

Gestionar las transiciones:
Gobernanza y trabajo decente

Séptima Reunión Regional Europea
Budapest, febrero de 2005

Gestionar las transiciones: Gobernanza y trabajo decente

Informe del Director General

Volumen II

Oficina Internacional del Trabajo

ISBN 92-2-316757-4

Primera edición 2005

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.

Prefacio

En estos primeros años del siglo XXI, Europa y Asia Central siguen avanzando de forma constante hacia una integración más estrecha y desarrollando valores democráticos compartidos y mercados abiertos. El camino por recorrer no está exento de dificultades, en particular por lo que se refiere a la realización de estos principios básicos. Con todo, la Unión Europea, hoy ampliada a 25 miembros, la Comunidad de Estados Independientes, los países parte en el Pacto de Estabilidad y sus vecinos están empeñados en consolidar estos cimientos de la paz y la prosperidad. Para contribuir a dicho proceso, el presente informe, preparado para la Séptima Reunión Regional Europea, examina un aspecto fundamental de las políticas atinadas para la integración regional en el contexto de la globalización, a saber, la gobernanza del mundo laboral.

El título del informe, *Gestionar las transiciones: Gobernanza y trabajo decente*, indica que lo esencial es la gestión de los cambios que ocurren durante la vida de trabajo de las personas: el paso de la escuela al trabajo, los cambios de puesto o de profesión, los desplazamientos de un país a otro y la transición de un empleo a tiempo completo a una jubilación bien merecida. Se trata de analizar la forma en que las sociedades se organizan para lograr la flexibilidad que les permita adaptarse, elevar la productividad, crecer y competir, manteniendo al mismo tiempo un equilibrio con la seguridad que todas las familias y las comunidades necesitan para construir una existencia feliz y satisfactoria.

En este informe se examinan las consecuencias del trabajo precario, el desempleo estructural, las reformas de los regímenes de pensiones y la externalización. Se hace hincapié en la importancia que revisten, en todos los niveles, el fomento del espíritu empresarial, el desarrollo de las empresas y la existencia de un entorno favorable a las inversiones productivas. Por cierto, este análisis tiene como trasfondo el proceso de transición desde la planificación estatal hacia la economía de mercado, cuestión que ha preocupado a los responsables de la formulación de políticas en la región durante los últimos quince años.

Aunque ya es un lugar común decir que el cambio es una constante en la era de la globalización, desde muchos puntos de vista nuestras sociedades no han logrado asumir aún todas las repercusiones que ello supone para las personas y las empresas. La aceptación de los cambios exige que los interesados tengan confianza en que dichos cambios mejorarán su condición y que, en caso de que esto no fuera así, su eventual desempleo no los sumirá

inevitablemente en la pobreza, sino que recibirán apoyo para readaptarse profesionalmente y encontrar sin demora un nuevo trabajo. Si los cambios no tienen como contrapeso el respeto de los valores, o si sólo redundan en beneficio de unos pocos, resultan muy desestabilizadores.

Desde su fundación en 1919, tras el fin de la guerra europea que se extendió a todo el mundo y marcó el final de lo que algunos han llamado la primera época de globalización, la OIT se ha ocupado no sólo de las formas de gestionar los cambios en el mundo del trabajo sino también de lo que se busca conseguir por medio de los cambios. La frase introductoria de nuestra Constitución – «Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social» – pone de manifiesto nuestro compromiso con la justicia en el trabajo, en la sociedad y en la economía, no sólo en cada uno de nuestros países sino entre ellos.

El trabajo decente para todos expresa la meta de la OIT para el siglo XXI. La oportunidad de obtener un trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, es una meta compartida por todos los mandantes de la OIT, es decir, los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones sindicales del mundo entero. El trabajo decente como objetivo global es también el tema rector del próximo Marco de Políticas y Estrategias de la OIT. Por consiguiente, el trabajo decente puede servir como punto de orientación para el propio proceso de integración de esta región y también para sus relaciones económicas y sociales con otros continentes.

En «Gobernanza y trabajo decente» se analiza la forma en que los gobiernos, los empleadores y los trabajadores pueden aportar conjuntamente un marco institucional en el que se establezca un equilibrio entre la flexibilidad para las empresas y la seguridad para los trabajadores. El informe aborda primeramente la importancia de contar con sistemas eficientes para la formulación y la aplicación de normas que aseguren la eficacia y equidad de los mercados de trabajo, las relaciones laborales, el desarrollo de las empresas, la creación de empleo y la protección social. En particular, hace hincapié en que, en las economías abiertas, el principal instrumento de que disponen los países para mejorar sus resultados económicos es el dividendo de productividad que se obtiene gracias a una buena gobernanza para la realización del trabajo decente.

En los demás capítulos se analizan las distintas etapas del ciclo de la vida laboral, desde la perspectiva del empleo de los jóvenes, la movilidad y estabilidad del empleo, las migraciones de trabajadores, la situación de los trabajadores de edad y la reforma de los regímenes de pensiones. En particular, se ponen de relieve cuatro transiciones fundamentales que ocurren en la vida de las mujeres y los hombres en el trabajo. Las sociedades que ofrecen apoyo y oportunidades a lo largo del ciclo de la vida son las más aptas para lograr competitividad económica y cohesión social. La importancia del respeto de los derechos fundamentales en el trabajo y la igualdad de género, con el diálogo social como medio para forjar acciones concertadas, son temas recurrentes en todo el informe.

Aun cuando el objetivo de trabajo decente para todos es objeto de apoyo a nivel mundial, no existe una política única para su consecución. Por cierto, su éxito dependerá de la definición de las propias prioridades y políticas de cada país. En todo caso, hay un amplio campo para la cooperación internacional y el apoyo entre países. El trabajo decente es una plataforma adecuada para impulsar políticas de buena convivencia internacional. En lo que atañe al futuro, la OIT es un lugar de encuentro en el que es posible evaluar los avances logrados con respecto a los compromisos comunes, intercambiar información sobre prácticas óptimas y planificar programas de cooperación.

En los últimos años, los lazos entre la Unión Europea y la OIT se han estrechado fuertemente. En 2004, suscribimos un nuevo acuerdo de cooperación con la Comisión Europea, que prevé diversas actividades conjuntas. Dicho acuerdo se fundamenta en la notable semejanza que existe entre la estrategia de la UE definida en Lisboa con respecto a la renovación económica, social y medioambiental y el Programa de Trabajo Decente de la OIT.

Esta relación se ha consolidado aún más en el marco de nuestro diálogo con relación al informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, titulado *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*. En una Comunicación de la Comisión Europea al Consejo de Europa de mayo de 2004, relativa a este informe, publicado en el mes de febrero, se destaca la coherencia entre el pensamiento de la Comisión Mundial y las ambiciones de la UE por lo que se refiere a lograr más y mejores puestos de trabajo y una cohesión social reforzada. Según reconoce la Comunicación de la Comisión, «hacen falta muchos más esfuerzos a todos los niveles [mundial, regional y nacional], que sean complementarios y se refuercen mutuamente, para hacer que los beneficios de la globalización se extiendan a todos». Los esfuerzos encaminados a lograr políticas más equilibradas y convergentes deben centrarse en un enfoque globalmente coherente en materia de crecimiento, inversiones y empleo.

Asimismo, hemos impulsado numerosos programas de cooperación con países miembros de la Comunidad de Estados Independientes y del Pacto de Estabilidad. Estas actividades están firmemente arraigadas en un concepto de Europa más amplia y más integrada.

La integración económica internacional no ha redundado todavía en el crecimiento y las inversiones sostenibles que se necesitan para ofrecer a cada trabajadora y a cada trabajador una oportunidad equitativa de obtener un trabajo decente. Europa y Asia Central tienen la posibilidad de liderar la formulación de nuevos enfoques para dar satisfacción a esta demanda básica de todas las familias y las comunidades, habida cuenta de que, a pesar de la importancia fundamental que el trabajo decente reviste para todas las sociedades y los procesos políticos, este objetivo no es todavía una preocupación central en la formulación de políticas a nivel internacional.

Europa y Asia Central suscitan la atención del mundo entero por sus esfuerzos encaminados a revitalizar y modernizar los conceptos de economía social de mercado y de Estado de bienestar como medios para hacer frente a los retos de la globalización. Este continente, marcado por una larga historia de conflictos, ha dado un paso decisivo hacia la consolidación de la paz mediante la integración económica y la articulación de los objetivos en materia de justicia social con la innovación y el crecimiento. El diálogo social entre los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones sindicales es un mecanismo vital para asegurar que estos elevados objetivos sigan firmemente afianzados en las realidades del trabajo y de la empresa. La OIT está dispuesta a acompañar a sus Miembros en este proyecto y aguarda con interés los resultados de la discusión del presente informe en nuestra Reunión Regional de Budapest, así como en otros foros de toda Europa y Asia Central.

Juan Somavía

Indice

Prefacio	v
Siglas y abreviaturas	xiii
Resúmenes y puntos para discusión	1
Introducción	17
1. Globalización, gobernanza y desarrollo económico y social equilibrado	21
1.1. Necesidad de mejor gobernanza	21
1.2. Interdependencia: mayores oportunidades e incertidumbres	24
1.3. Programas de reforma económica y social	27
1.4. Gobernanza y reforma económica y social	34
2. Cambiar la orientación respecto de los jóvenes es la clave para el empleo de por vida	39
2.1. Introducción	39
2.2. Evolución reciente en los mercados de trabajo de los jóvenes	39
2.3. Política nacional para promover el empleo de los jóvenes	48
2.4. Medidas internacionales coordinadas en favor del empleo de los jóvenes	54
2.5. Conclusiones	55
3. Equilibrar la flexibilidad, la estabilidad y la seguridad en los mercados de trabajo europeos	59
3.1. Introducción	59
3.2. La experiencia de los países económicamente avanzados	62
3.3. Los países de Europa Central y Oriental y Asia Central	70
3.4. Conclusiones	78

4. Fortalecimiento del marco basado en los derechos para la gestión de la migración	81
4.1. Introducción	81
4.2. Principales cuestiones relacionadas con la migración	82
4.3. Desafíos políticos en Europa	83
4.4. Cuestiones, sectores y tendencias clave	90
4.5. Conclusiones	97
5. Envejecimiento, participación en el mercado de trabajo y reforma de las pensiones	99
5.1. Introducción	99
5.2. El envejecimiento de la población	100
5.3. La situación de los trabajadores de edad en el mercado laboral	102
5.4. Reformas de las pensiones en la región	105
5.5. Respuestas políticas	110
5.6. Conclusiones	115
Bibliografía	119
Cuadros	
Cuadro 1.1. Encuesta sobre las dos cuestiones más importantes que se plantean en su país	22
Cuadro 1.2. Entradas y salidas de IED (porcentaje del PIB)	25
Cuadro 1.3. Relación entre el empleo y la población en edad de trabajar (porcentaje)	32
Cuadro 2.1. Principales indicadores del mercado de trabajo de los jóvenes, 1993 y 2003	40
Cuadro 2.2. Incidencia del empleo temporal en Europa Occidental y Central, por grupo de edad, 2000 (porcentaje)	47
Cuadro 3.1. Contribución del trabajo a tiempo completo y a tiempo parcial y del trabajo permanente y temporal al crecimiento del empleo, 1991-2001 (promedio anual de crecimiento)	62
Cuadro 3.2. Calidad del trabajo, duración media del empleo y seguridad del empleo, 1996	65
Cuadro 3.3. Diferentes sistemas de empleo (datos de 2001)	68
Cuadro 3.4. Rotación de la mano de obra en determinados países de Europa Central y Oriental y Asia Central en el decenio de 1990 (porcentaje)	71
Cuadro 3.5. Distribución del empleo según la duración de los empleos, 2002 (porcentaje)	72
Cuadro 3.6. Legislación en materia de protección del empleo (finales del decenio de 1990), sistemas de prestaciones de desempleo y gasto en las medidas de política de mercado de trabajo, 2002	77
Cuadro 3.7. ¿Protección del empleo o protección de la empleabilidad?	77
Cuadro 4.1. Trabajadores migrantes y no migrantes en determinados países de la UE, 1995 y 2000	84

Cuadro 4.2.	Indicador del bajo nivel de movilidad en el seno de la UE, 1998	85
Cuadro 4.3.	Tasa de migración neta en los diez países candidatos a la adhesión a la UE, 1991-2002	86
Cuadro 4.4.	Empleo de trabajadores extranjeros por sectores, promedio de 2001-2002 (porcentaje del empleo total de extranjeros)	92
Cuadro 5.1.	Esperanza de vida a los 60 años y edad media de abandono del mercado de trabajo, 2002	104
Cuadro 5.2.	Edad de jubilación en los nuevos Estados miembros de la UE, 2003	108
Cuadro 5.3.	Edad de jubilación en los países del Pacto de Estabilidad	108
Gráficos		
Gráfico 2.1.	Tasas de participación de los jóvenes (15-24 años) en la fuerza de trabajo en Europa Central y Oriental, 1980-2001	41
Gráfico 2.2.	Cambio porcentual de las tasas de participación en la fuerza de trabajo y de las tasas brutas de escolarización de los jóvenes (15-24 años), 1990-2001	41
Gráfico 2.3.	Tasas de desempleo de los jóvenes en Europa, 2001 (porcentaje)	42
Gráfico 2.4.	Relación entre la tasa de desempleo de los jóvenes y la de los adultos en Europa, 2001	43
Gráfico 2.5.	Incidencia del desempleo de larga duración (más de seis meses), jóvenes y adultos, 2000	44
Gráfico 2.6.	Tasas de desempleo masculino y femenino, 2002 (porcentaje)	44
Gráfico 2.7.	La economía informal expresada en porcentaje del PNB, 1999-2000	46
Gráfico 3.1.	Crecimiento del empleo a tiempo parcial, temporal e independiente en la UE, 1992-2002	63
Gráfico 3.2.	Duración media de los empleos en años, 1992-2002	64
Gráfico 3.3.	Inseguridad del empleo y duración del empleo	66
Gráfico 3.4.	Inseguridad del empleo y políticas de mercado de trabajo, 2000	67
Gráfico 4.1.	Variación natural de la población, 2001	87
Gráfico 5.1.	Proporción de la población de 60 años de edad o más	101
Gráfico 5.2.	Proporción de la población de 80 años de edad o más	101
Gráfico 5.3.	Tasa de empleo total y tasa de empleo de los trabajadores de edad, 2003	102
Gráfico 5.4.	Índices de dependencia de las personas de edad	103
Gráfico 5.5.	Edad media de abandono del mercado de trabajo por sexo, 2002	103

Recuadros

Recuadro 1.1. El Modelo Social Europeo como mecanismo de gobernanza	36
Recuadro 2.1. Plan Nacional de Acción sobre Empleo de los Jóvenes en Azerbaiyán	49
Recuadro 2.2. Objetivos de la EEE directamente relacionados con los jóvenes	56
Recuadro 4.1. Trata de personas	88
Recuadro 4.2. El papel de los interlocutores sociales	94
Recuadro 5.1. Coordinación abierta de las pensiones en la UE	105
Recuadro 5.2. Repercusión del aumento de la participación en la fuerza de trabajo	111
Recuadro 5.3. Employers Forum on Age (EFA) (Foro de los Empleadores sobre la Edad): las ventajas para las empresas de la diversidad de edades	112
Recuadro 5.4. Legislación eslovaca por la que se prohíbe la discriminación por razón de edad	113

Siglas y abreviaturas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BERF	Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento
CEEP	Centro Europeo de Empresas con 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
COMECON	Consejo de Asistencia Económica Mutua
CTPO	Cooperación técnica con cargo al presupuesto ordinario
DCI	Dependencia Común de Inspección
DELP	Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza
EEE	Estrategia Europea de Empleo
EMD	Equipo consultivo 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
IED	Inversión extranjera directa
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil

ISEP	Programa Internacional para la Pequeña Empresa
ISP	Internacional de Servicios Públicos
KAB	Conozca su negocio
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMS	Organización Mundial de la Salud
PAMT	Políticas activas de mercado de trabajo
PHARE	Programa de Ayuda Comunitaria a los Países de Europa Central y Oriental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUFID	Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SIYB	Inicie y Mejore su Negocio
STEP	Programa sobre Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza
TACIS	Programa de asistencia técnica para la Comunidad de Estados Independientes (UE)
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
TUAC	Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICE	Unión de Confederaciones Industriales y de 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 las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
VET	Formación y capacitación profesionales

Resúmenes y puntos para discusión

Capítulo 1: Globalización, gobernanza y desarrollo económico y social equilibrado

El desarrollo económico y social ya no depende de decisiones adoptadas exclusivamente dentro de cada Estado-nación. Como la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización ha observado, «los mercados globales han crecido rápidamente y sin un desarrollo paralelo de las instituciones económicas y sociales necesarias para que éstos funcionen de forma fluida y equitativa» (OIT, 2004a). De ahí la necesidad de consultas y de armonización de las políticas en el plano supranacional, regional y mundial, así como también local.

Los valores compartidos, la confianza y las expectativas mutuas son imprescindibles para reducir los costos de las transacciones económicas y sociales. El amplio apoyo a las principales normas internacionales del trabajo mostrado por los países de Europa y Asia Central¹ es muestra de estos valores compartidos. Las encuestas de opinión pública realizadas por la UE destacan el empleo y la economía como las dos cuestiones más importantes para los ciudadanos de la UE-25, seguidas de la delincuencia, la atención de salud y la inmigración.

El lento crecimiento de la UE se refleja en numerosos informes y observaciones que tratan del «retraso de Europa». En Europa Central, sólo cinco países consiguieron en 2002 un PIB per cápita superior al de 1989. En los países de la CEI y de Europa Sudoriental, los ingresos medios seguían siendo inferiores a los de 1989. La pobreza persistente y la creciente desigualdad contribuyen a frenar el progreso por lo que respecta a elevar los niveles de vida.

La principal tarea consiste en invertir la tendencia al alto desempleo y las bajas tasas de empleo que hacen estragos en Europa, tanto Oriental como Occidental, y en Asia Central. Ello requiere una gobernanza firme, responsable y dispuesta a rendir cuentas, capaz de sostener un desarrollo económico y social equilibrado.

Una gobernanza sólida es la respuesta a los desafíos planteados por la globalización

La gobernanza comienza con los valores compartidos y la confianza

Crecimiento lento, pobreza persistente y desigualdad creciente menoscaban los niveles de vida

Dar prioridad al pleno empleo

¹ La ratificación de los ocho convenios fundamentales había alcanzado en julio de 2004 el 95,5 por ciento del total de la tasa potencial de ratificación.

Diálogo social y consultas tripartitas son esenciales para la buena gobernanza

Un importante mecanismo de coordinación, que puede ser eficaz para sostener unos resultados económicos satisfactorios, es el que integran el diálogo social y las consultas tripartitas. De hecho, las políticas económicas y sociales eficaces suelen estar basadas en principios generales adaptados a los contextos y agentes locales. El diálogo social puede representar una verdadera diferencia a la hora de crear vínculos entre la toma de decisiones de alcance local, nacional e internacional.

Interdependencia: mayores oportunidades e incertidumbres

Una encuesta reciente (Ernst & Young, 2004) confirma que Europa es la zona más atractiva del mundo para la inversión directa, y representaba en 2003 el 52 por ciento de las entradas de inversión extranjera directa (IED). Dentro de Europa, es Europa Occidental la que los responsables de la toma de decisiones califican como la zona más atractiva del mundo, seguida de Europa Oriental.

La globalización económica ha abierto la puerta a muchas nuevas oportunidades ...

La multiplicación de intercambios resultante de la mayor apertura de las fronteras incrementa la difusión de las nuevas tecnologías, mejora la circulación de productos y servicios, aumenta la eficiencia de los mercados nacionales y extranjeros, y fomenta las nuevas inversiones. Pocos análisis del desarrollo económico dejan de insistir en la innovación como factor de crecimiento futuro. La globalización, junto con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), ha estimulado un movimiento de «destrucción creativa» en lo que atañe a nuevos productos, métodos de producción y mercados, acelerado por el potencial aparentemente ilimitado del «chip» electrónico. Las pequeñas empresas son importantes factores de innovación y desarrollo regional, sobre todo cuando forman conglomerados.

... pero implica nuevos riesgos y una mayor incertidumbre

Por otro lado, la liberalización económica conlleva también nuevos riesgos y una mayor incertidumbre. Muchos de estos riesgos tienen repercusiones económicas y sociales en lo que respecta a la viabilidad de las empresas, la seguridad del empleo y de los ingresos, las condiciones de trabajo, la migración y la protección social.

Cada año se destruye y se crea uno de cada diez empleos

Hay muchos ejemplos de subcontratación, cierres y reubicación en toda la región. Una de las características de las economías de mercado modernas es el abandono de actividades desfasadas y poco rentables, y la constante reestructuración de nuevas actividades. En general, se estima que en las economías industrializadas se destruyen y se crean cada año uno de cada diez empleos.

La mayor apertura puede intensificar las divergencias dentro de los países a medida que la actividad se vea estimulada por una mayor especialización. La inversión extranjera directa, en particular en servicios y manufacturas, tiende a favorecer a las regiones que están mejor dotadas de infraestructuras y mano de obra especializada, que muchas veces se encuentran en la capital del país o en sus proximidades.

Desafíos nacionales para los mercados de trabajo y la negociación colectiva

La integración económica está repercutiendo en los mercados de trabajo con intensidad creciente. Una proporción cada vez mayor de la mano de obra se dedica a actividades que están asociadas, a través del comercio, los mercados y las inversiones, a decisiones adoptadas en otros países. Por ello, los niveles y condiciones de empleo dependen del crecimiento económico dentro del país, pero también de los acontecimientos ocurridos y las decisiones adoptadas en otros países y regiones. Estos acontecimientos representan sin duda un desafío para las políticas de mercado de trabajo y los sistemas de negociación colectiva de los respectivos países.

Programas de reforma económica y social

Las políticas macroeconómicas y de mercado de trabajo se complementan mutuamente cuando se consideran como un todo coherente. Pocos argumentarían hoy que los altos niveles de desempleo pueden reducirse únicamente mediante la estimulación de la demanda macroeconómica o con meras reformas del mercado de trabajo. Se considera en general que una interacción equilibrada de la mayor parte de las políticas tiene más probabilidades de éxito.

Se necesitan instituciones eficaces del mercado de trabajo debido a las múltiples imperfecciones que los caracterizan, pero por sí solas tienen poca influencia en el empleo agregado. Sólo mediante la interacción entre instituciones y agregados macroeconómicos se puede evaluar la idoneidad de una combinación de políticas y de instituciones del mercado de trabajo.

Un enfoque inicial prometedor consiste en emprender un análisis compartido de las posibles consecuencias para el empleo y la protección social de las grandes decisiones en materia de políticas, como son las medidas de liberalización del comercio, las reformas del mercado de trabajo y la política monetaria.

El método abierto de coordinación adoptado por la UE con respecto al empleo, la política de mercado de trabajo y áreas específicas de la política social (véase el capítulo 5) es un buen ejemplo de cómo la información relativa al comportamiento de un mercado de trabajo determinado afecta al de otros países.

La productividad, la negociación salarial y la política fiscal son determinantes clave del crecimiento económico y del empleo en toda Europa y Asia Central. La coherencia de las políticas exige un alto grado de cooperación y coordinación entre las diferentes partes, así como equidad en la distribución de los ingresos nacionales y de las empresas. Para garantizar la calidad de la gobernanza se requiere un entorno favorable a las consultas y negociaciones entre representantes de los empleadores y los trabajadores y funcionarios gubernamentales.

La oferta de mano de obra influye en gran medida sobre las proyecciones relativas al crecimiento económico futuro. El crecimiento del empleo se ve influido por el crecimiento demográfico y las políticas sociales y laborales, que a su vez influyen en las decisiones de los adultos de tener hijos.

Unas tasas de empleo más elevadas refuerzan la cohesión social y mejoran los niveles de vida. Las tasas de empleo se encuentran en la intersección de las políticas sociales, de mercado de trabajo, económicas y fiscales, con múltiples interacciones que se prestan especialmente bien al análisis, el debate y la negociación por parte de los interlocutores sociales y de otras partes interesadas.

Los principios según los cuales los desempleados de larga duración podrían quedar sometidos a una prueba de su «disponibilidad para trabajar» y aceptar un empleo disponible podrían examinarse y ser objeto de acuerdo con los interlocutores sociales en el plano supranacional. Estos principios deberían estar en conformidad con las normas internacionales del trabajo.

