia la transición a una economía de mercado con estabilidad social». Así pues, abogaron por lo siguiente:

- una participación económica internacional más decidida, para contribuir a la rápida recuperación de los países de Europa sudoriental;
- la asociación de los representantes de los interlocutores sociales y la OIT en la labor de los cuadros de trabajo de Europa sudoriental para la prepara-

ción y la aplicación del Pacto de Estabilidad, y

- la creación de un Consejo para la Cooperación Económica y Social a escala gubernamental para los países de la Europa sudoriental, con una institución consultiva compuesta por representantes de los interlocutores sociales para fortalecer el desarrollo económico y social y los mecanismos de diálogo social.

Los ministros de trabajo y los representantes de los empleadores y trabajadores recibieron con agrado el compromiso adoptado por el G8 en Colonia en 1999 para fomentar la aplicación efectiva de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, y para promover la cooperación entre la OIT y las instituciones financieras internacionales en la promoción de la protección social y las normas de trabajo fundamentales. Además, se congratularon de la decisión de las organizaciones de empleadores y los sindicatos de crear sus respectivos foros para Europa sudoriental con el fin de fomentar la cooperación y las estrategias comunes.

Ejemplos de progreso y asuntos por resolver

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT examina cada año la aplicación de los convenios ratificados. Desde 1995, la Comisión ha señalado *con satisfacción* un número de casos en que se ha logrado progresar gracias a la aplicación de los convenios fundamentales (véase el recuadro 2.28).

Aún queda por resolver cierto número de casos y de asuntos relacionados con la aplicación de los convenios fundamentales, así como un extenso número de casos en los cuales el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración ha presentado quejas que surgieron antes de su formación y que fueron formuladas por los interlocutores sociales.

Recuadro 2.28. Casos de progreso observados por la Comisión de Expertos

Entre los casos de progreso en la aplicación de los convenios fundamentales por los Estados Miembros observados por la Comisión de Expertos durante el período 1995-2000, cabe citar los siguientes:

- *Azerbaián*, por la adopción de una legislación que prevé el pluralismo de los sindicatos y el derecho de huelga en general (aunque persisten ciertas restricciones al derecho de huelga que contravienen el Convenio núm. 87);
- *Croacia*, por la supresión de restricciones del derecho de huelga del sector ferroviario y de los funcionarios, aunque todavía es preciso tomar medidas para reducir el número de empleadores exigidos para formar una organización de empleadores;
- *Estonia*, por el registro de la Asociación Central de Sindicatos de Estonia;
- *Grecia*, por la extensión del derecho de negociación colectiva a los trabajadores del servicio público;
- *Letonia*, por una legislación que permite el pluralismo de los sindicatos y por la aprobación de la ley de huelgas;
- *Macedonia (Ex República Yugoslava de)*, por el reconocimiento previsto en la Constitución nacional del derecho de asociación y el derecho de huelga;
- *Reino Unido*, por el restablecimiento del derecho de los trabajadores de la Sede central de Comunicaciones del Gobierno en Cheltenham (GCHQ) a pertenecer al sindicato que deseen, y
- *Rumania*, por la supresión de ciertas restricciones del derecho de los empleadores de negociar colectivamente y las mejoras llevadas a cabo en la ley relativa a la solución de conflictos colectivos.

La Comisión de Expertos también observó con satisfacción la adopción de una legislación mejor sobre igualdad entre trabajadores y trabajadoras en Alemania, Azerbaián y Suiza, así como de disposiciones jurídicas o enmiendas en Israel, Malta y Suecia que armonizan las normas relativas a la edad mínima a lo dispuesto en el Convenio núm. 138.

Libertad sindical

Se presentaron diversas quejas al Comité de Libertad Sindical correspondientes a los países de la región. En un primer momento, en agosto de 1999, se examinaron los alegatos de la interferencia del Gobierno en el establecimiento y funcionamiento de los sindicatos en Estonia. El Comité de Libertad Sindical continúa con su labor de seguimiento de los aspectos de división y redistribución del patrimonio sindical en Polonia. En un caso reciente, se solicitó la intervención de la Federación de Rusia para garantizar la aplicación más efectiva de la legislación concerniente a las negociaciones colectivas. Uno de los casos relativos a Ucrania, que ha sido examinado por el Comité de Libertad Sindical, dio origen a la solicitud de realizar una modificación de la legislación actual con el fin de elimi-

nar la prohibición sobre el derecho a declarar huelga en los puertos. Asimismo, el Comité señaló la persistencia de los problemas en Bulgaria en relación a las huelgas y a la discriminación contra los sindicatos. En el caso de Rumania, el Comité de Libertad Sindical señaló con interés las modificaciones realizadas en la ley sobre el establecimiento de disputas colectivas, siguiendo sus anteriores debates respecto de este tema. Asimismo, la Comisión de Expertos ha continuado con el seguimiento de los puntos referentes a: la no representación en negociaciones colectivas de la gente de mar no residente y que se encuentra empleada a bordo, inscrita en el Registro Internacional de Buques de Dinamarca; las restricciones al derecho de huelga en el caso de ciertas categorías de funcionarios que no forman parte de la administración del Estado en Alemania, y la aplicación de un arbitraje obligatorio en el sector petrolero en Noruega.

Discriminación

En noviembre de 1999 el Consejo de Administración sostuvo un alegato bajo el artículo 24 de la Constitución de la OIT aduciendo el incumplimiento del Convenio núm. 111 por el Gobierno de Bosnia y Herzegovina en lo referente a la discriminación racial. No obstante, el informe de la Comisión tripartita se manifestó en contra del uso de criterios que, directa o indirectamente, tienen un impacto desproporcionado sobre los niveles de empleo de las mujeres.

Se ha presentado el debate ante la Comisión de Expertos sobre otros tantos países de Europa central y oriental en relación a la falta de protección contra la discriminación racial, con referencia especial a los gitanos. Respecto de este tema, la Comisión de Expertos ha expresado su preocupación por la falta de tolerancia demostrada con actitudes sociales y políticas del Gobierno, y debido a la escasa participación de los gitanos en los temas referentes a la educación, a la formación profesional y al empleo.

Trabajo forzoso

Con respecto al trabajo forzoso, la Comisión de Expertos ha expresado su opinión acerca de la aplicación de los Convenios núms. 29 y 105 relacionados al trabajo que realizan los convictos en prisiones privatizadas o para particulares o empresas. Este es un aspecto que presenta nuevas dimensiones y que está siendo examinado por los comités de expertos en cierto número de países y que además representó el objeto de discusión presentado por la Comisión sobre la Aplicación de Normas de la Conferencia en 1999.

Igualdad de género

Las actividades de la OIT desde 1995 para promover la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras se realizaron en el contexto del seguimiento a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing ese mismo año. En 1999, la labor de la OIT sobre las cuestiones de igualdad de género fue estimulada por el decidido apoyo del nuevo Director General a la política de fomento de las cuestiones de género en todas las actividades de la OIT, tanto dentro de la Oficina como en la asistencia a los mandantes.

Una de las acciones más concretas de seguimiento a la Conferencia de Beijing, realizada por la OIT, fue un proyecto financiado por Holanda sobre la difusión de los derechos de las trabajadoras en nueve países del mundo. Uno de estos países fue Hungría, en donde el proyecto se ejecutó entre los años 1996 y 1998 (véase el recuadro 2.29).

Recuadro 2.29. Derechos de las trabajadoras en Hungría

Hungría fue uno de los países incluidos en el proyecto para la formación y la difusión de información sobre los derechos de las trabajadoras financiado por Holanda. Tras la creación del Comité Directivo Nacional a comienzos de 1997, se elaboró un plan de acción para el proyecto. El plan de acción comprendía la preparación de material de formación e información y la celebración de ocho seminarios de información en diversas ciudades húngaras sobre distintos aspectos de los derechos de las trabajadoras, en especial sobre la situación de la mujer en las minorías étnicas y las trabajadoras con algún tipo de discapacidad. Los seminarios reunieron a representantes de grupos de mujeres y se formó a varias para ser instructoras sobre derechos de las trabajadoras. Algunas de las conclusiones del proyecto se ex-

pusieron en un volumen sobre los derechos de la mujer trabajadora publicado en 1998.

La sinergia entre el proyecto y las medidas emprendidas a escala nacional queda ilustrada por una demanda judicial, que marcó un hito, presentada por uno de los miembros del Comité Directivo Nacional con el apoyo de la Secretaría para la Igualdad de Oportunidades. El juicio dio lugar a una sentencia que establecía que un anuncio de trabajo que solicitase de manera específica candidatos masculinos infringía la prohibición de discriminar, así como los derechos constitucionales y personales del demandante.

Tras la conclusión del proyecto, el Comité Directivo ha vuelto a reunirse y se han propuesto nuevas actividades. Los miembros de ese Comité también han participado en otras actividades de la OIT.

En abril de 1997 se celebró en Budapest un seminario tripartito subregional sobre cuestiones de género e igualdad, que reunió a altos representantes de los mandantes tripartitos y representantes de las organizaciones de mujeres de Bulgaria, República Checa, Croacia,

Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia, Federación de Rusia y Ucrania. Los participantes analizaron la situación de la mujer en la subregión y las medidas que podrán ser adoptadas por cada uno de los participantes para promover una mejor igualdad. El seminario significó la oportunidad para los mandantes de ciertos países, incluyendo la República Checa, Hungría y Polonia, de representar sus planes de acción nacional para promover la igualdad de género en sus países. Los participantes en el seminario adoptaron un conjunto de recomendaciones de política para la promoción de la igualdad de género en Europa central y oriental.

Una actividad posterior a este seminario subregional fue la conferencia nacional tripartita sobre la mujer y el mercado de trabajo, celebrada en Ucrania en febrero de 1998. La conferencia se realizó con más de 150 participantes del Gobierno nacional y regional, interlocutores sociales y organizaciones no gubernamentales de mujeres. Una de las propuestas de esta conferencia fue el lanzamiento de un proyecto de la OIT sobre los derechos de las trabajadoras, que se realizó poco después con el establecimiento de un Comité Directivo compuesto por los representantes de los mandantes tripartitos y de las organizaciones de mujeres. El proyecto asimismo incluyó la adaptación y traducción de los materiales de información y formación y además la celebración de una serie de seminarios sobre diferentes aspectos referentes a los derechos de las trabajadoras.

Las actividades de la OIT en las cuestiones de igualdad de género no incluyen únicamente la ejecución de proyectos específicos relativos a los derechos de las trabajadoras y la promoción de más y mejores trabajos para las mujeres, sino que abarca todo lo relacionado con su trabajo. Resulta particularmente acertado el asesoramiento técnico y otras formas de respaldo proporcionados para mejorar la legislación del trabajo y el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo, para las cuales la igualdad representa un aspecto fundamental. Así como también resultan acertadas las actividades llevadas a cabo para fortalecer las organizaciones de empleadores y trabajadores, muchas de las cuales incluyen componentes de un género específico, y algunas de las cuales han dedicado su labor exclusivamente a la igualdad de género.

Un ejemplo de esto último fue la Reunión de expertos en igualdad de género organizada por la OIT en marzo de 1999, que reunió a expertos de los sindicatos de siete países de la región con la finalidad de discutir las cuestiones de igualdad entre los sexos y para la elaboración de los materiales apropiados para la formación e información. Asimismo, con el respaldo de la OIT, se incluyeron sesiones de formación sobre los derechos de las trabajadoras y normas inter-

nacionales del trabajo en las reuniones regionales de diversos Secretariados Profesionales Internacionales. Durante 1999, la OIT y los ministerios de trabajo de Eslovaquia, República de Moldova y Rumania organizaron de manera conjunta una serie de seminarios nacionales tripartitos de dos días de duración para analizar el tema concerniente a la situación de la mujer en el mercado de trabajo y sus derechos. En un seminario tripartito llevado a cabo en Estonia en abril de 2000 se llegó a un consenso para ratificar el Convenio núm. 111. Asimismo, se realizó una investigación sobre la mujer en el mercado de trabajo en diferentes países de Europa central y oriental.

Trabajo infantil

A pesar de que la participación de los niños en las actividades económicas no es muy amplia en los países de la región europea, al menos en comparación con los niveles de otras regiones, el conocimiento respecto de este tema se ha incrementado significativamente en los últimos años. Por un lado, esto se debe a que el proceso de transición ha obtenido como resultado la aparición de altos niveles de pobreza en varios países de Europa central y oriental y en Asia central que han originado la presencia del trabajo infantil. Sin embargo, la toma de conciencia sobre este problema también se ha incrementado considerablemente en los países industrializados y el trabajo infantil ha tomado un lugar principal en el programa político. Los recientes conocimientos globales, acerca de las lesiones producidas en los niños que están sujetos a realizar trabajos riesgosos y arduos, surgieron como resultado del imperioso respaldo otorgado por los mandantes al Convenio y Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil que la Conferencia adoptó en 1999.

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil

Además de estas normas, particularmente los Convenios núms. 138 y 182, la principal herramienta operacional de la OIT en el combate contra el trabajo infantil es su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (OIT-IPEC). Lanzado originalmente en 1992 como un programa donante operativo en seis países participantes, el OIT-IPEC se desempeña actualmente como una asociación que incluye aproximadamente 90 países. Siguiendo los pasos de Alemania, el primer donante, los Estados Miembros europeos desempeñan una función esencial con el respaldo del Programa. Alemania, España y Reino Unido continúan estando entre los contribuyentes más importantes (véase el recuadro 2.30).

Recuadro 2.30. Donantes europeos del OIT-IPEC

Los donantes europeos desempeñan una función primordial de apoyo al Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT, en particular los siguientes:

- desde 1991: Alemania
- desde 1992: Bélgica
- desde 1995: España, Francia, Noruega
- desde 1996: Dinamarca, Italia, Países Bajos
- desde 1997: Comisión Europea, iniciativas de los interlocutores sociales italianos, Reino Unido, Suiza
- desde 1998: Austria, Finlandia, Polonia
- desde 1999: Comunidad Autónoma de Madrid, Suecia
- desde 2000: Hungría

Los países europeos han estado trabajando con el fin de destacar el perfil del problema del trabajo infantil. En 1997, una serie de conferencias internacionales representaron la forma de incrementar los conocimientos sobre este tema. Las más importantes de estas reuniones fueron la Conferencia sobre el Trabajo Infantil, llevada a cabo en Amsterdam en febrero de 1997, y la Conferencia Internacional sobre Trabajo Infantil, que se realizó en Oslo, en octubre del mismo año. Los ciudadanos de varios países europeos han otorgado de manera entusiasta el respaldo a otras iniciativas planteadas con la intención de prestar atención a este tema, incluyendo la Marcha Mundial contra el Trabajo Infantil realizada por niños trabajadores, que viajaron por aproximadamente 100 países para llevar su mensaje a la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1998. Se formaron grupos de niños en edad escolar, implicados en el fenómeno de trabajo infantil, y en cierto número de países europeos se presentaron exposiciones. En junio de 1997, el Consejo de Europa adoptó, con asistencia técnica de la OIT, la Recomendación 1336 (1997) sobre la lucha contra la explotación del trabajo infantil como cuestión prioritaria.