Gobernanza y reforma económica y social

Lograr el pleno empleo en condiciones de trabajo decente, sin poner en peligro la estabilidad de los precios ni la equidad social, requiere importantes reformas económicas y sociales. Estas representan un verdadero desafío en términos de gobernanza, dadas las múltiples interacciones entre los diferentes ámbitos de las políticas. Ello hace que las reformas sean complejas, pero viables cuando se sustentan en amplias consultas.

Los mercados de trabajo son eficientes cuando hay instituciones sólidas

Productividad, negociación salarial y política fiscal son claves que determinan el crecimiento económico

Cooperación, coordinación y equidad

Tasas de empleo más altas elevan la cohesión social y los niveles de vida

Las normas internacionales del trabajo y el diálogo tripartito han superado la prueba del tiempo

Las reformas complejas requieren formas complejas de diálogo social

La OIT aporta a este debate dos contribuciones con una larga tradición, a saber, las normas internacionales del trabajo y el diálogo social. Las normas internacionales de trabajo ofrecen protección y un conjunto de derechos básicos, además de orientación sobre las políticas. Los mecanismos de control promueven su aplicación mediante el diálogo y la cooperación.

Las ventajas del diálogo tripartito están basadas en la representación democrática, los múltiples niveles de participación y un análisis técnico acertado. Las reformas complejas requieren formas complejas de diálogo social que podrían incluir, cuando proceda, a otros representantes de la sociedad civil. Pero el tiempo dedicado al diálogo es una inversión fructífera cuando los resultados de las negociaciones se pueden aplicar con éxito.

La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización ha formulado dos propuestas específicas a este respecto. La primera consiste en la organización de «exámenes nacionales periódicos sobre las repercusiones sociales de las políticas económicas, financieras y comerciales» (OIT, 2004a), que la OIT podría propiciar. Estos exámenes podrían revestir la forma de evaluaciones mutuas para intercambiar experiencias y enseñanzas. La Comisión Mundial ha propuesto también iniciativas de coherencia política como medio de considerar propuestas de políticas integradas que equilibren los aspectos económicos, sociales y de desarrollo en determinadas áreas.

Capítulo 2: Cambiar la orientación respecto de los jóvenes es la clave para el empleo de por vida

Los trabajadores jóvenes son fundamentales para la prosperidad futura

Resulta una cruel paradoja que, en una región cuya población está envejeciendo y cuya tasa de dependencia va en aumento, el segmento de la fuerza de trabajo que es imprescindible para la prosperidad y el bienestar futuros encuentre dificultades desproporcionadas de integración y adaptación. En un momento en que es necesario maximizar la contribución de todas las personas en edad de trabajar para mantener y mejorar los resultados económicos y el bienestar social, los jóvenes, de los que necesitamos desesperadamente, muchas veces están insuficientemente utilizados, con tasas de desempleo y subempleo muy superiores a la media de la fuerza de trabajo en general (véase el cuadro que muestra la evolución reciente en el mercado de trabajo de los jóvenes)².

Evolución reciente en el mercado de trabajo de los jóvenes
(cuadro basado en el cuadro 2.1 del capítulo 2)

Región	Tasa de desempleo de los jóvenes (porcentaje)		Relación entre la tasa de desempleo de los jóvenes y la de los adultos	
	1993	2003	1993	2003
Unión Europea (UE-15)	20	14,5	2,24	2,15
Nuevos Estados miembros de la UE (UE-10)	22,5	30,7	2,54	2,43
UE-25 + Islandia, Noruega y Suiza	20,1	17	2,29	2,25
Europa Sudoriental (8)	23	22,4	2,91	2,45
CEI (12)	9,4	14,6	3,58	2,46
Europa y Asia Central (49)	17,2	17	2,63	2,36

Fuente: OIT.

² Dentro del sistema de las Naciones Unidas, suelen considerarse jóvenes las personas con edades comprendidas entre 15 y 24 años.

El desempleo de los jóvenes en Europa y Asia Central se ha mantenido en un nivel muy alto durante el pasado decenio. Aunque los países de la UE-15 en conjunto tienen una tasa de desempleo de los jóvenes más baja que la de otros países de la región, hay grandes diferencias entre los distintos países. Casi en todos los lugares, los jóvenes aún tienen el doble de probabilidades que los adultos de estar desempleados. En Europa Central y Oriental y en los países de la CEI, el desempleo de los jóvenes ha aumentado rápidamente y se ha mantenido elevado. En ningún lugar de Europa Central y Oriental ni de la CEI la tasa de desempleo de los jóvenes es inferior al 10 por ciento, y en Bulgaria, Croacia, Eslovaquia y Polonia supera el 35 por ciento.

Las tasas de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo en esos países bajaron a lo largo de todo el decenio de 1990 en el marco de una tendencia a más largo plazo observable incluso antes de la transición. En particular, los nuevos Estados miembros de la UE han registrado un fuerte descenso de la participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo (que bajó del 47,3 por ciento en 1993 al 36,8 por ciento en 2003). Ello puede atribuirse a varios factores, como la mayor participación en la educación, los trabajadores desalentados que abandonaron el mercado de trabajo debido a la falta de oportunidades de empleo, y los trabajadores que emprendieron otras formas de actividad, por ejemplo, trabajando en el extranjero o como voluntarios.

El desempleo de larga duración y sus efectos a largo plazo afectan cada vez más a los jóvenes. La duración del desempleo de los jóvenes no es en general más breve que la de la fuerza de trabajo en su conjunto, al menos en los países industrializados. Además, hay todavía una clara desventaja de género en el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo en varios países de la región, sobre todo en Europa Meridional. La pertenencia a minorías étnicas es también un factor común de desventaja para el ingreso de los jóvenes en el mercado laboral, aunque es difícil presentar una imagen completa a este respecto debido a la falta de datos.

Se ha manifestado una creciente preocupación en los últimos años por la baja calidad del trabajo disponible en general, y para los jóvenes en particular, no sólo en lo que respecta a las condiciones en que se realiza el trabajo sino también en cuanto al tipo de relación de trabajo. Los jóvenes tienen más probabilidades que los trabajadores de otros grupos de edad de trabajar jornadas más largas en modalidades de trabajo informal, intermitente (trabajo temporal, a tiempo parcial o eventual) e inseguro, que suelen caracterizarse por la escasa productividad, el bajo nivel de ingresos y la menor protección laboral. Si bien las formas de empleo más flexibles pueden facilitar hasta cierto punto el acceso de los jóvenes a empleos más permanentes, no está todavía claro hasta qué punto el empleo a tiempo parcial y temporal es elegido por los jóvenes ni la facilidad con que puede transformarse en empleo de larga duración y buena calidad.

Políticas y medidas nacionales para promover el empleo de los jóvenes

Aunque los jóvenes se encuentran con problemas específicos en el mercado de trabajo, se ven también directamente afectados por la situación general del empleo. Las medidas para promover el empleo de los jóvenes deben enmarcarse, por lo tanto, en las estrategias de empleo y los marcos de políticas nacionales de carácter general. Por ejemplo, en los nuevos Estados miembros de la UE, la incorporación de las cuestiones relativas al empleo de los jóvenes en la formulación de los planes nacionales de empleo forma parte integrante de los cuatro pilares en que se basa la Estrategia de Empleo de la UE. Este planteamiento podría aplicarse provechosamente en otros países de la región.

Los jóvenes aún tienen el doble de probabilidades que los adultos de estar desempleados

Los jóvenes tienen mayor probabilidad de trabajar jornadas más largas en condiciones informales e inseguras

Enmarcar las medidas para promover el empleo de los jóvenes en las estrategias generales de empleo

La combinación de formación y experiencia laboral es especialmente eficaz

La educación y la formación contribuyen sin duda de manera importante a promover más y mejores empleos para los jóvenes. Los programas que combinan la formación con la experiencia laboral han demostrado ser especialmente eficaces para facilitar su integración en el mercado de trabajo. Por ejemplo, los contratos de aprendiz o el «sistema dual», que combina la enseñanza escolar con la formación en la empresa, aun cuando pueda ser difícil de transferir a otros países, es un sistema de aprendizaje para el trabajo de demostrada eficacia en algunos países de la región. La participación de los interlocutores sociales en el diseño y aplicación de programas garantiza que éstos respondan a las exigencias específicas del mercado de trabajo.

En muchos países de la región, se están introduciendo o se han previsto reformas para mejorar los programas e instituciones de formación y capacitación profesionales (VET), sobre todo buscando una mejor armonización de las calificaciones impartidas con las necesidades del mercado de trabajo. Por varias razones, que se exponen en el capítulo 2, estas reformas resultan muchas veces problemáticas. Una vez más, como en los planes de aprendizaje, un factor fundamental para garantizar la eficacia de los sistemas de VET es su gobernanza, ya que la participación estrecha de las partes interesadas, y en particular de los interlocutores sociales, puede contribuir a garantizar que respondan a las necesidades reales de los empleadores y de la fuerza de trabajo.

Las PAMT son importantes para mejorar las oportunidades de los jóvenes

Las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) son otro medio importante para mejorar las oportunidades de los jóvenes que buscan empleo. Por ejemplo, los servicios públicos de empleo han comenzado recientemente a desempeñar un papel más dinámico en muchos países con el fin de mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo mediante el ofrecimiento de orientaciones y asesoramiento y la búsqueda del empleo más adecuado de acuerdo con la formación. Aunque en la práctica se han obtenido resultados de diverso signo, las PAMT más eficaces para los jóvenes parecen ser también en este caso las que combinan la experiencia laboral con la formación, que parecen mejorar las oportunidades de los participantes de encontrar trabajo. El apoyo al empleo independiente y a la creación de pequeñas empresas, con frecuencia basado en planes de formación en técnicas empresariales y crédito en pequeña escala, ha demostrado también ser eficaz para ofrecer a los jóvenes una mayor variedad de oportunidades en el mercado de trabajo.

Aunque muchas veces se supone que las medidas legislativas de protección del empleo estrictas representan un desincentivo para la contratación de jóvenes, la experiencia nacional no lo confirma necesariamente. Además, muchas intervenciones gubernamentales, como el ofrecimiento de incentivos a los empleadores para que contraten a trabajadores jóvenes (compartiendo los costos iniciales de contratación entre los empleadores y el Estado), han demostrado su eficacia para facilitar la transición de la escuela al trabajo.

Medidas internacionales coordinadas en relación con el empleo juvenil

Se han puesto en marcha varias e importantes iniciativas internacionales recientes en relación con el empleo de los jóvenes

En reconocimiento de la importancia de promover el empleo de los jóvenes, en los últimos años se han puesto en marcha varias iniciativas internacionales importantes. La más significativa es la Red de Empleo de los Jóvenes, establecida bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas, en colaboración con el Banco Mundial y la OIT, que ha asumido las funciones de secretaría. Otra iniciativa internacional que interesa directamente a muchos de los países de la región es la Estrategia Europea de Empleo (EEE), puesta en marcha en la Cumbre de Luxemburgo de 1997. Muchos de los objetivos generales de la EEE son también pertinentes para

los trabajadores jóvenes, y tres de sus objetivos están relacionados específicamente con ellos:

- 1) deberá ofrecerse una nueva oportunidad a todos los jóvenes desempleados, antes de que hayan pasado seis meses en paro, en forma de empleo, formación, reconversión profesional o cualquier otra medida que favorezca la inserción profesional;
- 2) para 2010, al menos el 85 por ciento de las personas de 22 años de edad en la Unión Europea debería haber cursado la enseñanza secundaria superior;
- 3) las políticas deberían plantearse como meta lograr una tasa media de desempleo en la UE entre los jóvenes en situación de abandono escolar prematuro no superior al 10 por ciento para 2010.

Puntos para discusión

- 1) ¿Hasta qué punto el descenso de las tasas de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo puede atribuirse a la mayor participación en la educación o a otros factores, como los trabajadores desalentados que abandonan el mercado de trabajo debido a la falta de oportunidades de empleo?
- 2) Según la experiencia de los participantes, ¿las formas de empleo flexibles y los mecanismos de trabajo intermitentes facilitan (y, en su caso, hasta qué punto) el acceso de los jóvenes a un empleo más permanente?
- 3) ¿Se sienten los jóvenes atraídos todavía por el modelo de empleo a tiempo completo y de por vida, o se puede orientar su creatividad y dedicación de manera más eficaz mediante otras formas de empleo y formación, por ejemplo con opciones como el trabajo voluntario y la experiencia laboral en otros países?
- 4) ¿Tienen los participantes experiencia de primera mano de programas y medidas innovadoras, en particular las que combinan la formación y la experiencia laboral, que hayan contribuido eficazmente a promover resultados positivos en el mercado de trabajo de los jóvenes?
- 5) ¿Cómo podría mejorarse la participación de los interlocutores sociales en el proceso de formulación de políticas (en los planos nacional y local) en general, y en el diseño y aplicación de los sistemas de formación y capacitación profesionales (VET) y las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) en particular?
- 6) ¿Qué eficacia tienen las intervenciones gubernamentales, como los planes para compartir los costos iniciales de contratación entre los empleadores y el Estado, como medio de facilitar la transición de la escuela al trabajo?
- 7) ¿Qué medidas debería adoptar la OIT para promover más el empleo de los jóvenes en los planos nacional e internacional?

Capítulo 3: Equilibrar la flexibilidad, la estabilidad y la seguridad en los mercados de trabajo europeos

Los responsables de la formulación de las políticas, incluidas las partes interesadas que participan en los debates y en la promoción de las cuestiones económicas y sociales, se enfrentan con el desafío fundamental de determinar las formas de reglamentación que deberían acompañar a un mercado

Se necesitan nuevas formas de seguridad en relación con el empleo, los ingresos y la protección social

de trabajo en rápida evolución, en el contexto dominante de la economía globalizada.

¿Deben tomarse en serio los llamamientos formulados, particularmente en el decenio de 1980 y comienzos del de 1990, en favor de una mayor flexibilidad para superar lo que se conoce con el nombre de rigideces del mercado de trabajo de la región (legislación de protección del empleo, capacidad de negociación sindical, sistemas generosos de bienestar social y fuertes cargas fiscales sobre el trabajo)? ¿Deberían, por el contrario, confiar más en el nuevo planteamiento de inspiración europea, que pide la reforma de las instituciones del mercado de trabajo con el fin de desarrollar nuevas formas que permitan equilibrar la flexibilidad y la seguridad en relación con el empleo, los ingresos y la protección social?

En el capítulo 3, basado en la experiencia de dos grupos de países, a saber Europa Occidental y las antiguas economías en transición de Europa Central y Oriental y Asia Central (ECOAC), se integran las conclusiones de investigaciones recientes sobre ejemplos eficaces de combinación de mayor flexibilidad y formas de seguridad («flexiguridad») que se adaptan a las necesidades actuales del mercado de trabajo. Esto pone de relieve la importancia de garantizar una mayor seguridad para los trabajadores durante las transiciones entre empleos, e incluye la seguridad de los ingresos mediante planes eficaces de prestaciones de desempleo, así como un apoyo más intensivo para ayudar a los trabajadores a mejorar sus calificaciones y encontrar nuevos empleos.

La información sobre el deterioro del empleo estable es muy exagerada

El capítulo comienza rechazando la afirmación de que, a medida que los mercados de trabajo se hacen más flexibles, los empleos estables comienzan a ser un mero recuerdo del pasado. Citando investigaciones que datan de mediados de los años noventa, en las que se ha comprobado que un importante núcleo de la mano de obra tiene todavía empleos estables y seguros, aun cuando la inestabilidad y la inseguridad hayan aumentado en algunos segmentos del mercado de trabajo (OIT, 1996), se llega a la conclusión de que la relación de trabajo es más estable de lo que se supone normalmente en el mundo industrializado. De hecho, la estabilidad en el empleo, medida por el promedio de duración y reflejada en las cifras relativas al conjunto de estos países, ha cambiado poco en los últimos años, a pesar de las grandes diferencias entre países y la persistencia en casi todos los lugares de la segmentación entre los grupos básicos de trabajadores bien protegidos con empleo permanente y los trabajadores que gozan de menor protección con formas flexibles de empleo.

El empleo basado en contratos no laborales o sin contrato ha aumentado en los países de Europa Central y Oriental y Asia Central

Por el contrario, los países de Europa Central y Oriental y Asia Central han experimentado fuertes movimientos en sus mercados de trabajo, debido al ritmo acelerado de destrucción de empleos a raíz de la transición y el limitado margen de creación de empleo en la economía formal. Si bien la proporción de las formas tradicionales de empleo flexible, como los empleos de duración determinada y a tiempo parcial, e incluso el empleo independiente (tras un aumento inicial), se ha mantenido bastante estable, ha habido un aumento del empleo basado en contratos no laborales o sin contrato. No obstante, estas formas de flexibilización del mercado de trabajo no han servido en general para mejorar la movilidad en el mercado de trabajo formal. Una fuerte sensación de inseguridad en el empleo, en el contexto de una demanda de mano de obra y una protección contra el desempleo en general débiles, parece inducir a los trabajadores a dudar antes de abandonar voluntariamente puestos de trabajo poco productivos para pasar a otros más productivos.

Ocupar un puesto de trabajo durante cierto tiempo no significa tener seguridad

El análisis de la situación en los mercados de Europa Occidental tiende a indicar también que, mientras que aún disfrutan de un nivel relativamente alto de empleos estables, la ocupación de un puesto durante cierto tiempo no es necesariamente sinónimo de una sensación percibida de seguridad en el

empleo. De hecho, muchos de los países donde el período medio de ocupación de un empleo es más alto no son los que tienen mejores resultados en lo que respecta al trabajo decente. Es interesante observar que un grupo de países de Europa Occidental ha conseguido contar con un gran número de empleos sin sacrificar la calidad. Estos países son los que tienen tasas de empleo más altas (incluido el empleo juvenil), tasas bajas de desempleo, altas tasas de participación de las mujeres en el mercado de trabajo, un buen historial en lo que respecta a la transformación de los empleos temporales en permanentes, y algunas de las mejores cifras en cuanto a la calidad del empleo y la seguridad percibida.

Aunque los testimonios disponibles son más bien escasos, parecería que, si los trabajadores tienen confianza suficiente para abandonar su trabajo y gozar de un alto nivel de protección durante su transición a otro empleo, se sienten menos «bloqueados» y tienen mayores opciones de empleo, lo que a su vez da lugar a un mejor ajuste entre la oferta y la demanda de mano de obra. De ahí se desprende que se necesita algo más que la mera estabilidad en el empleo para conseguir buenos resultados en lo que respecta al volumen y calidad del mismo. Es probable pues que una combinación razonable de empleos de larga y corta duración, junto con instituciones del mercado de trabajo que garanticen la protección social, de los ingresos y de la empleabilidad durante las transiciones, cree una mayor sensación de seguridad del mercado de trabajo que empleos nominalmente «estables» en un entorno incierto.

No obstante, para que pueda mantenerse un sistema que garantice la seguridad del mercado de trabajo en las transiciones entre empleos, se requieren altas tasas de empleo, y el sistema debe basarse en el trabajo más que en el bienestar social. Dicho sistema tiene sus costos y hace hincapié en la responsabilidad individual, como la obligación de participar en las medidas de «activación», que poco a poco se están convirtiendo en norma en gran parte de la región. Pero si los beneficios públicos de este sistema de «flexibilidad protegida» se comparten ampliamente, los costos parecerían ser aceptables.

Las conclusiones preliminares de la investigación de la OIT son semejantes en lo que respecta a los países de Europa Central y Oriental y Asia Central, donde la desreglamentación de la legislación laboral no parece haber mejorado el comportamiento del mercado de trabajo y muchas veces ha dado lugar a efectos negativos en el empleo y en la redistribución de la mano de obra. Así ocurre sobre todo con los grupos vulnerables de la población, que probablemente se verán arrastrados hacia la economía informal. La principal conclusión es que las instituciones y políticas del mercado de trabajo son realmente importantes. Todos los indicadores del mercado de trabajo parecen verse positivamente afectados por las políticas activas de mercado de trabajo y una mayor intensidad de la negociación colectiva. Los programas de los antiguos países en transición deberían incluir, más que la pura desreglamentación, políticas para estimular la promoción del empleo y reducir el desempleo, y deberían apuntar al mismo tiempo proteger la transición a nuevos empleos.

Finalmente, conviene insistir en que no hay un único contexto institucional óptimo para cada país, ya que todos ellos difieren en lo que respecta a su experiencia nacional, su cultura y sus circunstancias. Por ello, es necesario que cada país considere una amplia gama de opciones en materia de políticas para crear mercados de trabajo que ofrezcan tanto flexibilidad como seguridad. En este sentido, el diálogo social es sin duda el mejor instrumento para comprobar la aceptabilidad y eficiencia de los cambios propuestos y garantizar un amplio apoyo para los mismos.

*La «flexiguridad»
requiere altas tasas
de empleo*

*En los países de Europa
Central y Oriental
y Asia Central,
la desreglamentación
no ha mejorado los
resultados del mercado
de trabajo*

*El diálogo sobre
las opciones políticas
es la base para
la «flexiguridad»*

Puntos para discusión

- 1) ¿Tienen los participantes experiencia de primera mano sobre combinaciones de medidas de flexibilidad y seguridad («flexiguridad») que hayan sido eficaces para promover resultados positivos en el mercado de trabajo en lo que respecta al volumen y calidad del empleo y los resultados económicos?
- 2) ¿Hasta qué punto participan los interlocutores sociales en el diálogo nacional acerca de la introducción de la flexiguridad u otros tipos de reformas del mercado de trabajo?
- 3) ¿Están de acuerdo en principio los participantes con los puntos destacados en el presente capítulo, a saber:
 - que un nivel de flexibilidad del mercado de trabajo («transiciones protegidas») es aceptable cuando va acompañado de seguridad del mercado de trabajo y reconocimiento de la importancia de la relación de trabajo;
 - que cierto grado de estabilidad del empleo de la mano de obra es bueno para las empresas, ya que es necesario para la productividad, la inversión en capital humano y la motivación, y
 - que los gobiernos deberían establecer un sistema eficaz de seguridad del mercado de trabajo basado en políticas centradas en el trabajo más que en el bienestar social?
- 4) ¿Hasta qué punto pueden las medidas de flexiguridad beneficiar a las categorías más vulnerables de mano de obra, incluidos los jóvenes, las minorías étnicas y los trabajadores migrantes?
- 5) ¿Qué medidas (en su caso) debería adoptar la OIT para promover mejor el concepto de flexiguridad en los planos nacional y regional?

Capítulo 4: Fortalecimiento del marco basado en los derechos para la gestión de la migración

La migración se ha convertido en un tema decisivo en casi todos los países de la región, y el examen de las posibles respuestas está ocupando la atención de los responsables de la formulación de políticas en todos los niveles y en casi todos los ámbitos normativos. Los migrantes económicamente activos de la región representan, según las estimaciones, 26,5 millones de trabajadores, es decir, aproximadamente el 4 por ciento del total de la fuerza de trabajo. Pero su importancia para el futuro de las economías y sociedades de la región puede ser muy superior a las cifras actuales.

Mientras que en Europa Oriental la mayoría de los flujos de migración proceden de otros países de la CEI y se dirigen a la Federación de Rusia, la procedencia es variada en Europa Occidental. Por ejemplo, aunque hay un gran número de migrantes procedentes de otros países de la UE en Alemania (casi una cuarta parte de los extranjeros en ese país), en Italia (11 por ciento) y Reino Unido (una tercera parte), la mayor proporción de inmigrantes en Alemania procede de Turquía, y el 30 por ciento de los extranjeros en Italia procede de países del norte de África y de Albania.

Las tendencias demográficas están suscitando la revisión de las políticas de migración en casi todos los lugares. En 2003, diez países de Europa Occidental tenían ya tasas de mortalidad más altas que las de natalidad. La migración neta era positiva en una gran mayoría de estos países. Según las

Las tendencias demográficas están suscitando la revisión de las políticas de migración

previsiones, para 2050, Armenia, República Checa, Eslovenia, España, Estonia, Grecia, Italia y Letonia tendrán edades medias de más de 51 años.