Actividades operacionales del IPEC

Las actividades operacionales del IPEC a nivel nacional están centradas en 37 países que han firmado un memorándum de entendimiento con la OIT. Aproximadamente unos 30 países del mundo están envueltos en la ejecución de dicho Programa de una manera menos formal. En la región europea, Turquía fue uno de los seis países que originalmente firmó un memorándum de entendimiento. Más recientemente, en 1999, lo hizo Albania. Asimismo, en este país se elaboró un documento que resumía el Programa y que fue aprobado por el Gobierno con la finalidad de iniciar los planes de acción directa referentes a los niños de la

calle, niños trabajadores en la agricultura y tráfico de niños. Siguiendo un trabajo preparativo sustancial, Rumania también firmó un memorándum de entendimiento en junio de 2000 y desarrolló un programa amplio de asistencia con la finalidad de alcanzar los objetivos siguientes:

- la prevención del incremento del trabajo infantil;
- el fortalecimiento de la capacidad de los representantes gubernamentales y no gubernamentales para tomar acción en la eliminación del trabajo infantil;
- la puesta en práctica de una investigación para fijar el grado y naturaleza del trabajo infantil en el país, y
- el conocimiento profundo de los temas relacionados con el trabajo infantil a nivel nacional.

En 1999, se formó en Kirguistán una misión para la elaboración del programa con vistas a iniciar las actividades de IPEC en el país. En la Federación de Rusia se está poniendo en práctica un programa para los niños trabajadores en San Petersburgo. Este programa está diseñado con la finalidad de fortalecer la capacidad de las instituciones respectivas para dirigir el problema relacionado con los niños que trabajan en las calles y para proporcionar asistencia directa a los mismos. Asimismo, se han estado realizando actividades preparatorias en la Federación de Rusia para iniciar las acciones en contra del trabajo infantil a nivel nacional.

Turquía ha sido testigo de un incremento constante en la incidencia del trabajo infantil visible durante un período de transición de una economía basada en la agricultura a una economía industrial, con una concentración de focos de pobreza en las ciudades de rápida expansión. En 1994 se realizó una medición de la fuerza laboral que descubrió que aproximadamente 4 millones de un total estimado de 12 millones de niños, cuyas edades oscilaban entre los 6 y 14 años, se encontraban trabajando. Aproximadamente el 13 por ciento de los niños en este grupo de edades no asistían a la escuela.

Desde que forma parte de los países participantes en los inicios de IPEC, Turquía ha evolucionado considerablemente en el tema del trabajo infantil, asunto que se ha convertido en una prioridad del desarrollo nacional y una importante preocupación de las organizaciones de empleadores y trabajadores. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estableció por todo el país una unidad de trabajo infantil y una unidad de inspectores del trabajo capacitados en la materia. Asimismo, este Ministerio ha desarrollado un programa piloto integrado para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil en ciertas zonas industriales de Turquía occidental; además, ha presentado una propuesta para la adopción de una política de

trabajo infantil como componente integral de los esfuerzos para el desarrollo nacional del Gobierno, basado en un programa nacional de tiempo límite. En 1997, se adoptó una ley por la que se amplía el período de escolaridad obligatoria que pasa de cinco a ocho años.

Uno de los puntos fuertes de la acción contra el trabajo infantil en Turquía ha sido su base tripartita. La cooperación entre varios ministerios gubernamentales y las organizaciones de empleadores y los sindicatos, así como las universidades y un gran número de ONG, ha logrado que este país señale el camino a seguir en varios ámbitos (véase el recuadro 2.31).

Recuadro 2.31. Los empleadores turcos contra el trabajo infantil

En Turquía, el trabajo infantil es particularmente frecuente en las PYME y en el sector informal. Por ese motivo, las asociaciones de empleadores que cubren la pequeña empresa y las microempresas están bien situadas para abordar el problema. Una asociación que así lo ha hecho es la Confederación de Comerciantes y Artesanos Turcos (TESK), que representa a las PYME y a los artesanos. Entre sus iniciativas para combatir el trabajo infantil, podemos citar las siguientes:

- creación de un programa para fomentar las oportunidades de generación de ingresos para los padres de los niños trabajadores, basado en la metodología de formación utilizada en Start Your Business (Inicie su Ne-

gocio) de la OIT y un plan de microfinanciación, con miras a liberar a sus hijos del trabajo, y

- organización de grupos de consulta de inspección de los lugares de trabajo, que visitan a los empleadores en el terreno y garantizan que la formación profesional proporcionada a los niños más mayores es adecuada y se lleva a cabo en condiciones de trabajo seguras.

La Confederación de Asociaciones de Empleadores de Turquía (TISK) también ha puesto en marcha su propio programa de formación para grupos de consulta de inspección de los lugares de trabajo, a fin de mejorar las condiciones de trabajo y la calidad de la formación profesional ofrecida a los niños más mayores.

Se ha alcanzado un progreso en Turquía que se ve especialmente reflejado en el éxito de los criterios demostrados inicialmente en los programas de acción de OIT-IPEC. Un ejemplo del éxito obtenido es el centro establecido en Ankara para los niños que trabajan en las calles, el cual se formó originalmente en colaboración de OIT-IPEC y la municipalidad de la Gran Ankara. Cuando el financiamiento del programa finalizó en 1997, la municipalidad continuó operando en el centro; uno de sus mayores logros fue el de reincorporar a 1.200 niños al sistema de educación primaria durante un período de más de tres años. En Diyarbakir se estableció un centro similar de rápida urbanización para las familias pobres de las zonas rurales con un alto índice de niños que trabajan y viven en las calles.

Como respuesta de la OIT al terremoto ocurrido en Izmit en agosto de 1999 que agravó el problema del trabajo infantil en las calles de las zonas afectadas, se adoptó un criterio basado en la experiencia de los centros para niños de la calle en Ankara y Diyarbakir.

Programa de información estadística y de seguimiento en materia de trabajo infantil

El Programa de Información Estadística y de Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC) fue lanzado en enero de 1998 como parte integral del Programa OIT-IPEC para asistir a los Estados Miembros en la recopilación, análisis y difusión de datos comparables sobre trabajo infantil. Basados en la metodología desarrollada por la OIT en años precedentes para realizar mediciones del trabajo infantil, el Programa está diseñado para el análisis de la dimensión, naturaleza, distribución, causas y consecuencias del trabajo infantil, para asistir en las intervenciones específicas, para fortalecer la capacidad interna del país para emprender investigaciones similares y garantizar la comparabilidad de datos entre los países.

Algunas de las mediciones llevadas a cabo en el marco del SIMPOC se realizaron en Georgia, Portugal y Ucrania (véase el recuadro 2.32). Las investigaciones están en curso o por lo menos se planea ejecutarlas dentro de poco tiempo en Italia, Rumania y Turquía.

Recuadro 2.32. Encuestas sobre el trabajo infantil en Georgia, Portugal y Ucrania

Se realizaron encuestas estadísticas en el marco del Programa de Información Estadística y de Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC) de la OIT-IPEC en los siguientes países:

- *Georgia*, país en el que la encuesta por módulos sobre trabajo infantil puso de manifiesto que, entre septiembre de 1999 y abril de 2000, cerca de 483.900 niños de entre 7 y 17 años (o el 58,3 por ciento del grupo de edad) participaban en actividades económicas, en particular niños que trabajaban en los alrededores de su casa durante más de 24 horas por semana;
- *Portugal*, en el que se descubrió que, en octubre y noviembre de 1998, más de 34.000 niños de edades comprendidas entre 6 y 15 años (o casi el 4 por

ciento del grupo de edad) participaban en actividades económicas: los resultados de la encuesta se expusieron en un seminario nacional de alto nivel; y

- *Ucrania*, donde se averiguó que, en el segundo y tercer trimestres de 1999, más de 416.000 niños de entre 5 y 17 años (o el 6,6 por ciento del grupo de edad) participaban en actividades económicas: la metodología y los primeros resultados de la encuesta se discutieron en un seminario nacional de alto nivel, celebrado en junio de 1999, y los resultados finales se presentaron en la Conferencia subregional sobre estadísticas de trabajo infantil que tuvo lugar en Ucrania en mayo de 2000 y a la que acudieron representantes de 10 países.



Anexo estadístico

Cuadro 1. PNUD: Índice de desarrollo humano — Europa y Asia central

<i>Clasificación en Europa</i>	<i>Clasificación mundial</i>	<i>País</i>	<i>Esperanza de vida al nacer (años) 1998</i>	<i>Tasa de alfabetización adultos (%) 1998</i>	<i>PIB per cápita (PPA \$E.U.)* 1998</i>
1	2	Noruega	78,3	99,0	26.342
2	5	Islandia	79,1	99,0	25.110
3	6	Suecia	78,7	99,0	20.659
4	7	Bélgica	77,3	99,0	23.223
5	8	Países Bajos	78,0	99,0	22.176
6	10	Reino Unido	77,3	99,0	20.336
7	11	Finlandia	77,0	99,0	20.847
8	12	Francia	78,2	99,0	21.175
9	13	Suiza	78,7	99,0	25.512
10	14	Alemania	77,3	99,0	22.169
11	15	Dinamarca	75,7	99,0	24.218
12	16	Austria	77,1	99,0	23.166
13	17	Luxemburgo	76,8	99,0	33.505
14	18	Irlanda	76,6	99,0	21.482
15	19	Italia	78,3	98,3	20.585
16	21	España	78,1	97,4	16.212
17	22	Chipre	77,9	96,6	17.482
18	23	Israel	77,9	95,7	17.301
19	25	Grecia	78,2	96,9	13.943
20	27	Malta	77,3	91,5	16.447
21	28	Portugal	75,5	91,4	14.701
22	29	Eslovenia	74,6	99,6	14.293
23	34	República Checa	74,1	99,0	12.362
24	40	Eslovaquia	73,1	99,0	9.699
25	43	Hungría	71,1	99,3	10.232
26	44	Polonia	72,7	99,7	7.619
27	46	Estonia	69,0	99,0	7.682
28	49	Croacia	72,8	98,0	6.749
29	52	Lituania	70,2	99,5	6.436
30	57	Belarús	68,1	99,5	6.319
31	60	Bulgaria	71,3	98,2	4.809

Cuadro 1. Continuación

<i>Clasificación en Europa</i>	<i>Clasificación mundial</i>	<i>País</i>	<i>Esperanza de vida al nacer (años) 1998</i>	<i>Tasa de alfabetización adultos (%) 1998</i>	<i>PIB per cápita (PPA \$E.U.)* 1998</i>
32	62	Federación de Rusia	66,7	99,5	6.460
33	63	Letonia	68,7	99,8	5.728
34	64	Rumania	70,2	97,9	5.648
35	69	Ex República Yugoslava de Macedonia	73,2	94,6	4.254
36	70	Georgia	72,9	99,0	3.353
37	73	Kazajstán	67,9	99,0	4.378
38	78	Ucrania	69,1	99,6	3.194
39	85	Turquía	69,3	84,0	6.422
40	90	Azerbaiyán	70,1	99,0	2.175
41	93	Armenia	70,7	98,2	2.072
42	94	Albania	72,9	83,5	2.804
43	98	Kirguistán	68,0	97,0	2.317
44	100	Turkmenistán	65,7	98,8	2.550
45	102	República de Moldova	67,8	98,6	1.947
46	106	Uzbekistán	67,8	88,0	2.053
47	110	Tayikistán	67,5	99,0	1.041
		Europa central y oriental y Asia central	68,9	98,6	6.200
		Países de la OCDE	76,4	97,4	20.357
		Mundo	66,9	78,8	6.526

No están disponibles las cifras para Bosnia y Herzegovina, San Marino y Yugoslavia.

* Paridad de poder adquisitivo — cifras del PIB adaptadas.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe sobre Desarrollo Humano, 2000*.

Cuadro 2. Crecimiento real del PIB por año (evolución en porcentajes)

<i>País</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>Previsiones 2000</i>	<i>Previsiones 2001</i>
Albania	-7,0	8,0	8,0	8,0	8,0
Alemania	1,5	2,2	1,5	2,8	3,3
Armenia	3,3	7,2	4,0	6,0	6,0
Austria	1,2	2,9	2,0	3,1	3,3
Azerbaiyán	5,8	10,0	7,4	4,6	7,9
Belarús	11,4	8,3	3,0	n.e.	2,0
Bélgica	3,5	2,7	2,3	3,3	2,9
Bosnia y Herzegovina	30,0	18,0	8,0	14,0	14,0
Bulgaria	-7,0	3,5	2,5	4,0	4,5
República Checa	0,3	-2,3	-0,5	1,6	2,7
Chipre	2,5	5,0	4,5	n.e.	n.e.
Croacia	6,5	2,3	-2,0	2,5	3,5
Dinamarca	3,1	2,7	1,3	1,7	2,1
Eslovaquia	6,5	4,4	1,0	2,0	3,9
Eslovenia	4,6	3,9	3,8	4,0	4,6
España	3,8	4,0	3,7	3,7	3,4
Estonia	10,6	4,0	-1,3	4,0	6,0
Ex República Yugoslava de Macedonia	1,4	2,9	2,5	6,0	5,0
Finlandia	6,3	5,0	3,6	4,1	3,5
Francia	2,0	3,4	2,7	3,5	3,1
Georgia	10,8	2,9	3,0	4,0	5,0
Grecia	3,4	3,7	3,5	3,6	3,1
Hungría	4,6	4,9	4,1	4,5	4,6
Irlanda	10,7	8,9	8,4	7,4	7,2
Islandia	5,4	5,1	5,6	4,7	3,5
Israel	2,7	2,0	2,2	3,8	3,5
Italia	1,8	1,5	1,4	2,7	2,8
Kazajstán	1,7	-2,5	1,7	3,0	3,5
Kirguistán	9,9	2,3	2,2	2,4	3,2
Letonia	6,5	3,6	0,8	4,0	6,0
Lituania	7,3	5,1	-3,3	2,1	4,0
Luxemburgo	7,3	5,0	5,2	5,1	5,0

Cuadro 2. Continuación

<i>País</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>Previsiones 2000</i>	<i>Previsiones 2001</i>
Malta	3,7	3,1	3,5	n.e.	n.e.
Moldova, República de	1,3	-8,6	-5,0	2,0	4,0
Noruega	4,3	2,1	0,8	3,3	2,3
Países Bajos	3,8	3,7	3,5	3,8	3,4
Polonia	6,8	4,8	4,1	5,2	5,5
Portugal	3,8	3,9	3,0	3,4	3,1
Reino Unido	3,5	2,2	2,0	3,0	2,0
Rumania	-6,1	-5,4	-3,9	1,3	4,0
Rusia, Federación de	0,9	-4,5	3,2	1,5	1,4
Suecia	2,0	3,0	3,8	3,9	3,2
Suiza	1,7	2,1	1,7	2,1	2,1
Tayikistán	1,7	5,3	3,7	5,0	6,5
Turkmenistán	-11,3	5,0	16,0	18,9	2,2
Turquía	7,6	3,1	-4,3	n.e.	n.e.
Ucrania	-3,0	-1,7	-0,4	0,5	3,0
Uzbekistán	2,4	4,4	4,1	3,0	2,0
Unión Europea	2,6	2,7	2,3	3,2	3,0

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI): *Perspectivas de la economía mundial* (Washington, D.C., FMI), abril de 2000, en <http://www.imf.org/external/pubs/force/weo/2000/01/index.htm>.