La disminución de la población de la Federación de Rusia (que actualmente es del 0,57 por ciento por año, y se estima que llegará al 0,73 por ciento en 2020 y al 0,86 por ciento en 2050) podría dar lugar también a situaciones de escasez en el mercado de trabajo y a coeficientes de dependencia más elevados. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) considera que la economía rusa tiene potencial para crecer rápidamente, siempre que sus recursos se utilicen de manera más eficiente, pero el descenso de su población podría representar un grave obstáculo para su capacidad de alcanzar su ambicioso objetivo de crecimiento, es decir, duplicar el PIB en los diez próximos años (CEPE, 2004).

Estas tendencias parecen indicar que la inmigración regulada será probablemente un elemento de la cuidadosa combinación de políticas necesaria en muchos países para mantener la fuerza de trabajo, las tasas de productividad y los niveles de actividad económica requeridos para garantizar la persistencia de los actuales niveles de bienestar socioeconómico de las poblaciones residentes. Con el fin de mantener las tasas positivas de crecimiento económico, entre los factores fundamentales de esa combinación de políticas se incluirán ciertamente la compaginación de la migración de reemplazo y tasas crecientes de participación en la fuerza de trabajo, por ejemplo, prolongando la vida laboral y mejorando la capacitación de los trabajadores de edad más avanzada.

No obstante, si la migración no se gestiona debidamente, puede dar lugar, como lo ha hecho con frecuencia, a una negación de los derechos fundamentales y de las prestaciones de los trabajadores.

De los muchos motivos de preocupación relacionados con la migración que han surgido en la región, merecen especial atención los siguientes:

- el aumento de la migración clandestina, incluida la trata de personas, que crea una subclase de trabajadores cuyos derechos humanos y laborales se infringen con frecuencia;
- las condiciones de empleo de un número importante de nacionales extranjeros que se encuentran en situación irregular por distintas razones (por ejemplo, los cambios políticos ocurridos en Europa Oriental y el no haber logrado obtener la condición de refugiado);
- los efectos de la migración en el empleo y los salarios de la mano de obra no calificada, entre la que se incluyen no sólo los trabajadores autóctonos de mayor edad, sino también inmigrantes anteriores, ya que los trabajadores migrantes a menudo se han concentrado en ocupaciones con bajo nivel de calificación, en muchos casos en empleos con horarios de trabajo prolongados o irregulares, que normalmente son rechazados por los trabajadores nacionales;
- problemas de integración social y altas tasas de desempleo entre los jóvenes inmigrantes;
- las presiones de la emigración en algunos países, resultantes de los altos niveles de desempleo, sobre todo entre los jóvenes con estudios;
- los desequilibrios geográficos en el empleo, debido, entre otras razones, a la baja movilidad intrarregional de los trabajadores europeos, incluso en la UE, a pesar de la libre circulación garantizada entre países de la UE, y
- las consecuencias a medio y largo plazo del envejecimiento de la población en la productividad y sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, con la necesidad concomitante de mejorar las tasas de participación, entre otros medios recurriendo a la inmigración.

*Necesidad de una
inmigración regulada*

*La migración clandestina
y la trata de personas
se han convertido
en importantes motivos
de preocupación*

La información obtenida a partir de los programas de regularización y otras fuentes revelan que entre el 10 por ciento y el 15 por ciento de los migrantes en los principales países receptores se encuentran en situación irregular. El crecimiento de los mercados informales de mano de obra migrante no autorizada explica el crecimiento de la migración irregular. Hay también abundantes pruebas de que la migración irregular se ve estimulada por el exceso de demanda de mano de obra no calificada en Europa y la falta de cauces legales para atender esta demanda.

La trata de mano de obra es uno de los resultados de los desequilibrios entre oferta de mano de obra y la disponibilidad de trabajo legal

Las respuestas oficiales a la migración irregular en toda la región, entre las que se han incluido la intensificación de los controles fronterizos, los procedimientos de deportación y la mayor insistencia en el control policial, han tenido en general la consecuencia no deseada de hacer más rentable el tráfico de personas. En el Informe global de la OIT de 2001 se observaba que «el reciente aumento de la trata de trabajadores puede atribuirse fundamentalmente a los desequilibrios entre la oferta laboral y la disponibilidad de empleo legal en un lugar en que [la persona que busca] empleo tiene derecho legal a residir» (OIT, 2001a).

La correlación entre desempleo e inmigración es poca o nula

En el capítulo 4 se hace hincapié en que la clave para proteger mejor los derechos de los trabajadores migrantes es una gestión de la migración de mano de obra que sea eficaz y basada en los derechos. Se argumenta también que los temores muy difundidos en los países receptores de que la afluencia de trabajadores migrantes con escasa calificación genere una presión a la baja sobre los salarios y el empleo no tienen prácticamente ningún fundamento empírico. De hecho, en la mayoría de los casos, los trabajadores migrantes, así como las empresas creadas por ellos, tienen efectos positivos en la economía del país receptor.

La migración de mano de obra debe ajustarse a las condiciones del mercado de trabajo

La experiencia y la investigación revelan que la gestión eficaz de la migración de mano de obra debe incluir una serie de elementos clave. En primer lugar, la política de migración debe estar en consonancia con las condiciones y realidades del mercado de trabajo. Es necesario lograr, mediante acuerdos, la cooperación de los países receptores y de origen. La política de migración debe estar basada en un amplio apoyo público y la manera más eficaz de conseguirlo es un amplio diálogo social. Deberían ratificarse los convenios de la OIT relativos a la migración y aplicarse sus principios. Además, se requieren también medidas para regular la contratación e impedir la trata de personas, y al mismo tiempo promover el trabajo decente y garantizar que los trabajadores migrantes estén protegidos por las leyes laborales nacionales y los regímenes de seguridad social. Deben adoptarse políticas para facilitar la integración de los trabajadores inmigrantes y combatir la discriminación.

Los países de origen deben esforzarse más para proteger a sus nacionales que trabajan en el extranjero

Con el fin de reducir la presión migratoria y proteger a los nacionales que buscan empleo en el extranjero, los países de origen deben desempeñar también un papel importante. Por un lado, pueden mejorar las perspectivas de empleo en sus propios países otorgando alta prioridad a la promoción del empleo y al trabajo decente en sus estrategias de desarrollo y, por el otro, pueden supervisar la contratación, facilitar la transferencia de remesas, promover la inversión productiva de los ahorros de los migrantes y alentar el retorno y la transferencia de conocimientos.

En el capítulo se describen también las esferas en que la OIT está ofreciendo asistencia mediante proyectos y el diálogo sobre políticas en varios países de la región, con el fin de formular políticas de migración adaptadas a las necesidades tanto de los países receptores como de los países de origen y de los trabajadores migrantes.

Puntos para discusión

- 1) ¿Están los países de Europa y de Asia Central satisfechos con sus actuales políticas sobre migración laboral? De no ser así, ¿qué cambios desearían que se introdujeran?
- 2) Dada la conclusión de que la trata de personas es, al menos en parte, resultado de los desequilibrios entre la oferta de mano de obra y la disponibilidad de trabajo legal, ¿cómo se puede conseguir una combinación adecuada entre medidas represivas y enfoques de política para combatir las causas de fondo de la trata de personas dentro de la región?
- 3) ¿Están de acuerdo los participantes en que el incremento de la migración es una de las respuestas al problema de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en muchos países de la región?
- 4) Según la experiencia de los participantes, ¿cuáles son los enfoques más eficaces para promover la integración de los inmigrantes y superar el alto nivel de desempleo juvenil entre los inmigrantes de segunda generación?
- 5) ¿Cómo se puede conseguir una mayor participación tripartita en el diseño de la política de migración laboral? ¿Qué estructuras deberían establecerse para facilitarla?
- 6) ¿Cuáles son los enfoques más eficaces para evitar o reducir los efectos negativos en los países de origen de la emigración, sobre todo de mano de obra altamente calificada?
- 7) ¿Qué papel debería desempeñar la OIT para apoyar a los mandantes de la región en el terreno de la política de migración?

Capítulo 5: *Envejecimiento, participación en el mercado de trabajo y reforma de las pensiones*

La reforma de las pensiones ocupa ahora un papel importante entre los temas sociales. A pesar de las profundas diferencias, los regímenes de pensiones de la región se enfrentan a dos desafíos comunes: el envejecimiento y su repercusión en la financiación de las pensiones, y la necesidad de reconfigurar los programas de prestaciones para atender unas necesidades en constante cambio.

Si bien los regímenes nacionales de pensiones instaurados en los países industrializados de todo el mundo figuran entre los grandes logros del siglo XX y se ha comprobado su eficacia para aliviar la pobreza entre los ancianos, es preciso introducir ajustes para poder mantener los niveles actuales de bienestar. En los países de Europa Central y Oriental, donde se había alcanzado la cobertura completa de las pensiones y los regímenes establecidos sirvieron para amortiguar los efectos de las crisis económicas de los primeros años del decenio de 1990, muchos países adoptaron reformas radicales, entre ellas la reducción del seguro social en favor de cuentas de ahorro individuales de gestión privada. En la CEI, aunque la hiperinflación redujo los valores reales de las pensiones hasta mediados del decenio de 1990, los regímenes de pensiones fueron uno de los medios más fiables para prevenir la pobreza en los primeros años de la transición. En Europa Sudoriental, millones de personas han quedado en la indigencia cuando los regímenes nacionales de pensiones se han visto sometidos a presiones financieras como resultado de una serie de factores, como la agitación política, los conflictos armados, la pérdida de empleos subvencionados, el fuerte endeudamiento

Los regímenes de pensiones tienen problemas comunes en la región

exterior y los altos niveles de inflación, el crecimiento de la economía informal y el no pago de las cotizaciones.

Mantener la relación de dependencia dentro de límites razonables

La población de edad está creciendo rápidamente. En los últimos cincuenta años, la esperanza de vida en la región ha pasado de 63 a 73 años, y se prevé que llegue a 80 años alrededor del año 2050. Aunque la población de los países de Europa Occidental es la de más edad, la de las otras subregiones está envejeciendo con mayor rapidez, con excepción de la CEI, donde la esperanza de vida es la más baja de la región y ha registrado un descenso.

Centrar la atención en el envejecimiento de la población no deja ver claramente la importancia de las tasas de participación

Si bien la mayor esperanza de vida es un gran logro, no ha ido acompañada de una prolongación de la vida laboral. De hecho, la atención concedida al envejecimiento de la población y sus repercusiones en la financiación de la seguridad social ha tendido a restar claridad a la cuestión clave de la promoción del empleo y la necesidad de aumentar la participación en el mercado de trabajo. Un gran número de personas están inactivas o trabajan en la economía informal, y no aportan a los regímenes de pensiones. Si no se consigue mejorar la tasa de participación global, en particular la de los jóvenes, las mujeres, los migrantes y los trabajadores de edad, el coeficiente de dependencia económica de las personas de edad puede aumentar de forma muy marcada.

El empleo es un medio poderoso para mitigar los efectos del envejecimiento en los regímenes de protección social

Son varios los tipos de medidas que se han adoptado para mejorar las tasas de participación, entre ellas el establecimiento de objetivos por el Consejo de Europa. Uno de esos objetivos es prolongar la vida laboral de las personas de edad. Si bien ello es importante, un desafío fundamental es incrementar las tasas de empleo y de participación de todos los grupos de población, en particular con medidas tales como la prestación de servicios de cuidado infantil para ayudar a compaginar las responsabilidades laborales y familiares, y mediante la promoción de los cauces legales de migración.

Reformas de las pensiones

Las personas de edad deben tener opciones viables para continuar trabajando

La importancia de promover el empleo productivo y decente está presente en todo este análisis. Si bien se ha prestado gran atención a las reformas de las pensiones, es importante tener presente que sólo pueden ser eficaces para resolver las presiones demográficas si se aumentan los niveles de empleo y las personas de edad tienen opciones viables para continuar trabajando. El Programa Global de Empleo de la OIT es la respuesta a esta necesidad, además de una aportación clave al Programa de Trabajo Decente de la OIT. Con respecto a la prolongación de la vida laboral, además de elevar la edad de jubilación y de recortar los planes de jubilación anticipada, debería considerarse la posibilidad de adoptar medidas para introducir en los regímenes de pensiones incentivos más fuertes para retrasar la jubilación, establecer normas que faciliten la jubilación gradual, crear incentivos para que los trabajadores ahorren con vistas a su jubilación, y mejorar la información pública para que se tenga un mejor conocimiento de las opciones disponibles.

Al reconfigurar los programas de prestaciones, debe prestarse particular atención a las cuestiones de género, ya que la mujer es muchas veces la principal perdedora en las actuales reformas de las pensiones. Además, en muchos países se ha manifestado firmemente la necesidad de introducir una pensión mínima adecuada y de mejorar la transferibilidad de los derechos de pensión, habida cuenta de las consecuencias que podrán tener en las pensiones futuras la movilidad del empleo, la aparición de formas atípicas de empleo y la migración internacional en busca de trabajo.

En Europa Central, en particular, es necesario mejorar la eficiencia de los regímenes de pensiones evitando las fugas a través de las cuales se pierden recursos, sobre todo en relación con la recaudación de cotizaciones. Con este fin, se necesitan iniciativas al más alto nivel para resolver los principales problemas crónicos de declaración insuficiente de los salarios de los trabajadores, la magnitud de la economía informal y la tolerancia gubernamental respecto de la inobservancia por parte de algunas grandes empresas.

Regular las pensiones privadas

La aparición de las pensiones privadas tiende a incrementar las desigualdades, y los altos costos de transición de los sistemas de reparto a un régimen de capitalización plantean ciertas inquietudes acerca de las futuras pensiones. Una opción posible (tal como se ha llevado a cabo, por ejemplo, en Dinamarca, Países Bajos y Suecia) es el establecimiento de regímenes sectoriales gestionados conjuntamente por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, que garantizan un alto nivel de cobertura, ya que se aplican a todos los trabajadores de los sectores de que se trata.

Aunque la justificación original – que la privatización podría evitar una crisis de las pensiones causada por el envejecimiento de la población – no es admitida ya por ningún especialista, la privatización ha gozado de gran apoyo en muchos países de Europa Central, Meridional y Oriental y en la CEI. No obstante, ha generado una gran variedad de problemas que deben todavía resolverse. Entre ellos cabe citar los siguientes: el «agujero» resultante en la financiación de los regímenes públicos de pensiones, ya que las cotizaciones se desvían hacia la parte privatizada; las cuestiones de equidad, en particular con respecto a las mujeres y los trabajadores de ingresos bajos, sobre todo los de la economía informal, cuyas cotizaciones han sido escasas o nulas; los problemas administrativos, como el mantenimiento de registros individualizados, y las medidas para garantizar que los costos administrativos (actualmente muy elevados) se mantengan dentro de límites razonables a fin de no erosionar los ahorros.

Participación de los interlocutores sociales

Para que los regímenes de pensiones puedan atender las necesidades y expectativas de la sociedad y cumplan eficazmente sus objetivos de ofrecer seguridad financiera y social, todas estas cuestiones requieren una firme intervención gubernamental y el logro del consenso social a través de la estrecha participación de los interlocutores sociales y otras partes interesadas. A este respecto, mediante la facilitación de orientaciones, el control del cumplimiento de las normas mínimas acordadas y la promoción del diálogo social, la OIT puede desempeñar un papel importante en los planos nacional y regional, sobre todo mediante su Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos.

Puntos para discusión

- 1) ¿Qué se puede hacer para conseguir una mayor sensibilización acerca del envejecimiento en cuanto problema social y para llegar a un consenso sobre un conjunto de políticas que permitan evitar las amenazas que plantea para la financiación de las pensiones?
- 2) ¿Tienen los trabajadores de edad, en particular las mujeres de edad, problemas especiales derivados de la terminación de su relación de trabajo (mediante despido o jubilación anticipada, incluida la jubilación anticipada por motivo de discapacidad) en caso de reestructuración y para encontrar un nuevo empleo? En caso afirmativo, ¿qué se puede hacer

Las pensiones privadas plantean problemas de equidad

Los costos administrativos son con frecuencia muy elevados

Es imprescindible un amplio consenso social

para superar los obstáculos que las personas de edad encuentran en el mercado de trabajo (políticas activas de mercado de trabajo, legislación para combatir la discriminación en ese sentido, etc.)?

- 3) ¿Cuáles son las políticas de mercado de trabajo más prometedoras (tales como la adaptación de la formación para atender las necesidades especiales de los trabajadores de edad y la promoción del empleo a tiempo parcial junto con regímenes de jubilación parcial) que pueden contribuir a aumentar las tasas de participación en el mercado de trabajo de los trabajadores de edad? ¿Son viables esas políticas en su país y, de serlo, en qué condiciones?
- 4) En los países que han optado por un régimen de pensiones privatizado, ¿qué se puede hacer para lograr una mayor conciencia acerca de los problemas que deben resolverse todavía?
- 5) ¿Qué medidas se pueden adoptar para resolver los problemas de equidad, en particular en los regímenes de pensiones privados, con respecto a la mujer y los grupos de ingresos bajos?
- 6) ¿Qué medidas se pueden adoptar para mejorar la transferibilidad de los derechos de pensión para los trabajadores que cambian de empleo con frecuencia y, en el plano regional, para los trabajadores migrantes?
- 7) ¿Qué medidas se pueden adoptar para garantizar que las decisiones vitales sobre la reforma de las pensiones cuenten con el amplio apoyo que es fundamental para su aceptación generalizada dentro de la sociedad?
- 8) ¿Cómo puede la OIT desempeñar un papel más eficaz en los planos nacional y regional para promover el debate y las intervenciones en relación con las cuestiones relativas a la reforma de las pensiones?

Introducción

El hecho de que la Séptima Reunión Regional Europea de la OIT se celebre en Hungría, país que simboliza el encuentro de oriente y occidente y la superación de las divisiones que han caracterizado a la región durante tanto tiempo, le otorga una resonancia particular. La importancia de la reunión se confirma por su inclusión en el programa de la Presidencia de la Unión Europea (UE) de Luxemburgo.

Resulta especialmente pertinente que esta Reunión Regional de la OIT se convoque en Budapest en torno a un informe sobre las transiciones, en el sentido no sólo de transformaciones políticas sino también de las transiciones que atravesamos todos y cada uno de nosotros en cada fase de nuestro ciclo vital. Los mandantes son perfectamente conscientes de la transición histórica que comenzó a finales del decenio de 1980, y de las actuales transformaciones relacionadas con la ampliación de la UE. Y, en el actual contexto de flojo crecimiento económico en muchos países de la región y de persistente pobreza y exclusión social en muchos otros, no es necesario recordarles la importancia primordial del trabajo decente.

Las transiciones pueden gestionarse con éxito mediante una buena gobernanza. Cuando las transiciones tienen como objetivo el crecimiento económico sostenido y el pleno empleo en condiciones de trabajo decente, la gobernanza es imprescindible. El objetivo del trabajo decente para todos no puede alcanzarse sin una mayor coherencia en las políticas económicas y sociales de alcance nacional, subregional y regional, así como en el plano mundial. El trabajo decente se encuentra en la encrucijada entre las políticas monetarias y fiscales y las políticas de mercado de trabajo y sociales. La coherencia entre estos objetivos y medios en la esfera de las políticas se consigue precisamente mediante una buena gobernanza. El respeto por los valores y principios compartidos, y amplias consultas y activa participación de los departamentos gubernamentales, organizaciones de empleadores y de trabajadores y otros órganos representativos importantes son factores clave para la coherencia de las políticas, lo cual a su vez es imprescindible para el trabajo decente. Sólo la gobernanza entendida en este sentido puede garantizar el funcionamiento de una economía de mercado introduciendo una serie de factores que no son de mercado.

La región de Europa y Asia Central es un protagonista fundamental en la globalización económica. La región es también líder mundial de la integración económica, monetaria y política, no sólo en la UE, sino también en

Todos atraviesan transiciones en una u otra fase de su ciclo vital

Las transiciones sólo prosperan con una buena gobernanza

la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y otras partes de la región. La integración, como demuestra la historia de la Europa de la posguerra, ejerce fuerte influencia en la estabilidad política y la democracia, dos requisitos para la prosperidad económica y la integración social.

Los problemas se deben a las deficiencias existentes en la gobernanza de la globalización

Muchas veces se argumenta que, con la globalización, el espacio para la política pública se está reduciendo. Pero, a este respecto, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, de la OIT, ha declarado lo siguiente: «Consideramos que los problemas que hemos descrito no se deben a la globalización en sí, sino a deficiencias en su gobernanza».

En el presente informe se examina la buena gobernanza para las transiciones con miras al trabajo decente en cinco capítulos que abarcan temas interrelacionados, considerados como prioritarios tras amplias consultas con los mandantes. En el primer capítulo se examina la gobernanza en cuanto medio de alcanzar el pleno empleo en un contexto de globalización económica, con particular insistencia, entre otros aspectos, en la integración económica, las reformas del mercado de trabajo, la negociación salarial, los resultados económicos y el desempleo de larga duración. En los capítulos siguientes se tratan los siguientes temas:

- empleo de los jóvenes y transición de la escuela al trabajo;
- equilibrio entre flexibilidad, estabilidad y seguridad («flexiguridad»);
- migración, y
- envejecimiento, participación en el mercado de trabajo y reforma de las pensiones.

La buena gobernanza es fundamental en todos los terrenos

Comenzando con el último de estos temas, se observa que los sistemas de protección social están expuestos a las presiones paralelas del envejecimiento demográfico y la necesidad de adaptarse a unas necesidades en constante cambio. El camino hacia la reforma debe seguir los principios de la buena gobernanza y la equidad. Por ello, las consultas de gran amplitud, el apoyo público y la confianza son decisivos para la viabilidad de toda medida de reforma.

En lo que respecta a la migración, ¿cuáles son las políticas y medidas que podrían garantizar la amplia aceptación, por los trabajadores, empleadores y ciudadanos de los países tanto receptores como de origen, de la movilidad internacional de la mano de obra, que acompaña a la movilidad transfronteriza del capital, los bienes y los servicios? Estas políticas y medidas sólo pueden elaborarse mediante la buena gobernanza.

De la misma manera, una respuesta equilibrada a las necesidades contradictorias de flexibilidad y seguridad en el mercado de trabajo (de ahí, la «flexiguridad»), en lugar de la doctrina ahora ampliamente desacreditada de una flexibilización simplista, sólo puede ser fruto de una gobernanza integradora.

Por último, la disponibilidad de oportunidades suficientes y equitativas de empleo para los trabajadores jóvenes requiere mecanismos de gobernanza que armonicen eficazmente las políticas de enseñanza y capacitación, salariales y de contratación.

A lo largo de estos capítulos aparecen dos temas comunes: el diálogo social y el pleno empleo.

El diálogo social es fundamental para el consenso y para una visión compartida

La indudable importancia del diálogo social puede ilustrarse claramente con dos ejemplos. En primer lugar, la cooperación técnica de la OIT en Europa Central confirma la opinión de que las reformas eficaces de las pensiones dependen de la profundidad de las consultas tripartitas. Muchos fracasos pueden atribuirse a un diálogo social insuficiente. En segundo lugar, la espectacular mejora de la clasificación del índice de desarrollo humano

en Irlanda puede atribuirse a varios factores, entre ellos la coparticipación social, que ha establecido un sólido marco para un desarrollo social y económico equilibrado, basado en el consenso y en una visión compartida. Ello ha impulsado el crecimiento económico y del empleo y reducido la pobreza.

En lo que respecta al pleno empleo, es muy alentador observar que varios países de la región parecen haber conseguido mantener niveles bajos de desempleo y tasas altas de participación, sin que se acelerara la inflación ni se agravara la desigualdad de ingresos. Una vez más, el diálogo social ha contribuido de manera decisiva a equilibrar las presiones sociales con las limitaciones económicas. No obstante, esta situación dista mucho de ser la de la mayoría de los países de la región. Por ello, no es de extrañar que el Grupo de trabajo para el empleo de la UE, presidido por Wim Kok, formulara una serie de recomendaciones bajo el título *Empleos, empleos, empleos: crear más empleo en Europa*, que se corresponden con las cuestiones planteadas en el presente informe: la creciente adaptabilidad de los trabajadores y empresas; la atracción de un número mayor de personas al mercado de trabajo; la inversión más cuantiosa y más eficaz en capital humano, y la garantía de aplicación eficaz de las reformas mediante una mejor gobernanza.