Cuadro 3. Tasa de desempleo: 1995-1999

<i>País</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Albania*	12,9	11,8	14,9	17,6	14,6
Alemania**	8,1	8,8	9,8	9,3	9,0
Armenia*	8,1	9,7	11,0	8,9	11,5
Austria**	5,9	6,3	6,4	6,5	6,3
Azerbaiyán*	1,1	1,1	1,3	1,4	1,2
Belarús*	2,7	4,0	2,8	2,3	2,0
Bélgica**	12,9	12,7	12,4	11,6	10,8
Bosnia y Herzegovina*	n.e.	n.e.	n.e.	38,5	39,1
Bulgaria*	11,1	12,5	13,7	12,2	16,0
República Checa**	4,1	3,9	4,8	6,5	8,9
Chipre*	2,6	3,1	3,4	3,3	
Croacia*	17,6	15,9	17,6	18,6	20,8
Dinamarca**	10,2	8,7	7,7	6,4	5,7
Eslovaquia*	13,1	12,8	12,5	15,6	19,2
Eslovenia*	14,5	14,4	14,8	14,6	13,0
España**	22,7	22,2	20,8	18,8	15,8
Estonia*	5,0	5,6	4,6	5,1	6,7
Ex República Yugoslava de Macedonia*	35,6	38,8	41,7	41,4	47
Finlandia**	15,4	14,6	12,7	11,4	10,1
Francia**	11,6	12,3	12,5	11,8	11,1
Georgia*	3,4	3,2	8,0	4,2	5,6
Grecia**	10,0	10,3	10,2	11,2	11,3
Hungría**	10,4	10,1	8,9	8,0	7,0
Irlanda**	12,2	11,9	10,3	7,6	5,8
Islandia**	5,0	4,3	3,7	3,0	2,0
Israel***	6,9	6,7	7,7	8,6	9,3
Italia**	11,7	11,7	11,8	11,9	11,6
Kazajstán*	2,1	4,1	3,9	3,7	3,9
Kirguistán*	3,0	4,5	3,1	3,1	3,0
Letonia*	6,6	7,2	6,7	9,2	9,1
Lituania*	7,3	6,2	6,7	6,9	10,0
Luxemburgo**	3,0	3,3	3,3	3,1	2,9
Malta*	3,8	4,4	5,0	4,9	

Cuadro 3. Continuación

País	1995	1996	1997	1998	1999
Moldova, República de*	1,4	1,5	1,7	1,9	2,1
Noruega**	4,9	4,8	4,1	3,2	3,2
Países Bajos**	7,1	6,6	5,5	4,2	3,2
Polonia**	13,3	12,3	11,2	10,6	11,4
Portugal**	7,2	7,3	6,8	5,0	4,5
Reino Unido**	8,6	8,0	6,9	6,2	6,1
Rumania*	9,5	6,3	8,8	10,3	11,5
Rusia, Federación de*	8,9	9,3	11,2	13,3	12,3
Suecia**	7,7	8,0	8,0	6,5	5,5
Suiza**	4,2	4,7	5,2	3,9	2,8
Tayikistán*	1,8	2,4	2,8	2,9	3,1
Turkmenistán*	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.
Turquía**	6,9	6,0	6,4	6,3	6,6
Ucrania*	0,6	1,5	2,8	4,3	4,3
Uzbekistán*	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5
Yugoslavia*	24,7	26,1	25,6	27,2	27,4

* Comisión Económica para Europa: *Economic Survey of Europe*, 2000, núm. 1; 1999, núm. 3; 1998, núms. 1 y 3, y *Economic Survey of Europe in 1995-1996* (Ginebra, Naciones Unidas). Las cifras para 1999 corresponden a fines de año.

** Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): *Perspectivas económicas*, diciembre de 1999.

*** Fondo Monetario Internacional (FMI): *Perspectivas de la economía mundial*, abril de 2000.

Las cifras de desempleo del FMI de 1999 para Austria (un 4,3 por ciento), Bélgica (un 9,0 por ciento), Grecia (un 10,5 por ciento) y Reino Unido (un 4,4 por ciento) son considerablemente más bajas que las de la OCDE.

Cuadro 4. Miembros de la Organización Regional Europea

<i>País</i>	<i>OIT</i>	<i>OSCE</i>	<i>Consejo de Europa</i>	<i>OCDE</i>	<i>Unión Europea</i>	<i>País que solicita su adhesión a la Unión Europea</i>	<i>CEI</i>
Albania	x	x	x				
Alemania	x	x	x	x	x		
Armenia	x	x	x				x
Austria	x	x	x	x	x		
Azerbaiyán	x	x					
Belarús	x	x					x
Bélgica	x	x	x	x	x		
Bosnia y Herzegovina	x	x					
Bulgaria	x	x	x			x	
República Checa	x	x	x	x		x	
Chipre	x	x	x			x	
Croacia	x	x	x				
Dinamarca	x	x	x	x	x		
Eslovaquia	x	x	x			x	
Eslovenia	x	x	x			x	
España	x	x	x	x	x		
Estonia	x	x	x			x	
Ex República Yugoslava de Macedonia	x	x	x				
Finlandia	x	x	x	x	x		
Francia	x	x	x	x	x		
Georgia	x	x	x				x
Grecia	x	x	x	x	x		
Hungría	x	x	x	x		x	
Irlanda	x	x	x	x	x		
Islandia	x	x	x	x			
Israel	x						
Italia	x	x	x	x	x		
Kazajstán	x	x					x
Kirguistán	x	x					x
Letonia	x	x	x			x	
Lituania	x	x	x			x	

Cuadro 4. Continuación

<i>País</i>	<i>OIT</i>	<i>OSCE</i>	<i>Consejo de Europa</i>	<i>OCDE</i>	<i>Unión Europea</i>	<i>País que solicita su adhesión a la Unión Europea</i>	<i>CEI</i>
Luxemburgo	X	X	X	X	X		
Malta	X	X	X			X	
Moldova, República de	X	X	X				X
Noruega	X	X	X	X			
Países Bajos	X	X	X	X	X		
Polonia	X	X	X	X		X	
Portugal	X	X	X	X	X		
Reino Unido	X	X	X	X	X		
Rumania	X	X	X			X	
Rusia, Federación de	X	X	X				X
San Marino	X	X	X				
Suecia	X	X	X	X	X		
Suiza	X	X	X	X			
Tayikistán	X	X					X
Turkmenistán	X	X					X
Turquía	X	X	X	X		X	
Ucrania	X	X	X				X
Uzbekistán	X	X					X
Yugoslavia	X*	X**					

* Hace referencia a la Ex República Federal Socialista de Yugoslavia. Según la decisión tomada por el Consejo de Administración sobre la base de las resoluciones correspondientes de las Naciones Unidas, ningún Estado cuya participación haya sido suspendida en 1992 es reconocido como Miembro.