Para fomentar una mayor complementariedad entre crecimiento, inversión y creación de empleo a escala mundial, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización ha pedido a los organismos competentes de las Naciones Unidas, al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional (FMI), a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a la OIT que se asocien en una iniciativa de coherencia en las políticas. La presente reunión podría ofrecer a los mandantes la oportunidad de emprender una iniciativa semejante de alcance regional. Esta podría basarse en un análisis de los efectos que tienen en el trabajo decente las políticas económicas, financieras y comerciales internacionales, como medio de examinar las políticas nacionales, regionales y mundiales y determinar el papel que la OIT podría desempeñar a este respecto.

Con el fin de facilitar el debate de los temas seleccionados, se han elaborado varios resúmenes de los capítulos, junto con los puntos para discusión propuestos para los capítulos 2 a 5, que se examinarán en sesiones paralelas. El tema de la gobernanza (capítulo 1) representa el vínculo de unión con los otros cuatro temas.

Lo primero: ¿el empleo!

¿Iniciativa regional de coherencia de las políticas?

1. *Globalización, gobernanza y desarrollo económico y social equilibrado*

1.1. *Necesidad de mejor gobernanza*

La región de Europa y Asia Central es un importante protagonista en la globalización de las economías, que está estrechando los vínculos económicos y sociales entre regiones, países, empresas y comunidades. El desarrollo económico y social depende ahora, más que nunca, de decisiones adoptadas por múltiples actores e instituciones fuera del Estado-nación. Las consultas y la armonización de las políticas en las instancias supranacionales, regionales, mundiales y también locales son, por lo tanto, necesarias. Como observara la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización de la OIT, «los mercados globales han crecido rápidamente y sin un desarrollo paralelo de las instituciones económicas y sociales necesarias para que éstos funcionen de forma fluida y equitativa» (OIT, 2004a). Por ello, la Comisión Mundial ha señalado la necesidad de contar con una «mejor gobernanza mundial» basada en la democracia, la equidad social, el respeto de los derechos humanos y el imperio de la ley.

La principal tarea consiste en invertir las altas tasas de desempleo y las bajas tasas de empleo que continúan causando estragos en Europa, tanto Oriental como Occidental, y en Asia Central. Para ello, se requiere una gobernanza firme que permita sustentar un desarrollo económico y social equilibrado. En este capítulo se considera de qué manera las formas integradoras de gobernanza pueden ayudar a reducir el desempleo e incrementar el empleo. Se trata, por lo tanto, de una introducción a los capítulos siguientes sobre el empleo juvenil, las políticas del mercado de trabajo para la «flexiguridad», la migración y la protección social y el envejecimiento.

1.1.1. *Valores compartidos*

Las instituciones de gobernanza regional y mundial bien orientadas son las que se inspiran en valores y principios compartidos, como los implícitos en el objetivo del trabajo decente para todos, tal como se expresa en la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia (1944):

«Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en

condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades».

El concomitante progreso económico y social es una piedra angular de la UE y de su modelo social. Las declaraciones sobre políticas de la UE reafirman repetidamente el objetivo de «sustentar el crecimiento económico con más y mejor empleo y mayor coherencia social».

En ese mismo sentido, en mayo de 2004 el Presidente de la Federación de Rusia fijó el objetivo de duplicar el PIB *per cápita* en un decenio (lo que significa una tasa media anual de crecimiento del 7,1 por ciento) y de reducir la pobreza (Jack, 2004).

El amplio apoyo a las grandes normas internacionales del trabajo demostrado por los países de Europa y Asia Central¹ es una prueba más de los valores compartidos.

1.1.2. Perspectivas económicas y sociales

Estos valores compartidos se ponen también de manifiesto en las encuestas de opinión pública realizadas por la UE, en las que el empleo y la economía aparecen como las dos cuestiones más importantes para los ciudadanos de la UE-25, seguidas de la delincuencia, los sistemas de atención de salud y la inmigración (cuadro 1.1).

Cuadro 1.1. Encuesta sobre las dos cuestiones más importantes que se plantean en su país

	UE-28	UE-25	UE-15	UE-10
Desempleo	49	47	44	61
Situación económica	30	27	25	35
Delincuencia	24	25	26	23
Sistema de atención de salud	16	17	15	25
Inmigración	12	13	16	2

Fuente: Eurobarometer (2004).

El lento crecimiento en la UE se refleja en numerosos informes y comentarios acerca de la idea de «una Europa que se queda atrás». En Europa Central, cinco países tuvieron en 2002 un PIB *per cápita* más alto que en 1989. Ello contrasta fuertemente con los países de la CEI y de Europa Sudoriental, donde los ingresos medios continúan siendo inferiores a los de 1989. La persistente pobreza y la creciente desigualdad contribuyen al lento ascenso de los niveles de vida.

En 2001, en seis de los ocho países de Europa Central y Oriental la desigualdad de los ingresos era superior al promedio de 0,30 del coeficiente de Gini para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)². En la CEI, ocho de los nueve países superaron el promedio de la OCDE, y en cinco el coeficiente de Gini era superior a 0,4 (CEPE, 2004). El coeficiente de Gini medio para la UE-15 en 1999 era 0,29, y oscilaba entre 0,23 (Dinamarca) y 0,36 (Portugal) (Eurostat, 2004). Turquía tiene también altos niveles de desigualdad, con un coeficiente de Gini de 0,49.

¹ La ratificación de los ocho convenios fundamentales alcanzó el 95,5 por ciento del total potencial de ratificación en julio de 2004 (véase el capítulo 3 del volumen I de este informe).

² El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad de los ingresos, en que el cero corresponde a la igualdad perfecta y el 1 a la desigualdad perfecta.

En Europa Central y Oriental, la pobreza relativa (gasto de los hogares *per cápita* inferior a la mitad de la mediana) es, por término medio, del 12,3 por ciento (oscilando entre un máximo del 19,9 en la Ex República Yugoslava de Macedonia y el 16,9 en Polonia, y un mínimo del 7,9 por ciento en Hungría y el 5,0 por ciento en la República Checa). En los países de la CEI, la pobreza extrema (2,15 dólares de los Estados Unidos PPA al día) sigue siendo muy significativa en Armenia, Azerbaiyán, Kirguistán, Tayikistán y República de Moldova (con un promedio próximo al 48 por ciento de la población), significativa en Georgia y Federación de Rusia (18,8 por ciento), pero baja en Belarús, Kazajstán y Ucrania (3,2 por ciento, por término medio) (CEPE, 2004). En la UE-15, la proporción de personas con ingresos inferiores al 60 por ciento del ingreso mediano nacional respectivo era del 15 por ciento en 1999 (pero el 24 por ciento antes de las transferencias sociales) (Comisión Europea, 2003c).

«La brecha creciente entre quienes se encuentran en el extremo superior y el inferior de la escala de distribución de los ingresos y la riqueza ha dado lugar a una aguda sensación de privación relativa para quienes han quedado rezagados» (CEPE, 2004).

1.1.3. Cooperación regional

La cooperación regional es un instrumento importante para conseguir una gobernanza sólida en respuesta a la globalización.

«Estoy convencido de que la cooperación regional es un elemento clave para que los países que disponen de recursos limitados puedan aprovechar de manera más equitativa los beneficios de la globalización» (Presidente Parvanov de Bulgaria, OIT, 2004b).

Los acuerdos regionales apuntan a fomentar vínculos económicos y financieros más estrechos, así como una integración social y política más profunda. El euro simboliza el proyecto de la UE de fuerte integración política, económica y social, mientras que la CEI, establecida en 1991, es una unión económica y aduanera, así como también un foro político. El Pacto de Estabilidad ofrece también un marco de acción común en los terrenos económico y social para los países de Europa Sudoriental, al igual que la Carta Social Europea del Consejo de Europa.

1.1.4. Gobernanza y globalización

La creciente atención prestada a la «gobernanza» es un reconocimiento de la importancia que, en la economía de mercado, tienen los factores no relacionados con el mercado³. Es interesante observar que la transición de las economías de planificación centralizada a las economías de mercado ha puesto de manifiesto la importancia de las instituciones que no se crean automáticamente con la apertura de los mercados.

Los resultados económicos y sociales positivos están muchas veces vinculados con la buena gobernanza. Los mecanismos institucionales deben ir más allá de los fundamentos de la democracia y la libertad sindical y de asociación, los derechos de propiedad, el régimen fiscal y la reglamentación monetaria, las políticas de competencia y rendición de cuentas, la protección social y la mediación en el caso de intereses sociales y económicos enfrentados. La necesidad de reglamentación estatal en las áreas de la información, los incentivos y la coordinación es reconocida cada vez más ampliamente

³ Por «gobernanza» se entiende «la influencia sobre el control, dirección o reglamentación del conjunto de instituciones y políticas que determinan el funcionamiento de una economía y una sociedad» (documento GB.286/WP/SDG/3, marzo de 2003).

por los responsables de la formulación de políticas. Los valores compartidos, la confianza y las expectativas mutuas son imprescindibles para reducir los costos de las transacciones económicas y sociales.

«... uno de los principales medios para que los responsables de la formulación de políticas puedan mejorar los resultados económicos nacionales consiste en garantizar formas más idóneas de coordinación entre los protagonistas del sector privado» (Hall y Soskice, 2001).

Una forma de coordinación que puede ser eficaz para sustentar resultados económicos sólidos es el diálogo social y las consultas tripartitas. De hecho, las políticas económicas y sociales exitosas suelen basarse en principios generales adaptados a los contextos y actores locales. El diálogo social puede cambiar la situación cuando se trata de abordar cuestiones en que el proceso de toma de decisiones es de complejidad creciente y tiene que resolverse en una fase cada vez más cercana al origen del problema.

«Las condiciones locales son importantes, no porque los principios económicos cambien de un lugar a otro, sino porque esos principios escapan al marco institucional, y la aplicación de los mismos requiere conocimientos locales» (Rodrik, 2003).

Ante el mayor grado de incertidumbre y de riesgo en el contexto de la globalización y de las reformas económicas y sociales, la calidad de la gobernanza puede suponer la diferencia entre resultados positivos y negativos.

1.2. Interdependencia: mayores oportunidades e incertidumbres

La multiplicación de intercambios que se está produciendo como consecuencia de la mayor apertura de las fronteras favorece la difusión de nuevas tecnologías, el flujo de productos y servicios, la eficiencia de los mercados nacionales y extranjeros y las nuevas inversiones. Pero la liberalización económica conlleva también nuevos riesgos y una mayor incertidumbre. Muchos de estos riesgos tienen repercusiones económicas y sociales que afectan a la viabilidad de las empresas, a la seguridad del empleo y de los ingresos, a las condiciones de trabajo, a la migración y a la protección social.

1.2.1. Turbulencia de los mercados financieros

Los mercados mundiales son al mismo tiempo causa y consecuencia de la liberalización de las cuentas de capital y del enorme crecimiento del flujo transfronterizo de inversiones y capital. El volumen de los intercambios diarios en los mercados de capitales ofrece a los analistas un gran poder sobre la situación financiera de las empresas cotizadas en bolsa y de los países. Los excesos recientes han puesto de manifiesto la necesidad de mayor regulación y supervisión. Un buen ejemplo es el de los mercados emergentes de obligaciones. Entre julio y septiembre de 1998, el diferencial de rendimiento de las obligaciones rusas aumentó 60 puntos como consecuencia de la crisis de la deuda, lo que restringió considerablemente el acceso a los mercados internacionales de capital. En 2000-2001, Turquía experimentó una fuerte devaluación de su moneda, provocada por las salidas masivas de capital, los ataques de los especuladores y la aceleración de la inflación, que dio lugar a un rápido aumento de la tasa de desempleo en 2001. En 2003, el mercado de divisas de Hungría se vio fuertemente afectado por la gran inestabilidad provocada por los especuladores.

Crisis semejantes podrían producirse en cualquier momento y en cualquier país, dejando su huella en la economía real, ya que pondrían en

peligro los empleos, los salarios reales, la viabilidad financiera de las empresas, las inversiones y el crecimiento futuro.

1.2.2. Flujos de inversión y subcontratación

El acceso a la inversión extranjera directa (IED) ha sido un factor determinante en el reciente crecimiento económico de muchos países de la región. Europa Central y Oriental, la Federación de Rusia y Asia Central han sido importantes receptores de IED desde 1995, sobre todo en los sectores de la manufactura, la energía y los servicios, mientras que Europa Occidental es tanto receptora como exportadora de inversiones (cuadro 1.2).

Un estudio reciente de Ernst & Young (2004) confirma que Europa es la zona más atractiva para la inversión directa, con el 52 por ciento del total de las entradas de IED en 2003. Dentro de Europa, los responsables de la toma de decisiones consideran que Europa Occidental es la zona más atractiva del mundo, seguida de Europa Central y Oriental. Está surgiendo una nueva especialización en Europa y Asia Central, con inversiones extranjeras que desembocan en una mayor integración y diversificación. Un ejemplo es el conglomerado automotor en Europa Central, que antes era un mercado protegido de la antigua marca Trabant y ahora muestra una compleja combinación de cooperación y competencia (la zona de Budapest-Bratislava-Praga-Varsovia) y atrae las mayores inversiones de la industria dentro de la región (CEPE, 2004).

Cuadro 1.2. Entradas y salidas de IED (porcentaje del PIB)

	1995	2002
Unión Europea		
entradas	13,2	31,4
salidas	15,1	41
Europa Central/Oriental		
entradas	5,3	20,8
salidas	0,9	3,3
de las cuales, la Federación de Rusia		
entradas	1,6	6,5
salidas	0,9	5,2
Asia Central		
entradas	8,8	45,8
salidas		4,4

Fuente: UNCTAD, 2003; cuadro B.6 del anexo.

Los salarios relativos más bajos son sólo uno de los distintos factores que determinan el lugar de inversión. Según la CEPE, hay nueve razones principales que guían las decisiones sobre la inversión extranjera: potencial de crecimiento percibido, dotación de recursos naturales, infraestructura, margen para las economías externas, competitividad internacional de la mano de obra, reserva de capital humano, protección de los derechos de propiedad, calidad de la intermediación financiera y, en su caso, perspectivas para los miembros de la UE (*ibíd.*).

1.2.3. Integración económica y mercados de trabajo

La integración económica está repercutiendo en los mercados de trabajo. Una parte cada vez mayor de la fuerza de trabajo se dedica a actividades que

están vinculadas, a través del comercio, los mercados y las inversiones, con decisiones tomadas en otros países. Por ello, los niveles y condiciones de empleo son sensibles tanto al crecimiento económico registrado dentro del país como a los acontecimientos y decisiones que se registran en otros países y regiones. Por ejemplo, bajo la influencia de las condiciones económicas vigentes, varias empresas de Alemania y Francia negociaron en 2004 acuerdos con sindicatos para aumentar las horas de trabajo semanales.

Estos acontecimientos representan un claro desafío para las políticas nacionales relativas al mercado de trabajo y los sistemas de negociación colectiva y, por lo tanto, demuestran la necesidad de fomentar activamente el diálogo social en las regiones sometidas a un proceso acelerado de integración económica. Aunque la negociación colectiva supranacional está dando todavía los primeros pasos y se limita a los principios generales en un reducido número de sectores, varias grandes compañías han hecho públicos su compromiso con la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998). Se han firmado unos 28 acuerdos marco de alcance mundial, la mayoría de ellos entre compañías multinacionales con sede en Europa y sindicatos mundiales.

1.2.4. Disparidades dentro de los países

Hay también diferencias en las ventajas naturales y competitivas dentro de los países, basadas en factores como la geografía, la historia, la infraestructura, las instituciones y la especialización. Dentro de la UE-15, el PIB *per cápita* en varias zonas de Alemania oriental, Grecia, Portugal meridional, Italia y España está por debajo del 75 por ciento del promedio (Comisión Europea, 2004). En los nuevos Estados miembros, más del 90 por ciento de la población vive en zonas con un PIB *per cápita* inferior al 75 por ciento del promedio de la UE-25, y las zonas más ricas tienen un ingreso medio *per cápita* más de nueve veces superior al de las zonas más pobres. La desigualdad dentro de los países (que representa más del 90 por ciento de la desigualdad total) creció durante el decenio de 1990 (Sapir, 2003).

La mayor apertura puede incrementar las disparidades dentro de los países, ya que la actividad económica se ve estimulada por una mayor especialización. La inversión extranjera directa, en particular en servicios y manufacturas, suele favorecer a las regiones que están mejor dotadas de infraestructura y mano de obra calificada, que con frecuencia se encuentran en las proximidades de la capital nacional. Por el contrario, las industrias en vías de extinción, especializadas en productos o mercados relegados por la nueva tecnología, suelen encontrarse en zonas distantes y no tan bien dotadas. Ello llevaría a pensar que la apertura requiere más medidas complementarias para promover el desarrollo de las zonas más débiles.

La atonía de la actividad económica se refleja generalmente en niveles más altos de desempleo. La tasa media de desempleo en la UE-25 era del 9,1 por ciento en junio de 2004. Pero algunas zonas tenían porcentajes superiores al 15 por ciento, sobre todo en Alemania oriental, el sur de Italia, España meridional, Polonia y algunas regiones de la República Eslovaca. No obstante, las divergencias regionales no son en absoluto estáticas. Irlanda es un claro ejemplo de un país que en el plazo de una generación ha pasado de la privación relativa a un ingreso superior al promedio de la UE-15, aunque sus zonas del centro y el oeste están todavía a la zaga. Por el contrario, el sur de Italia, a pesar de varios decenios de programas especiales, no ha conseguido ni siquiera estabilizar la brecha que la separa del norte industrial (*ibíd.*).

Las disparidades regionales no tienen nada de natural. Las enseñanzas derivadas de las políticas de cohesión y los fondos de desarrollo regional de

la UE revelan que la capacidad administrativa local es un determinante clave del desarrollo local, lo que reafirma la enseñanza más general en relación con la gobernanza de las economías de mercado.

1.3. Programas de reforma económica y social

«La persistencia de unas tasas elevadas de desempleo en varios países industriales – particularmente en Europa continental – parece ser uno de los más sorprendentes fracasos de la política económica en los dos últimos decenios» (FMI, 2003).

«(...) no existe un ‘problema de desempleo europeo’. El problema fundamental es el elevado desempleo en cuatro de los cinco grandes países» (De Koning *et al.*, 2004).

«(...) una vez más, el pleno empleo se considera seriamente como el objetivo principal de las políticas. ¿Es posible recuperarlo sin un grave problema de inflación y de creciente desigualdad?» (Meade, 1995).

1.3.1. Política macroeconómica, empleo y reformas del mercado de trabajo

En un momento en que se suele dar más prioridad a la estabilidad económica que al empleo – considerado como corolario del crecimiento económico –, se plantea la pregunta de si el pleno empleo es un objetivo del pasado. La respuesta sólo puede ser negativa, como demuestra lo ocurrido en cinco países de Europa (Austria, Irlanda, Países Bajos, Noruega y Suiza), que han mantenido tasas sostenidas de desempleo por debajo del 5 por ciento durante varios años sin poner en peligro la estabilidad de los precios ni agravar la desigualdad de los ingresos.

Ante una situación de desempleo elevado, los defensores de las reformas estructurales del mercado de trabajo se ven confrontados por los partidarios de políticas monetarias y fiscales más expansionistas (CEPE, 2001a). No obstante, haciendo referencia al lento crecimiento de Alemania, Robert Solow ha observado lo siguiente:

«La política monetaria y fiscal debe ser expansiva para que la sociedad pueda esperar un aumento del empleo, pues sólo así se mostrará más dispuesta a soportar las dificultades asociadas con las reformas del mercado de trabajo. Esperar que el crecimiento se pueda conseguir simplemente recortando los salarios es un planteamiento a muy largo plazo y necesariamente doloroso» (*Die Zeit*, 29 de abril de 2004).

El desempleo en Europa es considerado por el FMI como un fenómeno mucho más estructural que cíclico y, por lo tanto, arraigado en las instituciones del mercado de trabajo y de protección social (FMI, 2003). En cuanto guardianes de la estabilidad de los precios, los bancos centrales temen que la coexistencia de un desempleo elevado y un gran número de puestos vacantes dé lugar a una escasez de mano de obra y presiones inflacionistas sobre los precios. Por ello, promueven reformas que reduzcan los obstáculos percibidos en materia de contratación y despidos. Un debate muy semejante ha surgido en torno a la reforma de los países de Europa Central y Oriental (Blanchard, 2002).

No obstante, la distinción parece artificial. Las políticas macroeconómicas y del mercado de trabajo se complementan mutuamente cuando se consideran como un todo coherente. Pocos continúan pensando que las altas

tasas de desempleo pueden reducirse únicamente mediante la estimulación de la demanda macroeconómica o sólo con reformas del mercado de trabajo (Malinvaud, 2003). Es preciso avanzar por ambos caminos para garantizar una mayor eficiencia en la asignación de los empleos, una mayor protección durante la búsqueda de trabajo y una mayor demanda de mano de obra (véase el capítulo 3).

Las instituciones del mercado de trabajo son necesarias debido a las numerosas imperfecciones de esos mercados, que no son exactamente como los otros. Por sí solas, estas instituciones tienen poca influencia en el empleo global. La única manera de evaluar la adecuación de una combinación de políticas y de las instituciones del mercado de trabajo es mediante la interacción entre las instituciones y los agregados macroeconómicos.

En opinión del economista del MIT Olivier Blanchard: «Es mucho lo que queda por hacer para mejorar el diálogo político sobre [las instituciones del mercado de trabajo]. Es hora de renunciar a los eslóganes, de dejar de atribuir a las ‘rigideces del mercado de trabajo’ todos los males de nuestras economías (...). Si se parte de la idea de que estas instituciones son realmente necesarias, pero que quizá deban ser objeto de reforma, se facilitará y mejorará el diálogo entre los interlocutores sociales» (Blanchard, 2002).

Para conseguir el pleno empleo sin provocar un grave deterioro de la inflación y una mayor desigualdad, hay que comprender mejor las opiniones de todos los interesados, incluidos los bancos centrales, los ministerios de trabajo y economía, las empresas y los representantes sindicales, el gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil en todos los niveles. Un buen comienzo es el análisis compartido de los efectos que podrían tener en el empleo y en la protección social las grandes decisiones en materia de políticas, las medidas de liberalización del comercio, las reformas del mercado de trabajo y la política monetaria.

El método abierto de coordinación adoptado por la UE con respecto al empleo, la política del mercado de trabajo y algunas partes de la política social (véase el capítulo 5) es un buen ejemplo de cómo la información relativa al comportamiento de un mercado de trabajo determinado afecta al de otros países. Podría utilizarse también la información que facilitan los países con relación al Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)⁴, como medio para examinar los resultados e intercambiar experiencias.

1.3.2. Negociación salarial y resultados macroeconómicos

Los salarios son un componente fundamental de la estabilidad macroeconómica. La determinación de los salarios incide en los precios, la demanda agregada y la productividad, sobre todo cuando el empleo asalariado es la forma dominante de empleo.

La formación de los salarios en Europa y Asia Central presenta grandes diferencias en cuanto a la cobertura de la negociación colectiva y el grado de centralización y coordinación de la negociación en el plano nacional, sectorial o empresarial. En el conjunto de la región, el número de trabajadores cuyas condiciones de empleo se fijan mediante convenios colectivos, independientemente de que estén o no afiliados a sindicatos, varía entre menos del 20 por ciento y más del 80 por ciento. La afiliación sindical y las normas sobre cobertura de la negociación colectiva presentan enormes diferencias.

⁴ Ratificado por 42 de los 50 Estados Miembros de la región.

Hay opiniones encontradas acerca de los efectos de la sindicación y la negociación colectiva en los costos laborales, el desempleo y los resultados económicos. Según una opinión, el mayor grado de afiliación sindical está asociado con mayores costos laborales y un nivel más alto de desempleo (FMI, 2003). Un análisis más detallado revela que las pautas de la negociación salarial (voluntarias y centralizadas o coordinadas, frente a no coordinadas o impuestas por el Estado) pueden explicar mejor los resultados salariales. En particular, la negociación salarial centralizada (o descentralizada pero coordinada) con una firme gobernanza de las negociaciones, incluida la representación, los procedimientos y la capacidad técnica, es más eficaz para fijar los salarios en niveles compatibles con los resultados macroeconómicos. Varios observadores vinculan específicamente el bajo índice de desempleo en varios países europeos con un sólido diálogo social y un alto grado de negociación salarial centralizada (o descentralizada pero coordinada) (Blanchard y Philippon, 2004; Traxler *et al.*, 2001).

La negociación salarial, sea de alcance nacional, por sectores o por empresas, se ve fundamentalmente confrontada por la integración económica. La competencia estimula una mayor eficiencia y valor añadido, pero también ejerce presión sobre los costos, incluidos los costos laborales tanto salariales como no salariales. La fórmula de ajuste salarial adoptada por muchos sindicatos (la suma de la inflación prevista y el crecimiento de la productividad) puede resultar insuficiente en un período de competencia transfronteriza exacerbada. Se requieren otras políticas, como los salarios mínimos, la formación y la política fiscal para reducir la parte de los costos laborales no salariales en los costos totales de la mano de obra, sobre todo para los trabajadores menos calificados, para compaginar la competencia con la equidad.

En la zona del euro, la productividad de la mano de obra ha ido a la zaga en los últimos años con respecto a los incrementos de los salarios nominales, lo que ha supuesto un aumento de los costos laborales unitarios de más del 2 por ciento al año. Por el contrario, en Europa Central y Oriental, estos costos han subido sólo de forma moderada, debido a que el crecimiento de la productividad laboral ha sido más rápido que el de los salarios nominales. Si se mantiene, este equilibrio constituiría ser una buena base para el crecimiento económico y la generación de empleo.

En los países de la CEI, las tendencias de la productividad y del empleo han sido decepcionantes, y el resultado ha sido el «crecimiento sin empleo» observado en algunos países. Ello requerirá nuevas reformas microeconómicas para que las pequeñas y medianas empresas puedan desarrollarse en un entorno institucional más estable. El fuerte aumento de los costos laborales unitarios no se ve ya compensado por una moneda infravalorada.

La productividad, la negociación salarial y la política fiscal son determinantes clave del crecimiento económico y del empleo en toda Europa y Asia Central. La coherencia de las políticas es fundamental. Ello requiere un alto grado de cooperación y coordinación entre las diversas partes, así como equidad en la distribución de los ingresos nacionales y de las empresas. Es necesario contar con un entorno favorable a las consultas y negociaciones entre representantes de los empleadores y de los trabajadores y funcionarios gubernamentales para poder garantizar la calidad de la gobernanza.

1.3.3. Innovación, competitividad microeconómica y desarrollo local

Casi todos los análisis del desarrollo económico insisten en la innovación como fuente de crecimiento futuro. La globalización, junto con las TIC, ha impulsado un movimiento de «destrucción creativa» schumpeteriana en

lo que respecta a nuevos productos, métodos de producción y mercados, acelerado por el potencial aparentemente ilimitado del «chip» electrónico. El crecimiento económico dinámico se ubica con frecuencia en las zonas que combinan varios factores de éxito. Muchas presentan las características de «aglomeraciones» de actividad con características comunes, como la alta concentración de instituciones de conocimiento e investigación (que ofrecen actividades de formación y educación), la fuerte especialización en torno a un producto o línea de actividad, la coexistencia de múltiples formas de cooperación y competencia, la intensa coordinación entre actores locales, el firme apoyo a los empresarios incipientes y la amplia descentralización y autonomía local. En consecuencia, estas condiciones microeconómicas dependen en gran medida de las instituciones y actores locales. Como ha señalado Michael Porter:

«La riqueza se crea de hecho en el nivel microeconómico de la economía, y tiene como raíz las avanzadas estrategias y prácticas operativas de las compañías, así como la calidad del entorno empresarial microeconómico en que compiten las empresas de una nación» (Foro Económico Mundial, 2003).

Entre los 30 primeros países dentro del índice de competitividad microeconómica compilado por el Fondo Económico Mundial, 16 son europeos, con Finlandia, el Reino Unido y Alemania en segundo, tercero y cuarto puestos, respectivamente, y Eslovenia, Hungría y Estonia en los puestos 27, 28 y 30 (datos de 2003).

Además, las pequeñas empresas son importantes agentes de innovación y desarrollo regional, sobre todo cuando forman conglomerados. Se estima que en Europa Central y Oriental, la parte del empleo que corresponde a las pequeñas y medianas empresas ha aumentado muy rápidamente, hasta alcanzar entre el 45 por ciento y el 55 por ciento en la actualidad, frente a menos del 20 por ciento en los países de la CEI (CEPE, 2003a).

Es mucho lo que se puede aprender de las positivas experiencias registradas en toda Europa, que podrían adaptarse válidamente a otros contextos (Blanc, 2004). Varios ejemplos ilustran la forma en que los interlocutores sociales pueden intervenir activamente para aprender acerca de dichos planteamientos y divulgarlos (Biagi, 2002).

1.3.4. Reestructuración económica y empleo

Son muchos los ejemplos de externalización, cierres y deslocalización en toda la región, siendo la globalización y las nuevas tecnologías el doble motor de la reestructuración económica e industrial. El abandono de actividades desfasadas y poco rentables y la constante reestructuración de nuevas actividades es una característica de las economías de mercado modernas:

- la producción de carbón en Kizel, en los Urales occidentales, se consideraba poco rentable y se abandonó gradualmente a partir de 2000. Unos 11.000 trabajadores perdieron sus puestos de trabajo, pero muy pocos han encontrado empleo alternativo (Moscow News, 2004, núm. 24);
- en 2001, un fabricante de productos electrónicos de Finlandia redujo la producción en Estonia y trasladó parte de su capacidad a China, lo que dio lugar a 1.300 despidos (CEPE, 2001b);
- en mayo de 2004, una fábrica de productos ópticos de Traun (Austria) trasladó su producción a Italia, dejando sin empleo a 480 trabajadores (diepresse.com, 7 de noviembre de 2003);
- en Walbrzych, en el sudoeste de Polonia, los trabajadores desempleados se han dedicado a la minería informal como medio de supervivencia económica (OIT, 2004c).

En general se estima que, en las economías industrializadas, cada año se crea y se destruye uno de cada diez empleos. Algo semejante se observa ahora en varias antiguas economías en transición. Por ejemplo, la tasa de destrucción y creación de empleo en Estonia pasó de menos del 2 por ciento en 1989 a más del 10 por ciento en 1994 (Haltiwanger y Vodopivec, 1999). Se han hecho estimaciones semejantes para la Federación de Rusia (Brown y Earle, 2002).

La reestructuración implica casi siempre el traslado del empleo, si no de los trabajadores. La pregunta que se plantea es si se pueden mitigar sus consecuencias en el empleo, así como para los trabajadores y las familias y si es posible facilitar la redistribución de la mano de obra. Hay ejemplos de enfoques acertados en este sentido.

En 2003, se creó en Francia una misión interministerial sobre reestructuración económica para elaborar planes de acción negociados de alcance local. En 2002 se estableció en el Reino Unido un servicio de respuesta rápida para abordar situaciones económicas de emergencia y facilitar la coordinación de los servicios económicos y de empleo existentes. En Austria, las *Arbeitsstiftungen* (fundaciones de trabajo) coordinan la financiación y a los actores locales para permitir a las víctimas de despidos masivos encontrar un nuevo empleo. Algunas empresas (por ejemplo, en Suecia) ayudan a los trabajadores despedidos con actividades de formación y orientación para encontrar un nuevo empleo.

Las razones del fracaso de las empresas son diversas y no siempre se pueden prever sus repercusiones sociales. Pero es posible y necesario adoptar respuestas que permitan a los trabajadores encontrar empleo alternativo en condiciones adecuadas. La experiencia demuestra la importancia de movilizar a los actores locales en casos específicos de reestructuración.

1.3.5. Alternativas al desempleo de larga duración

«En el transcurso de mi vida, he visto los efectos destructivos del desempleo. Pero he aprendido también que es posible vencerlo con voluntad política y liderazgo» (Kok, 2003).

El número de personas que buscan trabajo durante más de 12 meses se ha mantenido obstinadamente alto en varios países de la región. En 2003, la tasa de desempleo de larga duración era del 3,5 por ciento para los hombres y del 4,8 por ciento para las mujeres en la UE-25. En la UE-10, el 46,5 por ciento de los desempleados han estado buscando trabajo durante más de un año; los niveles concretos pueden ir desde el 65,2 por ciento en Eslovaquia y el 55,9 por ciento en Polonia hasta menos del 25 por ciento en Chipre y Lituania. La proporción media en la UE-15 era del 41,6 por ciento, con niveles bajos en Suecia, Dinamarca y Reino Unido (menos del 22 por ciento) y altos (50 por ciento o más) en Alemania, Grecia e Italia (Eurostat, 2004).

La persistencia del desempleo de larga duración en Europa revela la existencia de auténticas dificultades para encontrar empleo, al menos para algunos grupos de edad, sexo y especialización en determinadas áreas. Sus consecuencias devastadoras para las familias, comunidades y economías son bien conocidas. Es responsabilidad de la sociedad ayudar a las personas que están temporalmente sin empleo, normalmente ofreciéndoles alguna forma de sustitución de los ingresos, y orientación e información sobre los puestos vacantes disponibles.

Varios países han introducido o están examinando la posibilidad de adoptar un «principio de actividad», en virtud del cual el Estado ofrece prestaciones de desempleo y servicios de colocación y los desempleados buscan activamente trabajo y, una vez transcurrido un determinado período,

aceptan una oferta de empleo; «después de un año de desempleo, habría que ofrecer a los interesados una actividad remuneradora a tiempo completo, y éstos deberían tener la obligación de aceptarla» (Layard y Nickell, 2004).

Los principios en virtud de los cuales las personas desempleadas podrían ser sometidas a una prueba para evaluar su «voluntad de trabajar» y aceptar el empleo que se les ofrezca podrían ser examinados y acordados con los interlocutores sociales en el plano supranacional. Estos principios deberían estar en conformidad con las normas internacionales del trabajo.

1.3.6. Aumentar la oferta de mano de obra y las tasas de empleo

La oferta de mano de obra influye en gran medida en las proyecciones sobre el crecimiento económico futuro. Por su parte, el crecimiento del empleo se ve influido por el crecimiento demográfico y las políticas sociales y laborales, que influyen a su vez en las decisiones de los adultos de tener hijos.

Según las proyecciones, la población de Europa Oriental y Occidental disminuirá en un millón de personas por año a partir de 2005. En Turquía, el crecimiento demográfico será del 1,2 por ciento entre 2005 y 2010, y ligeramente superior al 1 por ciento en los países de la CEI, aunque se estancará prácticamente en Kazajstán (Naciones Unidas, 2003).

Con el fin de contrarrestar las consecuencias de un crecimiento demográfico negativo o lento en los niveles de vida, incluida la sostenibilidad de la protección social (véase el capítulo 3), en muchos países es necesario aumentar las tasas de empleo. En el cuadro 1.3 se recogen datos recientes sobre la situación en este sentido, que pueden compararse con los objetivos de la UE de alcanzar para 2010 una tasa de empleo global del 70 por ciento, y del 60 por ciento en el caso de las mujeres y el 50 por ciento en el de las personas con edades comprendidas entre 55 y 64 años (véase el capítulo 1 del volumen I de este informe).

Cuadro 1.3. Relación entre el empleo y la población en edad de trabajar (porcentaje)

	Total	Femenina	55-64 años	Año
UE-10	55,9	50,2	30,5	2002
UE-15	64,8	56,1	42,3	2003
Bulgaria	40,6	37,6	27,0	2001/2
Croacia	40,1	33,8	..	2001
Georgia	58,8	52,0	..	2001
Rumania	58,1	52,4	37,3	2001/2
Federación de Rusia	51,0	45,1	..	1999
Turquía	45,5	25,2	32,7	2003
Ucrania	50,3	44,7	..	2000

.. No se dispone de datos.

Fuente: OCDE, UE, OIT.

Si bien las tendencias recientes son alentadoras en la UE, para alcanzar esos objetivos se necesita una aceleración del ritmo de cambio. En los nuevos Estados miembros de la UE, así como en los países de Europa Oriental y la CEI, las tendencias recientes han sido negativas, con tasas de empleo más bajas que hace diez años, sobre todo para las mujeres. Además, se observan grandes diferencias entre los países. Más de diez puntos porcentuales separan las tasas de empleo femenino en Eslovenia (58,6 por ciento) y

Polonia (46,2 por ciento). Hay también una gran diferencia entre Suecia (72,2 por ciento) e Italia (42 por ciento). Como se señala en el capítulo 5, hay divergencias semejantes en las tasas de empleo de los trabajadores de edad.

Las recomendaciones con miras al aumento de las tasas de empleo suelen tener en cuenta tres grupos: las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de edad. En cada caso, hay una serie de experiencias procedentes de la región que podrían inspirar los debates sobre políticas en los distintos niveles. Las tasas de empleo femenino son muy sensibles a los regímenes de protección de la maternidad, la disponibilidad de servicios de cuidado infantil de bajo costo, la compatibilidad del horario de trabajo con las responsabilidades familiares y las modalidades fiscales. Además, es preciso realizar todavía notables progresos en la aplicación en la práctica del principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor.

El empleo de los jóvenes depende de la demanda global de mano de obra, así como de las características específicas de la transición de la escuela al trabajo, tema que es objeto de intenso debate en muchos países. Las políticas acertadas (véase el capítulo 2) recurren a medidas de educación y formación que permiten suministrar las calificaciones requeridas por el rápido cambio tecnológico, junto con oportunidades de experiencia laboral. Para aumentar las tasas de empleo de los trabajadores de edad es necesario dejar de lado los incentivos financieros para la jubilación anticipada, ofrecer oportunidades de reconversión profesional, adaptar los horarios y las condiciones de trabajo, y adoptar medidas para facilitar el trabajo a tiempo parcial y la jubilación flexible. Pueden verse propuestas útiles a este respecto en Kok (2003).

Las tasas de empleo más elevadas dan lugar a una mayor cohesión social y mayores niveles de vida. Las tasas de empleo se encuentran en la intersección de las políticas sociales, del mercado de trabajo, económicas y fiscales, con múltiples interacciones que se prestan especialmente bien al análisis, la discusión y la negociación entre los interlocutores sociales y otras partes interesadas.

1.3.7. Los migrantes y la integración de las minorías y de los inmigrantes

Europa, tanto Oriental como Occidental, está sometida a fuertes presiones migratorias. Como consecuencia del envejecimiento y del crecimiento lento o negativo de la población, la mano de obra inmigrante desempeñará un papel cada vez más decisivo. La mayor productividad laboral no puede compensar por sí sola el descenso de la oferta de mano de obra ni garantizar el crecimiento económico necesario para mantener los niveles de vida y la protección social. Un obstáculo importante continúa siendo la integración social y laboral de los trabajadores migrantes, particularmente afectados por las tasas de desempleo más elevadas. La globalización ha favorecido un desequilibrio sorprendente entre la liberalización de los mercados de capital y la integración financiera, por un lado, y las limitaciones impuestas a la circulación de trabajadores, por otro, lo que ha dado lugar a un aumento de la trata y explotación de trabajadores migrantes. La Comisión Mundial ha señalado lo siguiente:

«Unas normas equitativas que rijan los flujos comerciales y de capital tienen que complementarse con normas equitativas para la circulación transfronteriza de personas (...). Es preciso tomar medidas para configurar un marco multilateral que propicie unas normas uniformes y transparentes para la circulación transfronteriza de personas y que establezca un equilibrio entre los intereses de los propios migrantes y los de los países de origen y de destino» (OIT, 2004a).

El crecimiento económico y los niveles de vida futuros dependerán de la existencia de un flujo ordenado de migración de mano de obra dentro de la región y fuera de ella. Al mismo tiempo, la mayor aceptación de los trabajadores migrantes depende de la mejor integración de las actuales poblaciones migrantes, en lo que respecta al empleo, la formación y la educación, la vivienda, los servicios a las empresas y la protección social, así como las campañas y medidas de información contra la discriminación (véase el capítulo 4). La transferencia de las remesas de los migrantes se ve facilitada por la globalización financiera: pueden efectuar rápidas transferencias a las familias que han dejado en sus respectivos países, lo que produce numerosos beneficios sociales (OIT, 2004e). Los ministerios de trabajo y del interior, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otras organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de trabajadores migrantes, tienen en común un gran interés por que se entable un amplio diálogo sobre estos temas.

1.4. *Gobernanza y reforma económica y social*

El pleno empleo en condiciones de trabajo decente, sin poner en peligro la estabilidad de los precios ni la equidad social, requiere importantes reformas económicas y sociales. Estas plantean un auténtico desafío en materia de gobernanza, dadas las numerosas interacciones entre las diferentes esferas políticas. Eso hace que las reformas sean complejas, pero viables cuando están basadas en una amplia consulta.

1.4.1. *Ambitos de intervención entrelazados*

La integración económica ha generado una mayor interdependencia entre los ámbitos de intervención. La reglamentación aplicable en los ámbitos económico y social está rígida por diferentes instituciones especializadas, cuyas esferas de competencia se superponen con frecuencia. El Banco Central Europeo, cuyos principales objetivos son la estabilidad de los precios y el valor del euro, ha manifestado su constante interés por las reformas estructurales del mercado de trabajo como medio de aumentar el crecimiento económico al mismo tiempo que se mantiene baja la inflación.

«Las reformas estructurales permiten un nivel más elevado de crecimiento económico sostenible a largo plazo ya que aumentan la oferta de factores de producción y mejoran la eficacia con que se utilizan (...). Cuanto más flexibles son los mercados de trabajo, de productos y financieros, menores serán las pérdidas de empleo e ingresos en los casos de evolución económica desfavorable en los planos nacional y mundial» (Trichet, 2004).

Al mismo tiempo, los interlocutores sociales han manifestado su preocupación por la política económica en la zona del euro. Los empleadores europeos (representados por la Unión de Confederaciones Industriales y de Empleados de Europa (UNICE)) han lanzado una voz de alerta frente a las «incertidumbres en torno a la disciplina fiscal y las improvisadas reformas del mercado de trabajo» (J., Strube, Presidente de UNICE, 25 de marzo de 2004). Los sindicatos europeos han pedido una combinación de políticas macroeconómicas equilibrada y una aplicación sensata del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (resolución de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), 17-18 de marzo de 2004). El Secretario General de la CES, J. Monks, ha declarado que la historia de la UE muestra que el libre comercio ha generado crecimiento, riqueza y empleos. El papel de los sindicatos ha consistido en garantizar que el crecimiento se comparta en forma equitativa (*Le Monde*, 17 de julio de 2004).

Al examinar su «estrategia de empleo», la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) reconoce la interdependencia de las políticas y la necesidad de armonización. «La creación de más y mejores empleos, aun siendo un objetivo fundamental, debe compaginarse con otros objetivos sociales, en particular una adecuada protección social, una mejor conciliación del trabajo y la vida familiar y un nivel de equidad en consonancia con las preferencias nacionales» (OCDE, 2004).

1.4.2. Dos aportaciones de la OIT en relación con la gobernanza

La OIT aporta a este debate dos contribuciones con una larga tradición, a saber, las normas internacionales del trabajo y el diálogo social. Las primeras representan un conjunto de derechos básicos y protección, así como una orientación para las políticas. Los mecanismos de control promueven su aplicación a través del diálogo y la cooperación.

Las virtudes del diálogo tripartito están basadas en la representación democrática, niveles múltiples de participación y un serio análisis técnico. Las reformas complejas requieren también formas complejas de diálogo social con intervención, en su caso, de otros representantes de la sociedad civil. Pero el tiempo dedicado al diálogo es una buena inversión cuando los resultados de las negociaciones se pueden aplicar con éxito.

1.4.3. Reformas y distribución

Pocas reformas son completamente «indoloras». La distribución equitativa de los costos y beneficios de la reforma entre los diferentes grupos sociales y a lo largo del tiempo es un elemento clave para su viabilidad política. Las reformas son más difíciles cuando la carga recae sobre un solo grupo y cuando los beneficios son a más largo plazo. El FMI ha extraído dos grandes enseñanzas sobre las reformas estructurales en los países industriales (FMI, 2004). En primer lugar, las reformas de carácter general, más que las medidas de reforma aisladas, tiene más probabilidades de éxito cuando los costos y beneficios se pueden distribuir de manera más amplia. En segundo lugar, la «flexibilidad fiscal» es un elemento importante para amortiguar o compensar los costos a corto plazo de las reformas. Esto lleva a deducir que el ajuste fiscal y las reformas estructurales deberían efectuarse de manera escalonada a lo largo del tiempo y no simultáneamente.

1.4.4. El ritmo de la reforma

El ritmo y la cronología de la reforma presentarán por fuerza diferencias, de acuerdo con las instituciones, características y condiciones políticas nacionales. Muchas veces, el ritmo depende de la existencia de un amplio apoyo social y político. Las reformas pueden retrasarse como consecuencia de una fuerte oposición, o pueden agilizarse si gozan de amplio apoyo.

Por ejemplo, Polonia y Estonia suelen calificarse como países de «reforma acelerada», mientras que Eslovenia y Ucrania suelen incluirse entre los partidarios de la «reforma gradual». Otro tanto cabría decir del Reino Unido e Irlanda, y de Alemania e Italia, respectivamente. Si se observan los resultados económicos y sociales de estos países, no hay a primera vista ninguna prueba de que uno u otro planteamiento produzca mejores resultados. Los procesos de reforma deben adaptarse a las características locales, aun cuando el intercambio de experiencias y el análisis comparativo pueden resultar muy útiles.

1.4.5. Exploración de nuevos mecanismos de gobernanza

El análisis detallado y el debate de los probables costos y beneficios de una determinada propuesta de reforma son un medio importante de la gobernanza de las reformas. Un amplio proceso de consulta y de diálogo, en particular con representantes de los empleadores y los trabajadores, es imprescindible no sólo para determinar la aceptabilidad potencial sino también para enriquecer las propuestas con los puntos de vista de las diferentes partes interesadas. Las consultas meramente formales son de poco valor. Un diálogo auténtico está basado en compromisos que reconozcan las aportaciones de las diferentes partes y respondan a sus preocupaciones. Los procesos de reforma equilibrados tienen mayores probabilidades de ser sostenibles que los que no tienen en cuenta la distribución de los costos y beneficios.

La Comisión Mundial ha formulado dos propuestas específicas a este respecto. La primera consiste en realizar «exámenes nacionales periódicos sobre las repercusiones sociales de las políticas económicas, financieras y comerciales» (OIT, 2004a), que la OIT podría facilitar. Estos exámenes podrían revestir la forma de evaluaciones mutuas para intercambiar experiencias y enseñanzas. La Comisión ha propuesto también que se emprendan iniciativas de coherencia de las políticas, como medio para formular propuestas de políticas integradas que garanticen un equilibrio entre los aspectos económicos, sociales y de desarrollo en ámbitos específicos. En este sentido, la Comisión Mundial ha sugerido concretamente una iniciativa de coherencia política relacionada con el crecimiento, la inversión y el empleo. Este diálogo podría iniciarse en el plano nacional y considerar las maneras y medios disponibles en todos los países para facilitar la adaptación a unos mercados integrados y promover el empleo de mayor calidad con la debida protección social y el respeto de los derechos en el trabajo.

Recuadro 1.1

El Modelo Social Europeo como mecanismo de gobernanza

En este contexto, es importante señalar que el Modelo Social Europeo representa una valiosa base teórica para un nuevo mecanismo de gobernanza que permita equilibrar el desarrollo económico y el social. En él se combinan una serie de características comunes (valores, instituciones, diálogo y principios) que son inherentes a la situación relativa de los Estados miembros de la UE, con la aparición de un conjunto de instrumentos institucionales (reglamentos, normas y prácticas) en el plano de la Unión Europea.

En particular, el método abierto de coordinación permite a los Estados miembros perseguir orientaciones comunes en los campos del empleo, el mercado de trabajo y partes de la política social mediante una continua supervisión mutua y la discusión de los avances respecto de unos objetivos cuantificados. Con ello, se mantiene la dinámica de los Estados miembros respecto del logro de las reformas necesarias y se promueve una verdadera cohesión de los objetivos políticos. Aun cuando se trate de un modelo en evolución, que acusa las influencias de los procesos y acontecimientos nacionales y europeos en el contexto de la globalización, y no sea todavía claro cómo se verá afectado por la ampliación de la UE y la Unión Económica y Monetaria Europea, representa un modelo interesante de gobernanza colectiva y aprendizaje conjunto mediante un proceso de ensayo y error, que ha llevado al Director General de la OIT, Juan Somavía, a afirmar que «el futuro social del mundo está en Europa; si Europa consigue mantener su modelo social, será una señal de esperanza para todo el mundo» (*La Libre Belgique*, 5 de febrero de 2003, pág. 7).