** Participación suspendida en 1992.

Cuadro 5. Gastos de la OIT en programas de cooperación técnica en Europa por fuentes de financiación, 1989-1999 (en miles de dólares)

<i>Fuentes de financiación</i>	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PNUD	576	704	689	660	624	1.344	956	1.127	2.755	2.482	2.545
Fondos en fideicomiso y multilaterales	975	1267	1.919	4.100	4.408	4.298	6.824	4.553	2.627	2.275	2.655
FNUAP	53	21	5	18	27	—	—	—	—	—	21
Presupuesto ordinario de la OIT	208	297	563	566	1.051	591	1.033	392	1.422	482	1.631
Total	1.813	2.289	3.176	5.344	6.111	6.232	8.814	6.072	6.804	5.238	6.852
Tasa de crecimiento anual %	18	26,3	38,8	68,3	14,3	2	41,3	-31,1	12,1	-23,0	30,8
Porcentaje de la participación de Europa en el gasto total de la OIT en cooperación técnica	1,3	1,5	1,9	3,3	4,1	5,5	7,8	6,2	6,3	5,6	7,1

Cuadro 6. Gastos de la OIT en programas de cooperación técnica en Europa por tipo de asistencia, 1995-1999 (en miles de dólares)

	1995	1996	1997	1998	1999
Expertos	4.079	3.368	2.582	2.795	2.794
Formación	3.265	1.684	1.815	1.190	1.763
Equipo y otros	1.469	1.019	2.407	1.254	2.003
Total	8.814	6.072	6.804	5.238	6.852*

* El total para 1999 incluye un gasto estimado en 0,293 millones de dólares realizado por el PNUD en representación de la OIT y notificado a la Organización después del cierre de la cuenta.

Cuadro 7. Aprobación del programa multilateral, 1996-1999*

<i>Fuente</i>	<i>Aprobación (dólares de Estados Unidos)</i>		<i>1998</i>	<i>1999</i>
	<i>1996</i>	<i>1997</i>		
Alemania	34.203.734	1.767.207	910.552	751.880
Austria	0	651.999	237.940	0
Bélgica	1.639.383	11.047.285	219.989	827.529
Dinamarca	9.489.728	10.010.138	7.504.381	6.520.819
España	625.000	0	178.493	859.888
Finlandia	0	902.820	762.092	2.111.828
Francia	392.307	822.500	1.796.246	957.854
Italia**	1.867.289	4.347.816	3.217.981	1.607.700
Luxemburgo	269.440	876.170	430.931	0
Noruega	8.663.073	3.576.697	9.743.719	4.741.698
Países Bajos	10.442.891	5.371.006	4.778.328	8.957.698
Polonia	0	0	19.250	0
Portugal	0	275.231	1.803.818	2.460.039
Reino Unido	0	836.957	2.863.641	9.586.670
Suecia	1.455.191	8.852.828	5.908.525	1.086.585
Suiza	1.327.436	2.857.164	750.000	0
Unión Europea	89.000	2.098.939	956.913	202.885
Total de la región europea	70.464.472	54.294.757	42.082.799	40.673.073
Total de donantes de todas las regiones	78.815.339	60.245.773	60.138.689	72.821.270

* Excluidos los expertos asociados.

** Las cifras no incluyen la contribución de Italia al Centro de Turín de la OIT, que ascendía a 4.410.554 dólares de Estados Unidos en 1996, 5.671.106 dólares de Estados Unidos en 1997, 5.250.288 dólares de Estados Unidos en 1998 y 3.999.785 dólares de Estados Unidos en 1999.

Cuadro 8. Gastos para el programa multilateral por donante, 1998-1999

<i>Fuente</i>	<i>Gastos (dólares de Estados Unidos)</i>		<i>1999</i>	<i>Porcentaje</i>
	<i>1998</i>	<i>Porcentaje</i>		
Alemania	6.100.994	12,9	5.137.930	11,0
Austria	311.424	0,7	210.688	0,5
Bélgica	2.284.228	4,8	2.381.201	5,1
Dinamarca	7.471.203	15,8	7.296.865	15,7
España	3.836.540	8,1	3.520.585	7,6
Finlandia	655.782	1,4	568.529	1,2
Francia	302.606	0,6	316.168	0,7
Italia	3.403.521	7,2	2.997.540	6,4
Luxemburgo	283.524	0,6	247.211	0,5
Noruega	5.657.747	11,9	5.383.225	11,6
Países Bajos	5.266.831	11,1	5.099.166	11,0
Portugal	8.957	0,0	457.833	1,0
Reino Unido	604.355	1,3	669.906	1,4
Suecia	2.232.882	4,7	3.092.832	6,7
Suiza	1.903.106	4,0	1.865.216	4,0
Unión Europea	724.561	1,5	1.080.952	2,3
Total de la región europea	41.048.261	86,6	40.325.847	86,7
Total de todas las regiones	47.375.901	100	46.511.598	100

Cuadro 9. Esperanza de vida al nacer en determinados países en transición, 1980-1997

<i>Europa central y sudoriental</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1989</i>	<i>1993</i>	<i>1997</i>
Albania	70,0	71,2	72,5	71,3	71,7
Bulgaria	71,0	—	71,8	71,1	70,7
República Checa	70,4	71,0	71,7	72,7	73,9
Croacia	70,4	—	71,8	—	72,5
Eslovaquia	70,4	71,0	71,0	72,4	72,7
Eslovenia	71,4	71,6	72,7	73,3	74,7
Estonia	69,0	70,0	70,1	68,0	70,1
Ex República Yugoslava de Macedonia	70,1	—	—	—	72,5
Hungría	69,1	69,1	69,5	69,0	70,6
Letonia	68,8	70,0	70,1	67,6	69,2
Lituania	70,0	70,5	71,5	69,0	71,2
Polonia	71,2	71,1	71,0	71,6	72,7
Rumania	69,2	69,8	69,5	69,6	69,0
Promedio	70,1	70,5	71,1	70,5	71,7
CEI					
Armenia	72,6	72,8	71,8	71,1	73,7
Azerbaiyán	68,0	69,2	70,2	69,4	70,9
Belarús	70,8	72,3	71,6	69,0	68,5
Georgia	71,0	71,3	71,8	—	72,6
Kazajstán	66,8	67,6	68,3	66,7	64,9
Kirguistán	65,6	67,2	67,9	67,2	66,9
Moldova, República de	65,6	65,3	68,8	67,4	66,5
Rusia, Federación de	67,3	67,8	69,2	65,2	66,9
Tayikistán	66,2	68,1	68,4	—	68,3
Turkmenistán	64,5	64,6	65,0	—	65,7
Ucrania	69,3	69,4	70,5	67,9	67,4
Uzbekistán	67,4	67,6	69,0	—	69,2
Promedio	67,9	68,6	69,4	68,0	68,4

Fuente: Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, *Informe de transición 1999: Diez años de transición* (Londres, BERF, 1999).