Estas propuestas y planteamientos para el fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza podrían proporcionar un marco eficaz para la aplicación de los principios de la OIT antes mencionados, basados en la búsqueda de un diálogo amplio sobre la reforma y en el desarrollo económico y social equilibrado.

2. Cambiar la orientación respecto de los jóvenes es la clave para el empleo de por vida¹

2.1. Introducción

Resulta verdaderamente paradójico que, en una región cuya población está envejeciendo y con una tasa de dependencia creciente, el segmento de la fuerza de trabajo que es vital para la prosperidad y el bienestar futuros encuentre dificultades especialmente graves de integración y adaptación. Las mujeres y hombres jóvenes, con su vitalidad y creatividad, son recursos de valor inestimable que no se pueden malgastar. Sin embargo, los jóvenes son también un grupo con gran vulnerabilidad y con frecuencia se enfrentan con grandes niveles de incertidumbre económica y social, en particular tasas de desempleo que suelen ser al menos dos veces superiores a las de la fuerza de trabajo en su conjunto.

Por ello, es comprensible que la transición de la enseñanza al mercado de trabajo y los problemas que conlleva hayan ocupado recientemente el primer plano en los debates sobre política de empleo tanto a nivel nacional como internacional. Esta preocupación se manifiesta en el ámbito de la UE en el acentuado énfasis que se pone en la Estrategia Europea de Empleo (EEE) en la integración de los jóvenes en el mundo del trabajo. Recientemente, se han realizado también esfuerzos coordinados de alcance internacional, en particular a través de la Red de Empleo de los Jóvenes, establecida en 2001 bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas, y de cuyas labores de secretaría se encarga fundamentalmente la OIT.

2.2. Evolución reciente en los mercados de trabajo de los jóvenes

El desempleo de los jóvenes ha aumentado en muchas regiones durante el pasado decenio (OIT, 2004d)². Entre 1993 y 2003, el aumento fue próximo a 19 millones de personas en todo el mundo (26,8 por ciento) y en 2003

¹ El presente capítulo está basado en gran parte en la información contenida en *Un buen comienzo: Trabajo decente para los jóvenes*, documento informativo presentado a la Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir (OIT, Ginebra, 13-15 de octubre de 2004).

² Dentro del sistema de las Naciones Unidas, y en todas sus estadísticas e indicadores, se considera jóvenes a las personas comprendidas entre los 15 y los 24 años de edad.

la tasa mundial de desempleo de los jóvenes llegó a un pico de 14,4 por ciento, lo que significa que había 88,2 millones de jóvenes (52,4 millones de hombres y 35,8 millones de mujeres) sin empleo. En los países de la UE en conjunto se han conseguido resultados relativamente satisfactorios en este sentido durante el último decenio, con la tasa más baja de desempleo de los jóvenes (14,5 por ciento) y la relación más baja entre la tasa de desempleo de los jóvenes y los adultos (2,15) de todos los grupos de países (véase el cuadro 2.1). En cambio, las economías de Europa Central y Oriental y la CEI muestran tendencias menos favorables en relación con varios indicadores del mercado de trabajo de los jóvenes, en particular tasas muy bajas de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo y tasas de desempleo de los jóvenes relativamente altas.

Cuadro 2.1. Principales indicadores del mercado de trabajo de los jóvenes, 1993 y 2003

Región	Participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo (porcentaje)		Relación entre el empleo de los jóvenes y la población (porcentaje)		Tasa de desempleo de los jóvenes (porcentaje)		Relación entre la tasa de desempleo de los jóvenes y la de los adultos	
	1993	2003	1993	2003	1993	2003	1993	2003
UE-15	48,6	45,9	38,9	39,2	20	14,5	2,24	2,15
Nuevos Estados miembros de la UE (UE-10)	47,3	36,8	36,6	25,5	22,5	30,7	2,54	2,43
UE-25	48,4	44,1	38,5	36,5	20,4	17,3	2,29	2,24
UE-25 + Islandia, Noruega y Suiza	48,7	44,5	38,9	36,9	20,1	17	2,29	2,25
Europa Sudoriental (8)	51,3	40,3	39,5	31,2	23	22,4	2,91	2,45
CEI (12)	47,4	40,8	42,9	34,8	9,4	14,6	3,58	2,46
Europa y Asia Central (49)*	48,6	42,3	40,3	35,1	17,2	17	2,63	2,36
Todo el mundo	58,8	54,9	51,9	47	11,7	14,4	3,1	3,5

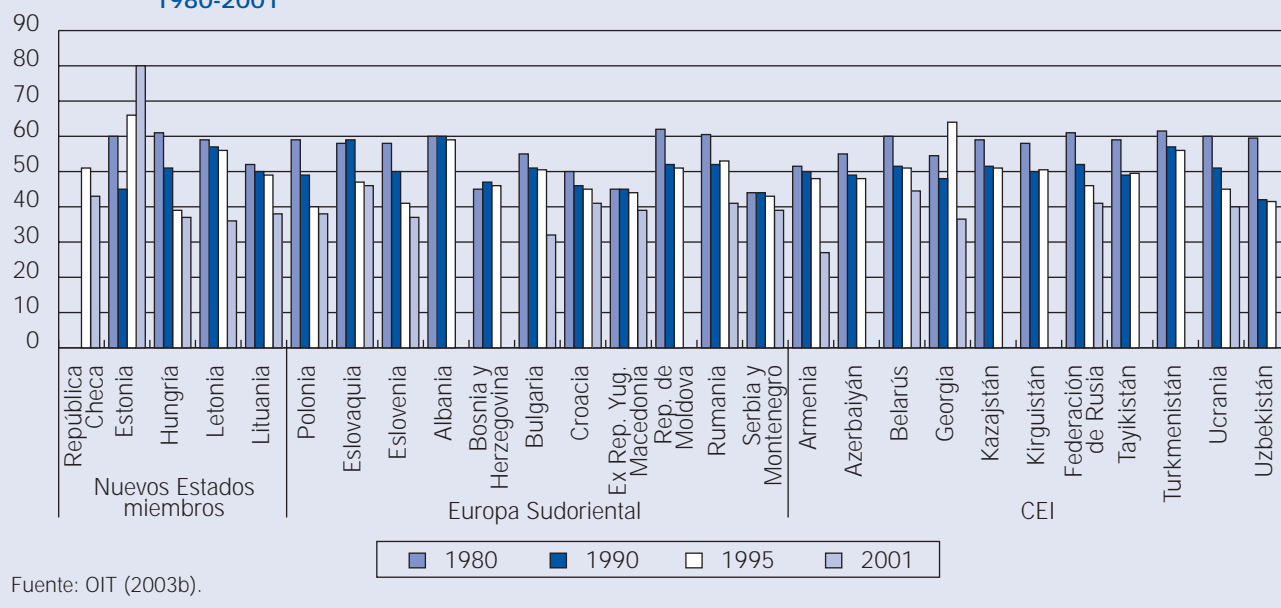
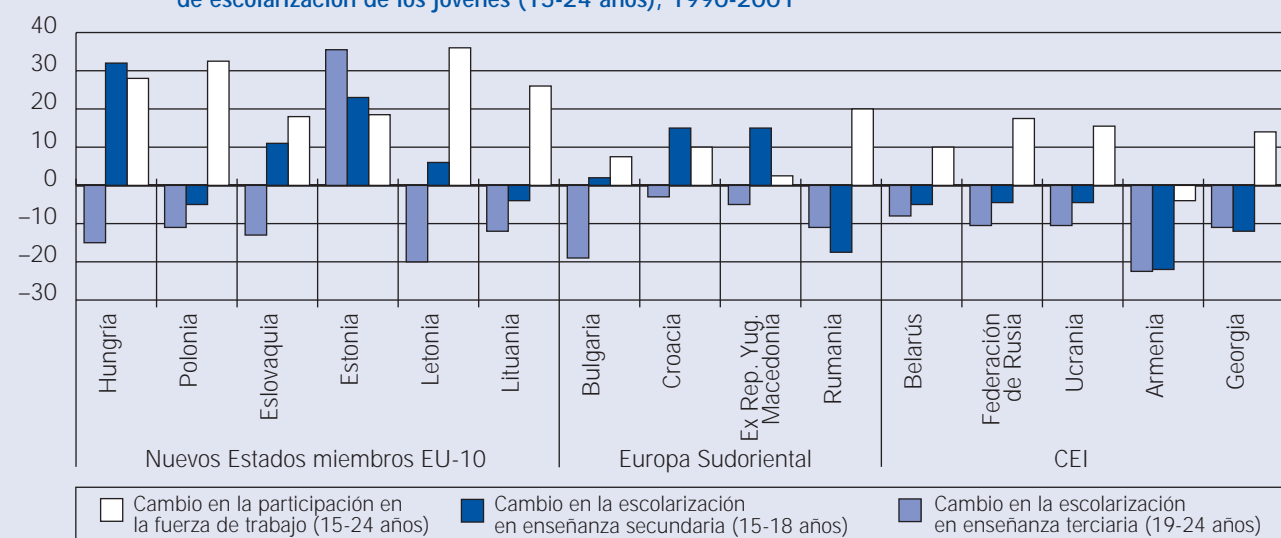
* Sin San Marino.

Fuente: OIT.

2.2.1. Participación en la fuerza de trabajo

Las tasas de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo en Europa Central y Oriental bajaron a lo largo de todo el decenio de 1990 en el marco de una tendencia a más largo plazo observable incluso antes de la transición (véase el gráfico 2.1). Las tasas de participación de los jóvenes bajaron en todo el mundo entre 1993 y 2003, correspondiendo las tasas más altas al Asia Oriental (73 por ciento) y las más bajas a Oriente Medio y Africa Septentrional (39,7 por ciento). La tasa de participación en la región se situaba en el extremo inferior de esa escala, con un 42,3 por ciento, con una tasa muy baja de participación del 36,8 por ciento en los nuevos Estados miembros de la UE (cuadro 2.1).

La tasa de participación de los jóvenes en la fuerza de trabajo es baja debido a una serie de factores, como la mayor participación en la educación, los trabajadores desalentados que abandonan el mercado de trabajo como resultado de la falta de oportunidades de empleo, y los trabajadores que emprenden otras formas de actividad, como los viajes al extranjero o las actividades de voluntariado. Por ello, sería importante saber hasta qué punto los

Gráfico 2.1. Tasas de participación de los jóvenes (15-24 años) en la fuerza de trabajo en Europa Central y Oriental, 1980-2001**Gráfico 2.2. Cambio porcentual de las tasas de participación en la fuerza de trabajo y de las tasas brutas de escolarización de los jóvenes (15-24 años), 1990-2001**

descensos de la participación en la fuerza de trabajo pueden atribuirse a una mayor participación en la educación o a otros factores, en particular el desaliento de los trabajadores.

El gráfico 2.2 trata de arrojar algo de luz sobre este tema mostrando los cambios ocurridos en la fuerza de trabajo y en las tasas de participación en la educación en Europa Central y Oriental y la CEI entre 1990 y 2001. La situación no es uniforme. Con la excepción de Estonia, la impresión general sobre los nuevos Estados miembros de la UE es que el aumento de la

participación en la educación ha compensado en buena parte la baja de la participación en la fuerza de trabajo. Pero el incremento de la participación en la educación terciaria parece ser mayor que el descenso tanto de la participación en la fuerza de trabajo como de la matrícula en enseñanza secundaria, siendo esta última motivo de preocupación en Polonia y Lituania.

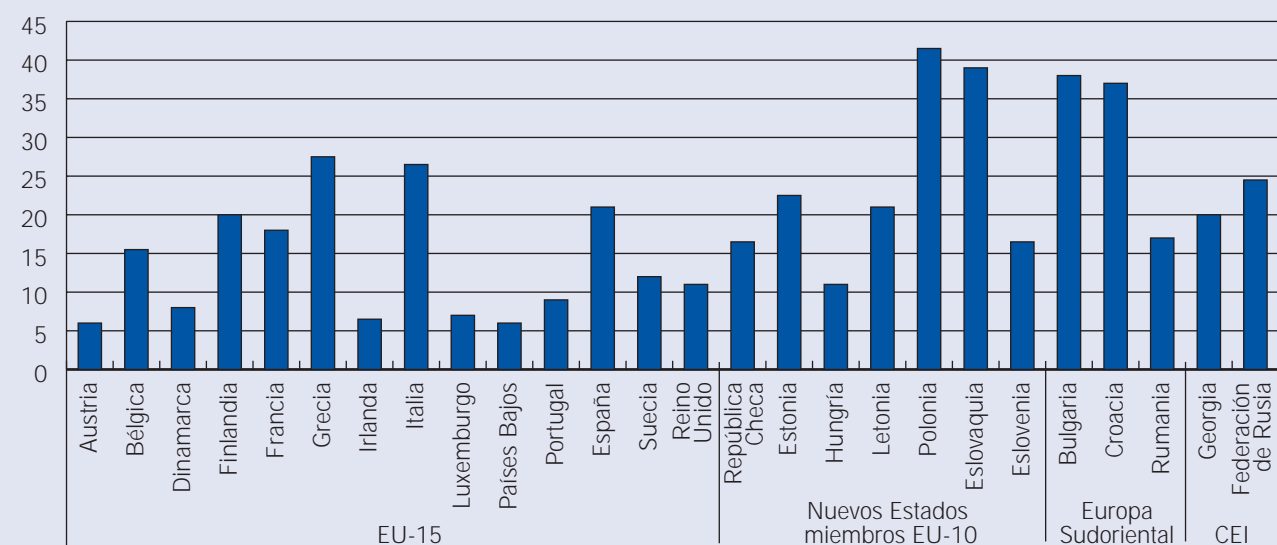
En Europa Sudoriental, hay una clara distinción entre los países donde la participación en la educación ha compensado con creces el descenso de la participación en la fuerza de trabajo (Croacia y la Ex República Yugoslava de Macedonia) y aquellos donde es muy claro que esto no ha ocurrido (Bulgaria y Rumania).

En los países de la CEI, la disminución universal de la participación en la fuerza de trabajo y de la matrícula en enseñanza secundaria, y también de la participación en la enseñanza terciaria en Armenia, confirman la firme sospecha de que el número de jóvenes desalentados ha aumentado. Si bien es difícil obtener cifras en este sentido, las investigaciones de la OIT para el Plan de Acción Nacional sobre Empleo Juvenil en Azerbaiyán revelan que los jóvenes que abandonan la fuerza de trabajo representan un fenómeno de considerables proporciones (Godfrey, 2004). Los datos de una encuesta reciente sobre la fuerza de trabajo indican que en Azerbaiyán, además de 166.000 desempleados de 15 a 24 años de edad, otros 175.000 jóvenes no están estudiando ni trabajando ni buscando trabajo.

2.2.2. Desempleo de los jóvenes

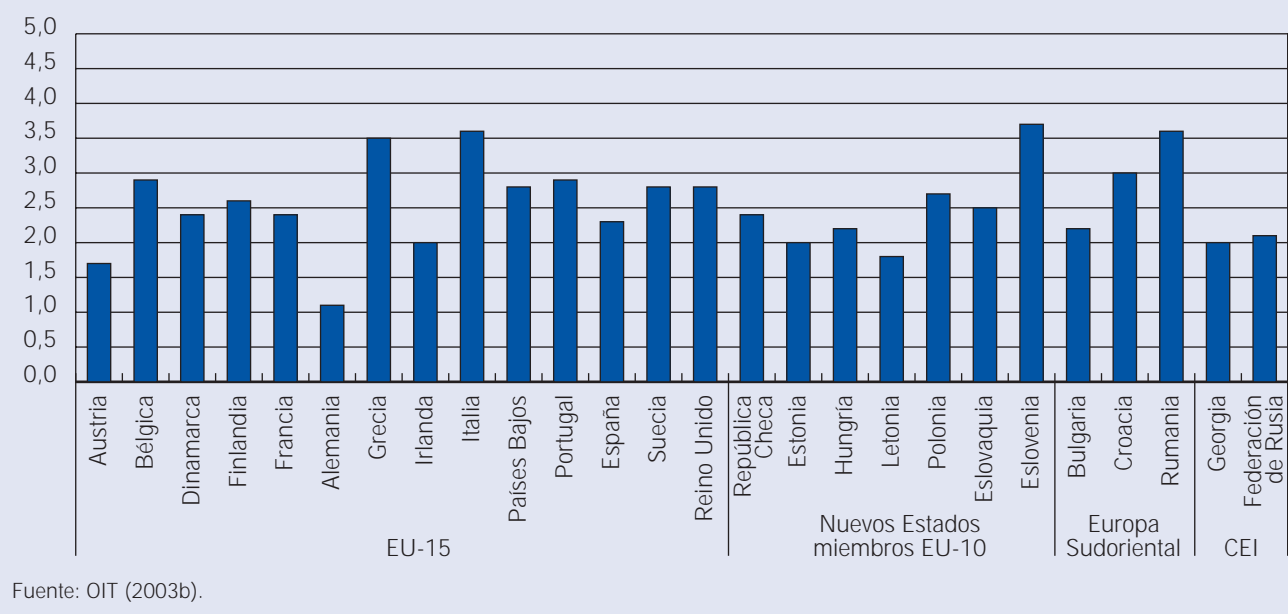
Como era de prever, los cambios que han ocurrido en la región han tenido importantes repercusiones en la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo. En lo que respecta a la UE-15, España, Grecia e Italia registran las tasas más altas de desempleo de los jóvenes, entre el 20 por ciento y el 30 por ciento (véase el gráfico 2.3). El desempleo de los jóvenes aumentó rápidamente en Europa Central y Oriental y en los países de la CEI y se ha mantenido elevado. En ninguno de estos países la tasa de desempleo de los jóvenes es inferior al 10 por ciento; en Bulgaria, Croacia, y Eslovaquia supera el 35 por ciento y en Polonia el 40 por ciento. En estos últimos países, más de uno de cada tres jóvenes que busca trabajo no lo encuentra.

Gráfico 2.3. Tasas de desempleo de los jóvenes en Europa, 2001 (porcentaje)



Fuente: OIT (2003b).

Gráfico 2.4. Relación entre la tasa de desempleo de los jóvenes y la de los adultos en Europa, 2001



En gran parte, la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo depende de lo que está ocurriendo en el mercado de trabajo en general y en la economía en su conjunto. Un indicador de la situación relativa de los jóvenes en el mercado de trabajo es la relación entre la tasa de desempleo de los jóvenes y la de los adultos. A escala mundial, tanto las economías industrializadas como las antiguas economías en transición presentan resultados relativamente satisfactorios en este sentido, con los promedios más bajos en la relación entre la tasa de desempleo de los jóvenes y la de los adultos: 2,3 y 2,4 por ciento, respectivamente (véase el cuadro 2.1). No obstante, un examen más atento de los datos desglosados por país que se presentan en el gráfico 2.4 revela que hay grandes diferencias entre los distintos países de la región. En casi todas partes, los jóvenes tienen al menos dos veces más probabilidad de estar desempleados que los adultos, con excepción de Alemania, Austria y Suiza, que cuentan con sistemas de educación dual, así como de Letonia. En general, el coeficiente suele ser más alto en Europa Meridional.

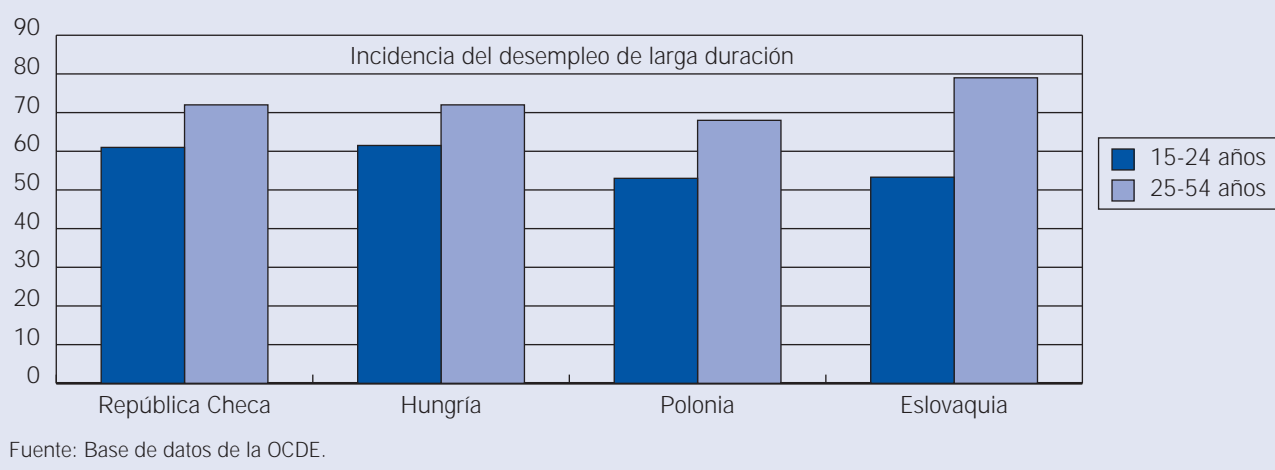
2.2.3. El desempleo de larga duración y sus efectos a largo plazo

Hay un número creciente de estudios sobre los daños causados por el desempleo de larga duración en el capital humano y, por consiguiente, en el potencial económico de las sociedades. Es un hecho ampliamente reconocido que las experiencias iniciales en el mercado de trabajo tienen una importante influencia en las pautas del empleo, la remuneración y el desempleo a lo largo de toda la vida. Aunque es difícil obtener pruebas sobre los efectos negativos a largo plazo del desempleo, se ha comprobado que éstos duran al menos siete años en Francia y más de 20 años en el Reino Unido³.

La duración del desempleo experimentado por los jóvenes no es en modo alguno uniformemente más breve que la de la fuerza de trabajo en general, al menos en los países industrializados (O'Higgins, 1997 y 2001; Ryan, 2001). En el gráfico 2.5 se presentan datos sobre este tema en cuatro países de la región.

³ Véase Allaire et al. (1995) sobre Francia y Gregg y Tominey (2004) sobre el Reino Unido, donde el efecto de reducción salarial resultante es del orden del 12-15 por ciento.

Gráfico 2.5. Incidencia del desempleo de larga duración (más de seis meses), jóvenes y adultos, 2000

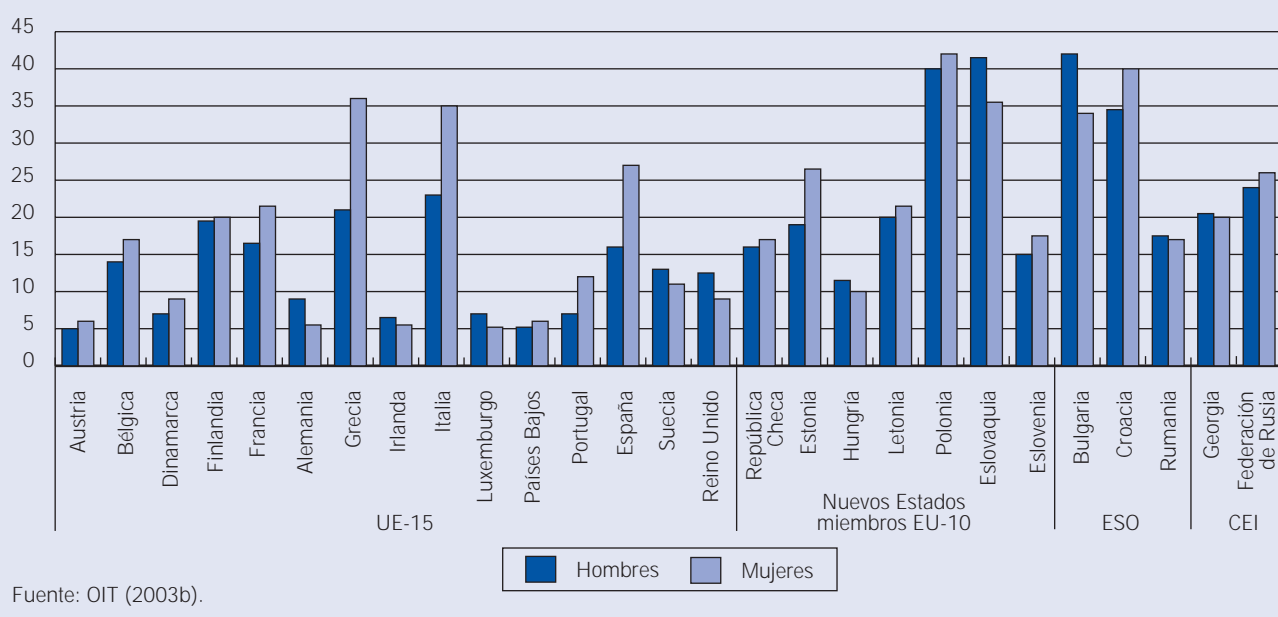


2.2.4. Dificultades de acceso al mercado de trabajo para los diferentes grupos

Aunque no hay una pauta dominante en la región en lo que respecta a las tasas de empleo de los jóvenes desglosadas por género, en la UE-15 la tasa media de desempleo juvenil femenino en 2002 era muy poco más alta que la tasa media masculina, sin ninguna diferencia agregada en los nuevos Estados miembros. No obstante, en varios países de la región (Croacia, España, Estonia, Grecia e Italia), las mujeres jóvenes tienen tasas de desempleo que son mucho más altas que las de los hombres jóvenes, mientras que lo contrario sólo se ha observado en Bulgaria y Eslovaquia (véase el gráfico 2.6). Así pues, en algunos países, sobre todo en Europa Meridional, hay una clara desventaja de género en el acceso al mercado de trabajo.

El origen étnico es también una fuente común de desventaja en el mercado de trabajo, aunque la falta de datos impide hacerse una idea global. En muchos países de la región, la recopilación de información sobre el mercado de trabajo y otros temas afines desglosada por etnia está prohibida de forma

Gráfico 2.6. Tasas de desempleo masculino y femenino, 2002 (porcentaje)



expresa. Algunos esfuerzos recientes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en colaboración con la OIT, por corregir esa deficiencia se han centrado en el pueblo Roma, el grupo étnico más obviamente desfavorecido de Europa Central y Oriental (PNUD, 2002). La situación observada confirma la opinión general de la desventaja de los Roma en el mercado de trabajo, aunque la desventaja relativa debida al hecho de ser joven parece ser algo menor en este grupo, ya que las tasas de desempleo de los jóvenes Roma no son mucho más altas que las de los adultos (lo que puede deberse, hasta cierto punto, a una entrada temprana en el mercado de trabajo de los jóvenes Roma). No obstante, la observación de que un mal comienzo en el mercado de trabajo da lugar con frecuencia a un prolongado desempleo a lo largo de toda la vida laboral puede ser particularmente pertinente para este grupo étnico.

2.2.5. Aspectos del trabajo decente en los mercados de trabajo de los jóvenes

La promoción del trabajo decente no consiste solamente en lograr que la gente consiga trabajo, sino también en garantizar la calidad de ese trabajo. En los últimos años, se ha manifestado una inquietud creciente por la calidad del trabajo disponible en general, y para los jóvenes en particular, no sólo en lo que respecta a las condiciones en que se realiza el trabajo, sino también en cuanto al tipo de relación de trabajo. A este respecto, las tasas de desempleo manifiesto son sólo la punta del iceberg. Los jóvenes tienen mayor probabilidad que otros grupos de edad de soportar jornadas prolongadas en modalidades de trabajo informal, intermitente (temporal, a tiempo parcial o eventual) e inseguro, que suelen caracterizarse por la baja productividad, el bajo nivel de ingresos y la menor protección laboral.

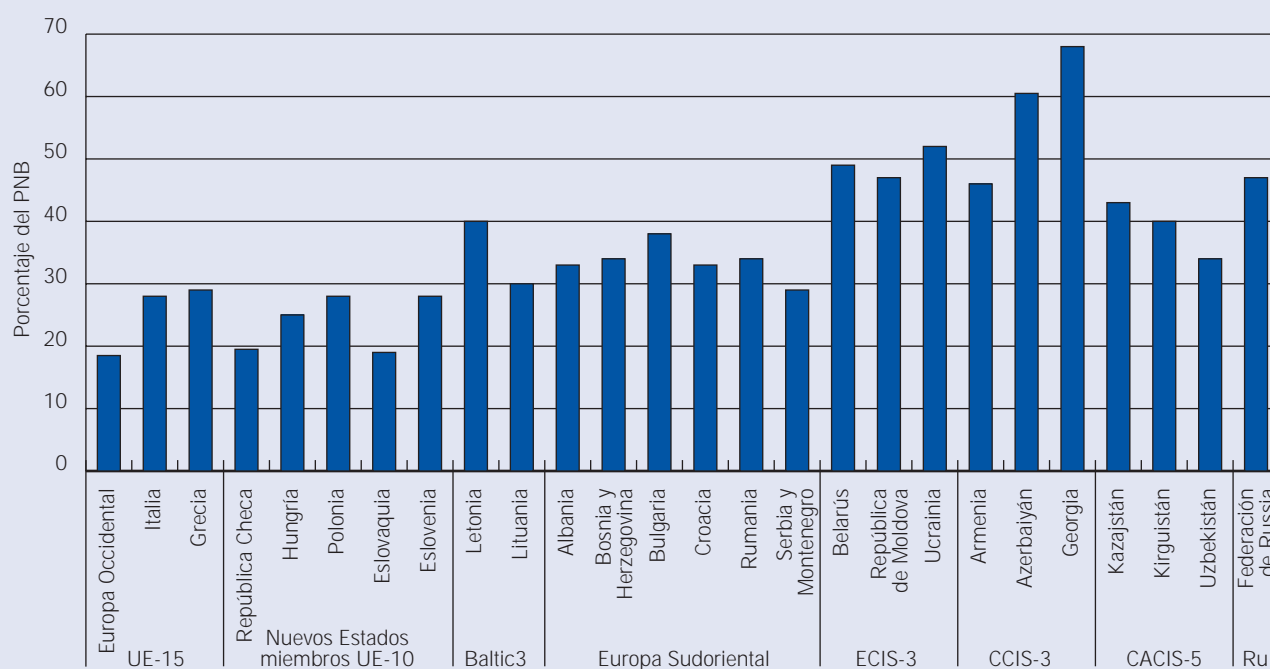
2.2.6. Empleo informal

El empleo informal es, por su propia naturaleza, muy flexible y representa un fuerte riesgo de explotación, por lo que plantea importantes interrogantes en relación con el trabajo decente. El empleo informal es difícil de medir, aunque cada vez se realizan más esfuerzos en este sentido⁴. Cuando se dispone de datos, éstos revelan un alto nivel de participación de los jóvenes en la economía informal (OIT, 2004d).

Las estimaciones de la magnitud de la economía informal como porcentaje del ingreso nacional en los países de la región son probablemente conservadoras (véase el gráfico 2.7). De todas formas, indican la existencia de una considerable economía informal, sobre todo en los países de la CEI, que es efectivamente mayor que la economía formal en Azerbaiyán, Georgia y Ucrania, y casi tan considerable en Armenia, Belarús, República de Moldova y Federación de Rusia. Observaciones esporádicas, razonamientos teóricos y los datos sobre casos concretos revelan que la participación de los jóvenes en la economía informal es desproporcionadamente elevada. Bernabè (2002), por ejemplo, estima que en Georgia el 76 por ciento de los trabajadores jóvenes están empleados en la economía informal, frente a 57 por ciento de la fuerza de trabajo en su conjunto.

⁴ Véanse, por ejemplo, OIT (2002b) y OIT (2003b).

Gráfico 2.7. La economía informal expresada en porcentaje del PNB, 1999-2000



Fuente: Schneider (2002).

2.2.7. Subempleo

Otro aspecto importante, aunque muchas veces olvidado, es el del subempleo. Las dificultades conceptuales y de medición son todavía mayores en este caso que en el de la participación en la economía informal⁵. Aunque la información se recopila de forma más bien ocasional, los datos existentes indican una vez más que los jóvenes están desproporcionadamente representados en este tipo de empleo. Según estimaciones de la OIT, aproximadamente una cuarta parte de quienes están desempleados en el mundo en desarrollo en su conjunto son trabajadores jóvenes (OIT, 2004d).

2.2.8. Trabajo a tiempo parcial

En muchos países industrializados, la proporción de jóvenes con empleo a tiempo parcial suele ser también más elevada que la del conjunto de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, las tasas de empleo a tiempo parcial en 2002 eran más altas para los jóvenes que para el conjunto de la fuerza de trabajo en general en Finlandia, Francia, Grecia, Noruega y Reino Unido y, en particular, en Islandia, Países Bajos y Suecia. Por otra parte, ocurría lo contrario (tasas más bajas de trabajo a tiempo parcial para los trabajadores jóvenes) en Italia, Luxemburgo, Portugal y Turquía.

El aumento de las formas de empleo temporal y a tiempo parcial ha sido un factor importante en el crecimiento del empleo para los jóvenes en la UE-15 (OCDE, 2002). Durante el período 1992-2002, la incidencia del trabajo a tiempo parcial entre los trabajadores jóvenes aumentó en casi todos los países de la OCDE (entre las excepciones cabe señalar a Grecia y a Turquía), y el mayor aumento se registró en Islandia, Irlanda, Países Bajos y Suecia. Cuando los jóvenes trabajan a tiempo parcial sin que ello sea una opción voluntaria, este hecho puede representar un obstáculo para sus

⁵ Puede verse la definición oficial del subempleo en OIT (1998).

perspectivas de empleo, en comparación con otros segmentos de la población en las economías industrializadas, aunque es preciso actuar con cautela antes de sacar conclusiones definitivas a este respecto, ya que es posible que algunos jóvenes hayan optado por el trabajo a tiempo parcial para facilitar sus estudios o sus responsabilidades familiares.

2.2.9. Empleos temporales

Los empleos temporales representan otra forma de trabajo flexible que ha aumentado en muchos países de la región, aunque en general van acompañados de niveles más bajos de satisfacción que los empleos permanentes⁶. La cuestión que se plantea es hasta qué punto las modalidades de trabajo temporal recaen de manera desproporcionada sobre los trabajadores jóvenes. La incidencia de trabajo temporal en el grupo de edad de 15 a 24 años (medido como proporción del empleo temporal en el total del empleo dependiente para este grupo de edad) suele ser mucho más baja en Europa Central que en Europa Occidental (véase el cuadro 2.2). En particular, en los países escandinavos, así como en Portugal, España y Suiza, la incidencia del empleo temporal entre los trabajadores jóvenes es más de un 30 por ciento y es muy elevada en comparación con la de otros grupos de edad.

Cuadro 2.2. Incidencia del empleo temporal en Europa Occidental y Central, por grupo de edad, 2000 (porcentaje)

	Parte del empleo temporal en el empleo dependiente total para el grupo indicado (porcentaje)		
	15-24 años	25-54 años	55 + años
Eslovaquia	7,4	2,7	13,6
República Checa	10,3	3,8	33,6
Islandia	11,2	4,6	2,2
Luxemburgo	11,3	1,8	1,0
Hungría	11,5	5,4	10,9
Reino Unido	12,0	4,9	5,8
Polonia	13,0	4,0	11,3
Italia	14,7	5,4	5,5
Irlanda	15,1	5,7	4,9
Bélgica	19,7	4,5	2,1
Turquía	23,7	18,7	37,7
Países Bajos	24,3	6,9	6,7
Austria	28,2	3,8	2,6
Grecia	28,4	12,1	12,2
Dinamarca	30,6	6,5	5,1
Noruega	33,6	8,6	5,2
Portugal	34,4	10,9	6,5
Francia	34,8	6,6	3,0
Alemania	38,9	6,1	3,8
Suecia	41,3	10,5	7,5
Suiza	44,9	5,3	4,1
Finlandia	49,5	14,3	5,1
España	67,4	25,2	11,8

Fuente: OCDE (2002).

⁶ OCDE (2002) presenta comparaciones de países a partir de 1997 en las que se observa un nivel de satisfacción más bajo entre los trabajadores temporales con respecto a la seguridad del empleo y la remuneración que entre los trabajadores permanentes.

Si bien estas formas flexibles de empleo pueden hasta cierto punto facilitar el acceso de los jóvenes a un empleo más permanente, no está claro hasta qué punto el empleo a tiempo parcial y temporal es elegido por los jóvenes ni la facilidad con la que puede transformarse en empleo de buena calidad y larga duración (véase OCDE, 2003a).

En la UE-15, entre 1999 y 2000, las tasas de transición del empleo temporal al permanente oscilaron desde menos del 10 por ciento en Portugal a más del 50 por ciento en Austria. Por el contrario, en Finlandia y el Reino Unido, más de una cuarta parte de los que tenían empleo temporal en 1999 estaban sin trabajo en 2000. En términos más generales, el número de personas que pasó de un empleo de baja calidad a otro de calidad superior (medido por el aumento de la remuneración, el acceso a actividades de formación o un contrato permanente) osciló entre menos del 20 por ciento en Portugal y casi el 40 por ciento en Irlanda (Comisión Europea, 2003a).

El énfasis puesto en los últimos años en la necesidad de mayor flexibilidad en el mercado de trabajo se ha interpretado a veces en sentido estrecho, es decir, como la necesidad de flexibilizar la legislación de protección del empleo con el fin de reducir los desincentivos a la contratación de nuevos trabajadores. Si bien las medidas resultantes no han dado lugar de hecho a una reducción notable de la estabilidad en el empleo, medida por el tiempo de ocupación del empleo y las tasas de despido en la UE y otros países de la OCDE (véase el capítulo 3), toda disminución del tiempo de ocupación del empleo que se ha observado suele concentrarse entre los trabajadores jóvenes (Auer y Cazes, 2003).

Por el contrario, la transición hacia la economía de mercado en Europa Central y Oriental y en los países de la CEI se vio acompañada por un rápido descenso de la estabilidad del empleo y un aumento significativo de la rotación de la mano de obra, cuyos efectos se hicieron sentir especialmente entre los grupos de trabajadores más jóvenes y de edad más avanzada. No obstante, la disminución del período de ocupación del empleo entre los jóvenes de Europa Central y Oriental no ha supuesto más que su equiparación con los homólogos de Europa Occidental. En 1999, el tiempo medio de duración de un empleo entre los jóvenes de Europa Central y Oriental era de 2,2 años, frente a un promedio de dos años en la UE en 2000 (Cazes y Nesporova, 2003).

2.3. Política nacional para promover el empleo de los jóvenes

Las medidas para promover el empleo de los jóvenes deben estar basadas en una estrategia global de creación de empleo que suponga el establecimiento de condiciones adecuadas para el crecimiento económico y del empleo. No obstante, hay dos esferas principales que deben ser objeto de intervenciones enérgicas para mejorar las perspectivas de los jóvenes en el mercado de trabajo, a saber, la educación y las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT). Aunque las dos no son independientes, en la práctica las PAMT suelen utilizarse con el fin de corregir los defectos del sistema educativo, de modo que es de esperar que puedan desempeñar papeles más complementarios. La regulación del mercado de trabajo muchas veces se identifica como obstáculo para el acceso de los jóvenes al empleo y, por lo tanto, debe ser también objeto de análisis.

2.3.1. Tener en cuenta la problemática de los jóvenes en las políticas nacionales de empleo

El reconocimiento cada vez mayor por parte de las autoridades nacionales de la necesidad de abordar el problema del empleo de los jóvenes como medio de alcanzar el trabajo decente durante toda la vida y promover la cohesión intergeneracional ha dado lugar a una mayor atención a la inclusión en las políticas nacionales de empleo de medidas para promover el empleo de los jóvenes. Por ejemplo, en los nuevos Estados miembros de la UE, la incorporación de las cuestiones del empleo de los jóvenes en la formulación de los planes nacionales de empleo forma parte integrante de los cuatro pilares que sustentan la Estrategia Europea de Empleo. Este tipo de planteamiento podría ampliarse provechosamente a otros países de la región.

La asistencia ofrecida por la OIT a este respecto ha demostrado que un marco general de empleo que incorpore medidas relativas a los jóvenes puede establecerse con niveles económicos y sociales muy distintos, tal como lo muestran la estrategia regional de empleo formulada con ayuda de la OIT en Lodz (Polonia) y las estrategias económicas locales en algunas regiones piloto de Kazajstán. Otro ejemplo es el Plan Nacional de Acción sobre Empleo de los Jóvenes en Azerbaiyán (véase el recuadro 2.1).

Recuadro 2.1

Plan Nacional de Acción sobre Empleo de los Jóvenes en Azerbaiyán

El Gobierno de Azerbaiyán, convencido de la necesidad de una política general de empleo, ha establecido un Comité Interministerial de Empleo con el fin de formular una Estrategia Nacional de Empleo basada en un proceso de amplia consulta con las principales partes interesadas. La OIT ha intervenido en la preparación de la Estrategia, sobre todo en los ámbitos del apoyo a las PYME, la formación profesional técnica y la protección social en relación con el empleo. La Estrategia Nacional de Empleo fue aprobada por el Comité Interministerial en julio de 2004, y la OIT continúa prestando asistencia para la instrumentación de la Estrategia mediante la formulación de un Plan Nacional de Acción sobre el empleo a medio plazo, en el que se incorpora como elemento integrante un Plan Nacional de Acción sobre Empleo de los Jóvenes.

En Kazajstán, el tema del empleo de los jóvenes se está abordando también en el marco de los proyectos de cooperación técnica de la OIT orientados a la creación de empleo para los jóvenes y otros grupos marginados en la economía informal aumentando su empleabilidad. Las actividades básicas de estos proyectos incluyen la elaboración de un Programa Nacional de Empleo a medio plazo para Kazajstán, acompañado por estrategias económicas de desarrollo local en regiones piloto (véase el capítulo 3 del volumen I de este informe), el apoyo a la educación empresarial mediante los programas *Inicie y Mejore su Negocio* (SIYB) y *Conozca su Negocio* (*Know about business-KAB*) de la OIT y asistencia en la prestación de servicios de empleo en el plano tanto nacional como local.

2.3.2. Educación y formación

La educación y la formación son instrumentos fundamentales para promover más y mejores empleos para los jóvenes. De hecho, el aprendizaje en el marco del «sistema dual», que compagina la enseñanza escolar con la formación en la empresa, es un sistema de aprendizaje para el trabajo de

demostrada eficacia en algunos países de la región, y sobre todo en Alemania, Austria, Dinamarca y Suiza (Ryan, 1998). En estos países, las bajas tasas de desempleo de los jóvenes se atribuyen con frecuencia al éxito del sistema de aprendizaje, el cual ofrece a un gran número de jóvenes educación y formación de alta calidad que les permite adquirir calificaciones solicitadas por los empleadores. La participación de los interlocutores sociales en el diseño y aplicación del programa garantiza que las actividades de aprendizaje estén en consonancia con las exigencias del mercado de trabajo (O'Higgins, 2001).

El sistema alemán es un buen ejemplo de combinación de enseñanza escolar con formación en la empresa. La relación entre las tasas de desempleo de los jóvenes y de los adultos, que es aproximadamente 1/1 en Alemania, contrasta con la de la mayoría de los países, donde el desempleo de los jóvenes suele ser entre dos y cinco veces superior al de los adultos. No obstante, en los últimos años, han comenzado a surgir problemas incluso en Alemania, en particular en lo que respecta a lo que les ocurre a los jóvenes cuando abandonan el sistema dual y a la adaptabilidad del sistema en un momento de rápidos cambios en la estructura laboral e industrial. Además, la transferibilidad del sistema alemán a otros países con estructuras institucionales diferentes también plantea muchas cuestiones. No obstante, el sistema alemán continúa siendo un ejemplo útil de lo que se puede conseguir.

En los países de Europa Central y Oriental y de la CEI, si bien la necesidad de reformar y mejorar los sistemas educativos está ampliamente reconocida, no es fácil conseguir este objetivo. La situación en estos países se vio agravada por la rápida reestructuración industrial resultante de la transición, en particular debido a que, después de la transferencia de las escuelas de aprendizaje y los centros de formación de las empresas al presupuesto público, o su cierre (lo que ha significado de hecho la disolución del sistema dual en muchos de estos países), las empresas muchas veces se resisten a invertir sus recursos en formación y capacitación profesionales (VET). Los progresos en la mejora de los sistemas de VET han sido diferentes en los distintos países, y en muchos de ellos ha comenzado un proceso de reforma.

En los nuevos Estados miembros de la UE, y sobre todo en Hungría y Eslovenia, las reformas están muy avanzadas, aunque sigue habiendo problemas por lo que respecta al elevado número de alumnos de enseñanza secundaria, especialmente de enseñanza secundaria profesional, que abandonan los estudios y pasan a ser desempleados (ETF, 2003a). En Europa Sudoriental y los países de la CEI, la reforma tiene que recorrer todavía un largo camino. Los problemas de gobernanza siguen siendo de importancia crucial: la VET está todavía muy centralizada en esos países, la financiación procede del presupuesto central y la autonomía institucional y la participación de las comunidades locales y los interlocutores sociales es sumamente limitada (Fetsi, 2003).

Cierto número de problemas son comunes a muchos de los países de la región. Entre ellos se incluye la distribución de la responsabilidad de la VET entre diferentes ministerios, con lo que se crean estructuras paralelas. Además, los sistemas de VET son inflexibles en muchos casos, y están basados todavía en una planificación a largo plazo sin mecanismos para adaptarse a las necesidades reales del mercado de trabajo. La intervención de los interlocutores sociales muchas veces no está institucionalizada, lo que significa, por ejemplo, que no intervienen en la preparación de los programas de estudio (ETF, 2003a).

Los sistemas de enseñanza en general, y los de VET en particular, deben estar más atentos a las necesidades del mercado de trabajo. Ello se puede, y se debe, conseguir mediante una intervención en muchos niveles diferentes.

A nivel central, la formulación de políticas debería estar basada en la coparticipación social. A fin de lograr que la formulación de políticas esté más descentralizada y responda en mayor medida a las necesidades reales, los interlocutores sociales deberían participar tanto en la aplicación de las políticas como en su adaptación a las necesidades locales. Si bien la participación formal de los interlocutores sociales en la formulación general de políticas en este sector es más o menos la norma en la mayoría de los países de la región, hay todavía muchas posibilidades de mejorar, sobre todo en los niveles más descentralizados. Por ejemplo, los interlocutores sociales podrían establecer vínculos directos con las escuelas, de manera tanto formal como informal, con el fin de garantizar que se establezcan contactos entre las partes interesadas de los mercados locales de trabajo y los jóvenes que realizan estudios en las escuelas. En un plano más general, la intervención de los interlocutores sociales debe llegar a ser más eficaz.

2.3.3. Políticas activas de mercado de trabajo (PAMT)

Las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) desempeñan fundamentalmente un papel correctivo de las disfunciones existentes en los sistemas de educación y los mercados de trabajo. Los servicios públicos de empleo de la región tradicionalmente han intervenido en el pago de ayudas para el mantenimiento de los ingresos de los desempleados y en la administración de los programas de empleo y formación. No obstante, recientemente han comenzado a desempeñar un papel más dinámico en muchos países en cuanto a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo mediante el ofrecimiento de orientación, asesoramiento y servicios de búsqueda de empleos que respondan a las capacidades de los interesados.

Aunque los resultados obtenidos presentan signos diversos, las PAMT más eficaces para los jóvenes parecen ser una vez más los programas que compaginan la experiencia laboral con la formación, que permiten a los participantes tener mayores probabilidades de encontrar trabajo⁷. En particular, la formación para el mercado de trabajo es una de las principales medidas que se pueden utilizar para corregir los problemas de los jóvenes desfavorecidos en los países de la CEI, donde en muchos casos el antiguo sistema estatal de escuelas de VET se encuentra en estado lamentable y el sistema educativo no tiene la capacidad de ofrecer formación profesional para todos los que abandonan la escuela. En estos casos, la formación para el mercado de trabajo basada en los módulos de calificaciones para el empleo de la OIT puede ofrecer al menos las calificaciones básicas a jóvenes que, de lo contrario, se verían limitados a puestos de trabajo estacionales y no calificados, sobre todo en la economía informal.