Bibliografía

- A.N. Brown (publicado bajo la dirección de). 1999. *When is transition over?* (Kalamazoo, Michigan, W.E. Upjohn Institute for Employment Research).
- BERF (Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento). 1999. *Transition Report 1999: Ten years of transition* (Londres).
- CE (Comisión Europea). 2000. «Agenda 2000: Ampliación: Documento de síntesis 1999: Informes sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en el camino de la adhesión», *Boletín de la Unión Europea*, Suplemento 2/99 (Luxemburgo, Comisión Europea).
- . 1999a. *Central European countries' employment and labour market review* (Luxemburgo) núm. 1, 1999.
 - . 1999b. *Employment in Europe 1999*, Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales (Luxemburgo).
 - . 1999c. *European social dialogue: Special edition: Codes of conduct and social labels: Ethical consumption and production*, Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales, mayo de 1999.
- CEPE (Comisión Económica para Europa). 1997, 1998, 1999 y 2000. *Economic Survey of Europe*, diversos números (Ginebra, Naciones Unidas).
- European Industrial Relations Observatory (EIRO). 1999. «Barometer examines industrial relations in the Baltic States», en EIROonline, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, diciembre de 1999, <http://www.eiro.eurofound.ie/1999/12/features/FI9912129F.html> [página consultada el 21 de junio de 2000].
- FMI. 1999 y 2000. *Perspectivas de la economía mundial*, octubre de 1999 y mayo de 2000 (Washington D.C., Fondo Monetario Internacional).
- Le courrier des pays de l'Est: Europe centrale et orientale 1998-1999: l'UE en point de mire* (París, La documentation française), núm. 442, agosto-septiembre de 1999.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. 1999. *Estudio Económico y Social Mundial 1999: Tendencias y Políticas en la Economía Mundial* (Nueva York, Naciones Unidas).
- Tapiola, K. 1995. «Trade union development in the CEECs», en *Transfer: European Review of Labour and Research* (Bruselas, Instituto Sindical Europeo (ISE)), vol. 1, núm. 3, julio de 1995.
- UNICEF. 1999. «Women in transition», *Regional monitoring report* (Florenia), Centro Internacional para el Desarrollo del Niño.

Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo

- H. Henry. 1997. *Cuadernos de legislación cooperativa* (Ginebra, OIT).
- OIT. 1990. *Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-88)* (en 1998 se publicó también en ruso) (Ginebra).
- . 1996. *Tratamiento de cuestiones relacionadas con el alcohol y las drogas en el lugar de trabajo* (Repertorio de recomendaciones prácticas) (Ginebra).
 - . 1997. *El trabajo en el mundo 1997-1998: Relaciones laborales, democracia y cohesión social* (Ginebra).
 - . 1998a. *Actividades de la OIT, 1996-1997: Memoria del Director General*, 86.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra).
 - . 1998b. *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999: Empleabilidad y mundialización — Papel fundamental de la formación* (Ginebra).
 - . 1999. *Trabajo decente: Memoria del Director General*, 87.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra).
 - . 2000. *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000: La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación* (Ginebra).
- Fuentes y Métodos: Estadísticas del Trabajo*, vol. 9: Edición especial: «Países en transición», Ginebra, OIT, 1999 (trilingüe: inglés, francés y español).
- Quantitative Methods in Social Protection Series: *Modelling in health care finance: A compendium of quantitative techniques for health care financing*, por M. Cichon, W. Newbrander, H. Yamabana, A. Weber, C. Normand, D. Dror y A. Prever. Ginebra, OIT, 1999; *Actuarial mathematics of social security pensions*, por S. Iyer, Ginebra, OIT, 1999; y *Social budgeting*, por W. Scholz, K. Hagemeyer y M. Cichon, Ginebra, OIT, 2000.

Publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la región de Europa

- R. Anker; H. Melkas. 1998. *Gender equality and occupational segregation in Nordic labour markets* (Ginebra, OIT).
- P. Aro; P. Repo. 1997. *Trade union experiences in collective bargaining in Central Europe: A report of an ILO survey in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia* (Budapest, OIT-CEET).
- P. Auer, 2000. *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Ginebra, OIT).
- R. Blanpain. 1999. *European works councils in multinational enterprises: Background, working and experience*, Programa sobre las empresas multinacionales, Working Paper No. 83 (Ginebra, OIT).
- G. Casale (publicado bajo la dirección de). 1998. *Workers participation in Central and Eastern Europe: New challenges and trends* (Budapest, OIT-CEET).
- . 1999a. *Labour relation in SMEs in selected Central and Eastern European countries* (Budapest, OIT-CEET).
 - . 1999b. *Social dialogue in Central and Eastern Europe* (Budapest, OIT-CEET).
- I. Chernyshev (publicado bajo la dirección de). 1994. *Labour statistics for a market economy: Challenges and solutions in the transition countries of Central and*

- Eastern Europe and the former Soviet Union* (Budapest, Central European University Press) (en 1996 se publicó también en ruso).
- , con la contribución de G. Standing. 1997. *Statistics for emerging labour markets in transition economies: A technical guide on sources, methods, classifications and policies*, Nueva York, St. Martin's Press (disponible también en ruso y ucraniano).
- M. Cichon; L. Samuel. 1995. *Making social protection work: The challenge of tripartism in social governance for countries in transition* (Budapest OIT-CEET y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Chipre).
- M. Godfrey; P. Richards (publicado bajo la dirección de). 1997. *Employment policies and programmes in Central and Eastern Europe* (Ginebra, OIT).
- K. Griffin (publicado bajo la dirección de). 1995. *Social policy and economic transformation in Uzbekistan: Report of an ILO/UNDP mission to the Government of Uzbekistan* (Ginebra, OIT y PNUD).
- L. Héthy. 1999. *Under pressure: Workers and trade unions in Hungary during the period of transition, 1989-1998* (Budapest, OIT).
- F. Hoffer. 1997. *Traditional trade unions during transition and economic reform in the Russian Federation*, documento de trabajo del Programa de actividades sobre privatización, reestructuración y democracia económica (IPRED-8) (Ginebra, OIT).
- OIT. 1996a. *Employment prospects for disabled people in transition countries: Guidelines on active training and employment policies for disabled people in Central and Eastern Europe* (Ginebra).
- . 1996b. *The role of labour inspection in transition economies*, Servicio de Administración del Trabajo, documento núm. 48 (Ginebra).
- . Internacional de Servicios Públicos (ISP). 1998. *Restructuring public services and the role of trade unions in this process*. Actas de la Conferencia subregional transcaucásica, OIT/ISP, Tbilisi, 9-11 de julio de 1998 (disponible en inglés y ruso).
- M. Keune (publicado bajo la dirección de). 1998. *Regional development and employment policy: Lessons from Central and Eastern Europe*, OIT-CEET e IPRED (Ginebra, OIT).
- J. Kramer; R. Steding. 1996. *Creating a favourable climate and conditions for cooperative development in Central and Eastern Europe* (Ginebra, OIT).
- R. Kyloh (publicado bajo la dirección de). 1995. *Tripartism on trial: Tripartite consultations and negotiations in Central and Eastern Europe* (Ginebra, OIT-CEET).
- A. Nesporova. 1999. *Employment and labour market policies in transition economies* (Ginebra, OIT).
- P. O'Connell. 1999. *Astonishing success: economic growth and the labour market in Ireland*, Employment and Training Paper No. 44 (Ginebra, OIT).
- PNUD, OIT y Ministerio de Trabajo de Albania. 1995. *Reforming wage policy in Albania*, informe preparado para la Conferencia tripartita sobre la mejora de la política salarial en Albania, Tirana, 1-3 de noviembre de 1995 (Ginebra, OIT).
- J. Rubery. 1998. *Equal pay in Europe? Closing the gender wage gap* (Basingstoke, Macmillan).
- G. Standing; D. Vaughan-Whitehead (publicado bajo la dirección de). 1995. *Minimum wages in Central and Eastern Europe: From protection to destitution*, OIT-CEET (Budapest, Central European University Press).

- N. Tchernina. 1996. *Economic transition and social exclusion in Russia*, Instituto Internacional de Estudios Laborales y PNUD (Ginebra, OIT).
- P. Thornton. 1998. *Employment quotas, levies and national rehabilitation funds for persons with disabilities: Pointers for policy and practice* (contiene un informe por país sobre Polonia y un informe resumido sobre Austria y Hungría) (Ginebra, OIT).
- M. Uvalic; D. Vaughan-Whitehead (publicado bajo la dirección de). 1997. *Privatization surprises in transition economies: Employee-ownership in Central and Eastern Europe* (Cheltenham, Edward Elgar).
- D. Vaughan-Whitehead (publicado bajo la dirección de). 1995. *Reforming wage policy in Central and Eastern Europe*, informe preparado para un coloquio internacional sobre el tema siguiente: «Wages, Efficiency and Social Cohesion: Towards a Negotiated Wage Policy in Central and Eastern Europe», Budapest, 29 de noviembre-1 de diciembre de 1995 (Budapest, OIT y Comisión Europea).
- . 1997. *Tripartism against crisis: New incomes policy as a driving force in Albania*, OIT, Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y la Mujer de Albania, PNUD (Budapest, OIT-CEET).
 - . 1998. *Paying the price: The wage crisis in Central and Eastern Europe*, ILO Studies Series (Basingstoke, Macmillan).
 - . 1999. *Albania in crisis: The predictable fall of the shining star*, OIT-CEET (Cheltenham, Edward Elgar).

Informes del Equipo Consultivo Multidisciplinario para Europa Central y Oriental (OIT)

Documentos de trabajo

- Núm. 15: *Programmes and strategies for counteracting unemployment and the promotion of productive employment in Poland*, elaborado por M. Kabaj, 1996.
- Núm. 16: *Promoting economic and social restructuring in the Spis region, Slovakia*, elaborado por M. Keune y A. Nesporova, 1996.
- Núm. 17: *For more and better jobs in the Russian Federation*, 1996.
- Núm. 18: *Union representativeness in a comparative perspective*, elaborado por G. Casale, 1996.
- Núm. 19: *Ethnic minorities in Central and Eastern Europe: Guidelines and recommendations for promoting their employment*, 1997.
- Núm. 20: *Collective bargaining and law in Central and Eastern Europe: Some comparative issues*, elaborado por G. Casale, 1997.
- Núm. 21: *Social protection and pension systems in Central and Eastern Europe*, elaborado por M. Cichon, K. Hagemej y M. Ruck, 1998.
- Núm. 22: *The settlement of labour disputes in Central and Eastern Europe*, elaborado por G. Casale, 1998.
- Núm. 23: *Republic of Bulgaria: For a new incomes policy and strategy*, elaborado por V. Tzanov y D. Vaughan-Whitehead, 1998.
- Núm. 24: *Labour relations and productivity issues in Central and Eastern European countries*, G. Casale (publicado bajo la dirección de), 1999.

Otros informes

- Employment and sustainable livelihoods: Hungary* (Budapest, OIT-CEET, 1997).
- Globalization and trade unions in Central and Eastern Europe*, informe del seminario regional para organizaciones de trabajadores sobre el tema de la mundialización y los sindicatos en Europa central y oriental celebrado en Budapest del 22 al 24 de noviembre de 1998 (Budapest, OIT-CEET, 1998).
- Report on the ILO-CEET survey on the fiscal deductibility of membership fees paid to employers' organisations in the CEE region* (Budapest, OIT-CEET, 1999).
- The Ukrainian challenge: Reforming labour market and social policy* (Budapest, OIT-CEET, 1995).
- Women in the world of work: Women workers' rights in Hungary*, informe final del proyecto titulado «Training and information dissemination on women workers' rights» (Budapest, OIT-CEET, 1998).

Informes del Equipo Consultivo Multidisciplinario para Europa Oriental y Asia Central

- G. Altshul. 2000. *Cooperatives in the CIS countries* (disponible también en ruso).
- Cooperatives of the CIS countries in the transition period* (Moscú, 2000) (una publicación conjunta elaborada por la Oficina de la OIT en Moscú y el International Council for Consumer Cooperation) (publicado únicamente en ruso).
- Pension legislation in the CIS and Baltic countries* (Moscú, 2000) (una publicación conjunta elaborada por la Oficina de la OIT en Moscú y la Asociación de Cajas de Pensiones y Fondos Sociales).
- Social and labour issues: Overcoming adverse consequences of the transition period in the Russian Federation* (Moscú, 2000) (disponible también en ruso).
- Social dialogue in Russia* (Moscú, 1999) (publicado únicamente en ruso).
- Some aspects of wages in the transition countries* (Moscú, 1999) (publicado únicamente en ruso) (serie de artículos redactados por autores rusos y otros autores).
- Towards the reform of social security: Principles and pragmatism* (Moscú, 1999) (publicado únicamente en ruso).

Estudios sobre migraciones internacionales relativos a la región europea

- Núm. 3: *Training abroad: German and Japanese schemes for workers from transition economies or developing countries*, por Ch. Kuptsch y N. Oishi (1995).
- Núm. 4: *Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in access to employment in the Netherlands*, por G. Bovenkerk, M.J.I. Gras y D. Ramsøedh (1995).
- Núm. 7: *Labour market discrimination against foreign workers in Germany*, por A. Goldberg, D. Mourinho y U. Kulke (1996) (disponible también en alemán).
- Núm. 9: *La discriminación laboral a los trabajadores inmigrantes en España*, por el Colectivo IOE: W. Actis, M.A. de Prada, C. Pereda y R. Pérez Molina (1995) (disponible también en inglés).

- Núm. 11: *The jobs and effects of migrant workers in Italy: Three essays*, por L. Frey, R. Livraghi, A. Righi, L. Tronti y A. Venturini (1996).
- Núm. 14: *Protecting (im)migrants and ethnic minorities from discrimination in employment: Finnish and Swedish experiences*, por K. Vuori (1996).
- Núm. 15: *Migration from the Maghreb y migration pressures: Current situation and future prospects*, por D. Guibilaro (1997) (disponible también en francés).
- Núm. 16: *The documentation and evaluation of anti-discrimination training activities in the Netherlands*, por J.P. Abell, A.E. Havelaar y M.M. Dankoor (1997).
- Núm. 18: *Anti-discrimination training activities in Finland*, por K. Vuori (1997).
- Núm. 21: *The evaluation of anti-discrimination training activities in the United Kingdom*, por D. Powell, P. Taylor y J. Wrench (1997).
- Núm. 22: *Pratiques de formations antidiscriminatoires en Belgique*, por S. Bouquin, F. Castelain-Kinet, H. Delagrangé y T. Denutte (1998).
- Núm. 23: *Discrimination in access to employment on grounds of foreign origin: The case of Belgium*, por P. Arriijn, S. Feld y A. Nayer (1998) (disponible también en francés).
- Núm. 25: *Protecting migrants and ethnic minorities from discrimination in employment: The Danish experience*, por N.-E. Hansen e I. Mc Clure (1998).
- Núm. 26: *Illegal migration and employment in Russia*, por E. Krassinets (1998).
- Núm. 27: *The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and the Netherlands*, por J. Doomernik (1998).
- Núm. 28: *Approche juridique de la discrimination à l'accès à l'emploi en Belgique en raison de l'origine étrangère*, por B. Smeesters (1999).
- Núm. 30: *Illegal labour migration and employment in Hungary*, por J. Juhász y otros (1999).
- Núm. 31: *Foreign labour in Lithuania: Immigration, employment and illegal work*, por A. Sipaviciene (1999).