En los casos en que hay relativamente pocas oportunidades de empleo, la atención se dirige naturalmente hacia el empleo independiente y la creación de pequeñas empresas. Las medidas en este sentido pueden plantearse en dos niveles. Por un lado, pueden adoptarse medidas para facilitar el establecimiento de nuevas empresas reformando el marco institucional y legislativo, que muchas veces actúa como impedimento para la creación de nuevas empresas. Pueden adoptarse también iniciativas para promover el empleo independiente de los jóvenes mediante el ofrecimiento de una gran variedad de servicios, en particular el acceso al crédito y la formación en técnicas empresariales. El apoyo al empleo independiente y la creación de pequeñas empresas es una esfera en que la OIT se muestra especialmente

⁷ Un documento reciente de la OIT (Axmann, 2004) examina algunos casos recientes de planes organizados por las empresas para la formación y el desarrollo de las calificaciones y presenta varios ejemplos útiles, en particular sobre la forma en que la VET ofrecida por las empresas puede ayudar a corregir los desequilibrios de la oferta y la demanda de calificaciones.

activa, sobre todo a través de sus programas SIYB y KAB (véase el capítulo 3 del volumen I de este informe), basados en los principios establecidos en la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189).

En muchos estudios recientes sobre las políticas para promover el empleo de los jóvenes se ha destacado también la importancia de la orientación y el asesoramiento, tanto antes como después de que los jóvenes hayan ingresado en el mercado de trabajo, para ayudar a compaginar las calificaciones y aspiraciones de los jóvenes que buscan empleo con las oportunidades de empleo y formación⁸.

Si se ofrecen en la primera etapa de los programas sobre el mercado de trabajo, los servicios de orientación y asesoramiento pueden desempeñar un papel fundamental para identificar y adecuar las oportunidades de empleo y formación y para ayudar a los jóvenes a tomar decisiones realistas en consonancia con las oportunidades del mercado de trabajo. Esos servicios, basados en una evaluación individualizada, permiten detectar la vulnerabilidad y seleccionar los programas más adecuados para los jóvenes más desfavorecidos que buscan trabajo (OIT, 2004d). En la práctica, han demostrado ser una forma de intervención relativamente eficaz en función de los costos, que muchas veces hace innecesaria una formación más costosa orientada al trabajo.

La prestación de servicios de orientación y asesoramiento difiere enormemente de unos países a otros. En varios casos, dichos servicios se prestan desde la enseñanza primaria para ayudar a los niños a tomar decisiones acertadas en materia de educación y formación. En el actual contexto de rápido cambio, mayores oportunidades de aprendizaje y mayor movilidad del empleo, muchos países están introduciendo reformas para ofrecer servicios de orientación y asesoramiento profesional a los ciudadanos a lo largo de toda su vida. No obstante, un importante obstáculo con que tropiezan muchos países en el terreno de la orientación y el asesoramiento es la falta básica de información sobre el mercado de trabajo, que es otra esfera en que la OIT puede ofrecer asistencia técnica.

2.3.4. Participación de los interlocutores sociales

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores participan en el diseño y aplicación de PAMT en muchos países. No obstante, la medida en que la participación formal se traduce en aportaciones reales al proceso de formulación de políticas varía enormemente. Los interlocutores sociales muchas veces intervienen en forma de colaboración o de consulta con las juntas nacionales del mercado de trabajo y/o servicios públicos de empleo.

La calidad de los programas ofrecidos es probablemente mayor cuando intervienen los interlocutores sociales. Numerosos estudios han demostrado que los programas que están más estrechamente vinculados con los empleadores privados suelen ser más eficaces, ya que los empleadores pueden utilizarlos a efectos de la contratación y/o la selección de candidatos. Es también probable que la pertinencia de las actividades de formación sea mayor cuando intervienen los empleadores privados, ya que pueden garantizar que las calificaciones adquiridas correspondan con las que se necesitan en el mercado de trabajo. En los programas de empleo independiente, los empleadores pueden ofrecer asesoramiento y apoyo. Pueden también, por ejemplo, respaldar la introducción de una opción de empleo independiente en las escuelas, actuar como mentores o patrocinar concursos de empresas.

⁸ Véase, por ejemplo, Fay (1996).

De la misma manera, la participación de organizaciones de trabajadores puede ayudar a evitar algunos de los inconvenientes de los programas basados en la experiencia laboral y de formación. Por ejemplo, promoviendo el contenido de la formación y supervisando la aplicación de los programas, las organizaciones de trabajadores pueden prevenir todo riesgo de explotación de los participantes y ayudar a promover sus perspectivas a largo plazo de empleo de buena calidad. Pueden garantizar también que los participantes en los programas no se utilicen en sustitución de otras categorías de trabajadores.

Las organizaciones de empleadores y trabajadores pueden intervenir directamente en las actividades de formación. Ello resulta especialmente útil en el caso de pequeñas empresas, en las que quizá no sea viable ofrecer actividades internas de formación. Finalmente, las organizaciones de trabajadores y de empleadores pueden desempeñar un papel importante en la promoción de las medidas para mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes, en particular hacer llamamientos al sector privado para que incremente o introduzca actividades de formación.

2.3.5. *Reglamentación del mercado de trabajo y empleo de los jóvenes*

La reglamentación del mercado de trabajo puede tener efectos tanto positivos como negativos en el acceso de los jóvenes al empleo (OIT, 2004f). Muchas veces se argumenta que los distintos tipos de reglamentación del mercado de trabajo que tienen como objetivo proteger a los trabajadores en la práctica terminan perjudicándoles ya que desalientan la contratación de nuevos trabajadores o introducen efectos desincentivadores⁹. Se sostiene que el argumento es especialmente válido en el caso de los trabajadores con bajo nivel de calificación y los recién llegados al mercado de trabajo. No obstante, ni la OCDE ni la OIT han identificado una relación estadísticamente significativa en determinados países de Europa Central y Oriental entre el carácter riguroso de la legislación de protección del empleo y los niveles de empleo de los jóvenes. Además, las intervenciones gubernamentales pueden facilitar la transición de la escuela al trabajo ofreciendo a los empleadores incentivos para que contraten a trabajadores jóvenes. De hecho, los jóvenes tienen menos probabilidades de ser beneficiarios de las prestaciones de desempleo, y quizá puedan beneficiarse de una menor competencia en el mercado de trabajo gracias a los regímenes eficaces de seguro de desempleo.

En varios países se han introducido una gran variedad de planes para compartir los costos iniciales de contratación entre los empleadores y el Estado. Por ejemplo, en algunos países europeos los empleadores reciben el equivalente del salario mínimo nacional por cada persona contratada o cada aprendiz. Lituania aplica una combinación de empleos subvencionados con contratos de empleo por tiempo limitado para los jóvenes. En Austria, la prima anual de formación para los contratos de aprendizaje se transfiere directamente al empleador (OIT, 2004d).

En muchos países son también frecuentes los contratos combinados de trabajo y formación. Por ejemplo, en la República Checa, el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo se ve facilitado por un incentivo equivalente a un año de salario otorgado a los empleadores para que ofrezcan formación en el empleo (O'Leary et al., 2001). Se otorgan también incentivos públicos

⁹ Las conclusiones referentes a los efectos desincentivadores del seguro de desempleo no son universales. Por ejemplo, Lubyova y Van Ours (1999) encuentran pocas pruebas en ese sentido en Eslovaquia, mientras que Earle y Pauna (1998) rechazan claramente la idea de los desincentivos en Rumania.

en Bélgica, Francia e Italia a los empleadores que contratan y ofrecen formación en el empleo a jóvenes que buscan trabajo (OCDE, 2001a).

2.4. *Medidas internacionales coordinadas en favor del empleo de los jóvenes*

En reconocimiento de la importancia de promover el empleo de los jóvenes, en los últimos años se han puesto en marcha varias iniciativas internacionales importantes, que quizá deberían situarse en el contexto de la Declaración del Milenio y de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, el último de los cuales insta a «elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo». Los Objetivos de Desarrollo del Milenio que apuntan a reducir el número de personas que viven en situación de extrema pobreza, promover la igualdad de género, potenciar a la mujer y reducir el analfabetismo, están estrechamente relacionados con las cuestiones relativas al empleo de los jóvenes. El Programa Global de Empleo de la OIT se propone ofrecer un marco global de empleo para la formulación de políticas que estén en consonancia con el Programa de Trabajo Decente.

La OIT se ocupa desde hace mucho de los temas relacionados con el empleo de los jóvenes mediante sus actividades de asistencia técnica y medidas relacionadas con las normas. Las normas internacionales del trabajo son un pilar importante del esfuerzo de la OIT por promover el empleo y mejorar las condiciones de trabajo de los jóvenes. Esto es válido no sólo en relación con las normas que establecen los derechos fundamentales relacionados con el trabajo sino también con las relativas a la política de empleo, el desarrollo de los recursos humanos y aspectos concretos del empleo de los jóvenes. Los planteamientos operacionales adoptados para conseguir estos objetivos han evolucionado a lo largo de los años en respuesta a los cambios en el entorno económico y las necesidades de los mandantes de la OIT.

2.4.1. *Red de Empleo de los Jóvenes*

Probablemente, la iniciativa reciente más significativa en el plano internacional¹⁰ es el establecimiento de la Red de Empleo de los Jóvenes bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas. En julio de 2001, el Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes comenzó a preparar un conjunto de recomendaciones sobre el empleo de los jóvenes y pidió a los gobiernos que, en consulta con la sociedad civil, prepararan exámenes y planes de acción nacionales para el empleo de los jóvenes en que se tuvieran en cuenta cuatro prioridades principales: empleabilidad, igualdad de oportunidades, espíritu empresarial y creación de empleo. Se han establecido grupos de trabajo independientes para examinar cada uno de esos cuatro temas estratégicos.

En 2003, se prepararon documentos de orientación para cada una de las cuatro esferas (Red de Empleo de los Jóvenes, 2003). Esto incluyó recomendaciones detalladas, en las que los grupos de trabajo observaron la falta de vínculos entre los sistemas educativos y el mercado de trabajo, así como los problemas asociados con la economía informal y la participación desproporcionada de los jóvenes en dicha economía. Los grupos de trabajo han señalado también los impedimentos adicionales que encuentran las mujeres jóvenes que procuran acceder a un trabajo decente.

¹⁰ No se trata, en absoluto, de la única iniciativa internacional importante. También conviene señalar el establecimiento, igualmente en 2001, de la Cumbre del Empleo Juvenil, que tiene la característica importante y, en el plano internacional, poco habitual de estar organizada y administrada en buena parte por los mismos jóvenes. Puede obtenerse más información sobre sus actividades en su sitio web www.yesweb.org.

Dentro de la región de Europa y Asia Central, Azerbaiyán se ha convertido en un país pionero en relación con la Red de Empleo de los Jóvenes. El caso de Azerbaiyán, donde dos tercios de la población tiene menos de 35 años de edad, ilustra la afirmación de que los problemas relativos al empleo de los jóvenes no se pueden resolver eficazmente sin tener también en cuenta las políticas generales de empleo y las de contenido macroeconómico en general.

2.4.2. Estrategia Europea de Empleo (EEE)

Otra esfera de acción internacional directamente relacionada con muchos de los países de la región es la Estrategia Europea de Empleo (EEE) iniciada en la Cumbre de Luxemburgo de 1997. Dicha estrategia y sus orientaciones de empleo correspondientes se han convertido en la base para la política sobre el mercado de trabajo y el empleo en todos los países de la UE-25, además de ser un instrumento con gran influencia en la formulación de políticas en algunos otros. La Estrategia estaba basada inicialmente en cuatro pilares, el primero de los cuales (*mejorar la empleabilidad*) afectaba directamente a los jóvenes. Durante su formulación, y muy en particular en los Consejos Europeos de Lisboa de 2000 y de Estocolmo del año siguiente, se establecieron objetivos específicos, con la finalidad de alcanzarlos para el año 2010 (véase el recuadro 2.2).

En julio de 2003, la Estrategia se revisó y ahora está organizada en torno a tres objetivos generales a medio plazo, a saber: pleno empleo; promoción de la calidad y la productividad, y fomento de la cohesión de los mercados de trabajo y la inserción en los mismos. La Estrategia se aplica mediante planes de acción nacionales sobre el empleo y se supervisa a través de informes periódicos conjuntos sobre el empleo publicados por la Comisión Europea.

2.5. Conclusiones

En toda discusión sobre el tema del empleo de los jóvenes, se debería recordar que la entrada de los jóvenes en el mundo del trabajo no es sólo un acontecimiento aislado al comienzo de su vida de trabajo, sino un acontecimiento que condiciona en gran medida su vida profesional subsiguiente y también la contribución que harán a la sociedad a lo largo de toda su vida. En una sociedad que envejece, en la que es necesario maximizar la contribución de todas las personas en edad de trabajar para poder mantener o mejorar los niveles actuales de actividad económica y bienestar social, los jóvenes son un recurso que se necesita en forma desesperada pero que por desgracia muchas veces no se aprovecha debidamente, ya que sus tasas de desempleo y subempleo son muy superiores al promedio de la fuerza de trabajo en general.

Si bien la situación del empleo de los jóvenes está estrechamente relacionada con la situación del empleo en general del país, y todos los instrumentos en materia de políticas disponibles deberían orientarse claramente a mejorar la calidad y cantidad del empleo en general, hay que reconocer que en la mayor parte de los países los jóvenes se encuentran con problemas específicos relacionados con su integración en el mercado de trabajo, incluidas unas tasas de desempleo que en general son entre dos y tres veces mayores que las de la población en edad de trabajar en su conjunto. Por ello es necesario centrarse en medidas tendentes a mejorar la transición de la escuela al trabajo. Se han examinado más arriba varias opciones, relacionadas en particular con los sistemas de VET, las medidas de activación para los

Recuadro 2.2

Objetivos de la EEE directamente relacionados con los jóvenes

Aunque muchos de los objetivos establecidos en las cumbres de Lisboa y Estocolmo revisten cierto interés para los jóvenes, como el de conseguir para el año 2010 una tasa global de empleo para la población en edad de trabajar del 70 por ciento, tres objetivos específicos están directamente relacionados con ellos:

- 1) *Deberá ofrecerse una nueva oportunidad a todos los jóvenes desempleados, antes de que hayan pasado seis meses en paro, en forma de empleo, formación, reconversión profesional, prácticas laborales o cualquier otra medida que favorezca la inserción profesional.* Los avances en el logro de este objetivo han sido irregulares, aunque países como Finlandia, Portugal y Suecia están próximos a alcanzarlo. No obstante, los resultados en cuanto al logro de este objetivo son mejores que en el caso de los relativos a los desempleados de larga duración en el conjunto de la población.
- 2) *Para 2010, al menos el 85 por ciento de las personas de 22 años de edad en la Unión Europea debería haber cursado la enseñanza secundaria superior.* En el conjunto de la UE-15, la tasa se sitúa actualmente por encima del 75 por ciento. Varios países (Austria, Finlandia, Reino Unido y Suecia) han alcanzado ya el objetivo. En cambio, en España, Dinamarca, Italia y Luxemburgo no se ha alcanzado todavía el 70 por ciento, y Portugal está a la zaga con una tasa de menos del 45 por ciento.
- 3) *Para 2010 debería alcanzarse un índice medio de jóvenes en situación de abandono escolar prematuro en la UE no superior al 10 por ciento.* Los progresos en relación con este objetivo están bastante avanzados en algunos países. Austria está en el 9,5 por ciento y Finlandia en el 9,9 por ciento. Pero el porcentaje global de los jóvenes que abandonan el sistema escolar sin ninguna calificación era del 18,1 por ciento en 2003. Ello dista mucho del objetivo del 10 por ciento para 2010, y la tasa continúa siendo muy elevada en Portugal (41,1 por ciento en 2003), lo que requiere una intervención urgente.

Si bien la responsabilidad primaria de la política de empleo incumbe a los Estados miembros, la aplicación eficaz de las directrices sobre el empleo requiere la participación activa de los interlocutores sociales, en todas las fases, desde la formulación de políticas hasta su aplicación. En las directrices se prevé que los interlocutores sociales contribuyan en todas las esferas que son de su competencia, en particular en lo que respecta a la gestión del cambio y la adaptabilidad, la sinergia entre flexibilidad y seguridad, el desarrollo del capital humano, la igualdad de género, la rentabilidad del trabajo y el envejecimiento activo, así como la salud y seguridad en el trabajo.

Fuente: Comisión Europea (2004).

jóvenes, incluido el empleo independiente y la creación de pequeñas empresas, y los incentivos para que los empleadores contraten a jóvenes. En todas estas políticas y medidas se ha destacado la importancia de contar con los interlocutores sociales y otras partes interesadas y de estrechar los vínculos entre la escuela, la formación y el trabajo, por ejemplo mediante iniciativas que combinen la formación y la experiencia laboral.

La necesidad de abordar las cuestiones relativas al empleo de los jóvenes se ha puesto de manifiesto en los últimos años mediante las iniciativas adoptadas en el plano internacional, con particular referencia a la Red de Empleo de los Jóvenes, que sin duda puede ayudar a llamar la atención sobre

los problemas en cuestión y sobre los ejemplos de buenas prácticas. Pero es también necesario concentrarse en aspectos sobre los que hay todavía escasos conocimientos. Entre ellos se incluyen el papel que desempeñan efectivamente las formas flexibles de empleo, tales como el trabajo a tiempo parcial y temporal, como medio de facilitar la integración profesional de los jóvenes. Debería prestarse también mayor atención a las aspiraciones de éstos. ¿Se sienten atraídos todavía por el modelo de empleo a tiempo completo y de por vida? ¿Es posible orientar su creatividad y dedicación de manera más eficaz mediante otras formas de empleo y formación, por ejemplo con opciones como el trabajo voluntario y la experiencia laboral en otros países? Estas son preguntas que muestran la necesidad de prestar mayor atención a las cuestiones relativas al empleo de los jóvenes en los planos nacional e internacional.

3. Equilibrar la flexibilidad, la estabilidad y la seguridad en los mercados de trabajo europeos

3.1. Introducción

El debate sobre las ventajas y los inconvenientes de la flexibilidad del mercado de trabajo, que ya tiene más de dos décadas de existencia, surgió a raíz de las diferencias observadas en la flexibilidad del ajuste del empleo y los salarios a las conmociones económicas en los mercados de trabajo de los Estados Unidos y Europa (Occidental). Se argumentaba que el nivel más elevado de desempleo y las tasas más bajas de creación de empleo en Europa se debían principalmente a las rigideces del mercado de trabajo ocasionadas por la legislación de protección del empleo, la capacidad de negociación de los sindicatos, los generosos sistemas de bienestar y el elevado nivel de impuestos sobre el trabajo. Se afirmaba que una vez eliminados dichos factores de rigidez, los mercados laborales europeos se recuperarían.

Aunque dicho debate no se ha acallado del todo (véase, por ejemplo, FMI, 2003), se ha desarrollado una posición europea más moderada, que valora las instituciones europeas del mercado de trabajo y al mismo tiempo no descarta por completo los efectos positivos de la flexibilidad del mercado de trabajo en el empleo y el desempleo.

El presente capítulo aborda la interacción entre estas instituciones europeas del mercado de trabajo, en particular en lo que se refiere a la protección del empleo, los sistemas de prestaciones de desempleo, las políticas activas de mercado de trabajo y sus efectos en el mercado de trabajo. El capítulo se centra en dos grupos de países que han evolucionado de diferente manera en los últimos años: los antiguos países en transición de Europa Central y Oriental y Asia Central (ocho de los cuales forman parte actualmente de la Unión Europea) y los países de Europa Occidental (con algunas referencias a los Estados Unidos y Japón).

El capítulo pretende responder a las preocupaciones de los responsables de elaborar las políticas de empleo y de mercado de trabajo, haciéndose eco de un debate en curso entre los expertos del mercado de trabajo. En esencia, la cuestión se refiere a las formas de regulación – especialmente, las políticas de mercado de trabajo – adecuadas para un mercado de trabajo en rápida evolución. Suele asumirse que un mercado de trabajo que ha

experimentado cambios profundos como consecuencia de las fuerzas paralelas de la globalización y los avances tecnológicos no puede aportar la seguridad en el empleo y la seguridad social características del pasado, lo cual hace necesario desarrollar nuevas seguridades en lo que se refiere a la protección social, del empleo y de los ingresos (véase OIT, 2004a). Las políticas de mercado de trabajo (tanto las medidas activas como las pasivas) constituyen elementos importantes de la protección social y del empleo, y su adaptación al entorno actual, más flexible, es clave para el desarrollo de nuevas seguridades relacionadas con el empleo.

Sin embargo, a este debate le falta un aspecto clave: aunque hay consenso en relación con la evolución secular de los mercados de trabajo hacia una flexibilidad más numérica y funcional, raras veces se ha demostrado empíricamente la afirmación de que la seguridad asociada a los trabajos a largo plazo ha ido disminuyendo de manera sistemática. Por tanto, es preciso abordar la cuestión de si efectivamente las relaciones de trabajo a largo plazo han desaparecido definitivamente.

3.1.1. ¿Se acabaron los puestos de trabajo estables?

Cuando se planteó la misma pregunta en el decenio de 1990, se llegó a la conclusión de que había pocas pruebas en general de que existiese una mayor inestabilidad laboral (OCDE, 1997) y de que una gran parte de la mano de obra seguía estando concentrada en puestos de trabajo estables y seguros, si bien la inestabilidad y la inseguridad habían aumentado en una serie de segmentos del mercado de trabajo. Estas conclusiones se han visto confirmadas por comparaciones internacionales más recientes (Auer y Cazes, 2003; Doogan, 2002) y estudios de casos nacionales (Erlinghagen y Knuth, 2002; Souza-Poza, 2004), mientras muchos otros indicios también indican que la relación de trabajo es más estable de lo que suele asumirse en los países que forman el núcleo del mundo industrializado occidental.

Es más, hay pocas pruebas de que las propias empresas favorezcan un mercado de trabajo interno con un elevado índice de flexibilidad numérica y de rotación de la mano de obra, excepto en algunos sectores concretos de baja calificación. En realidad, el valor de la estabilidad en el puesto de trabajo para la eficiencia de una empresa, al reducir los costos de transacción y permitir la inversión en el capital humano y la productividad, ha sido un tema recurrente en la bibliografía dedicada a la microeconomía (Becker, 1983; Williamson, 1985; Lichtenberg, 1981; Blakemore y Hoffman, 1989). En lo que se refiere a la estabilidad, un observador estadounidense ha señalado que «es posible que haya fuertes incentivos en ambas partes del mercado de trabajo para mantener la continuidad de la relación de trabajo» (Wanner, 1999).

3.1.2. Ventajas de la estabilidad para los resultados del mercado de trabajo

Por tanto, sigue planteada la cuestión de si la estabilidad del mercado de trabajo constituye una ventaja para los resultados globales del mercado de trabajo, el trabajo decente para todos y el crecimiento de la producción. Como pone de manifiesto el breve resumen que exponemos a continuación del trabajo analítico llevado a cabo por la OIT en relación con los países industrializados, no hay una respuesta sencilla a esta pregunta. Con toda la prudencia posible, cabe llegar a la conclusión, a partir del estudio realizado, de que los países con un mercado de trabajo más flexible suelen tener mejores resultados en lo que se refiere a índices de empleo y desempleo. Sin embargo, si se tienen en cuenta los factores cualitativos, puede llegarse a la conclusión de que no todos los países «flexibles» pueden ofrecer buenos

resultados en lo que se refiere al trabajo decente, ya que carecen de instituciones del mercado de trabajo o éstas están muy poco desarrolladas. Aparentemente, los países que combinan un nivel intermedio de protección social con una red coherente de instituciones y políticas del mercado de trabajo tienen los mejores niveles en términos de calidad y cantidad de trabajo.

En el caso de la productividad, el mensaje es ligeramente diferente. Si bien parece haber un grado óptimo de estabilidad en el puesto de trabajo en lo que toca a la productividad (ya que se trata de una relación de rendimiento decreciente), es necesario permanecer un tiempo mínimo determinado en un puesto de trabajo para lograr una productividad elevada. Una solución en la que todas las partes salgan ganando sería encontrar el nivel óptimo de estabilidad para el mercado de trabajo y para la productividad. Sin embargo, la experiencia sugiere que recortar la duración media de la relación de trabajo y una distribución más equilibrada entre los trabajos de larga y de corta duración produce beneficios en términos de eficacia del mercado de trabajo (niveles de empleo más elevados), pero dichos beneficios son menos claros en lo que atañe a la productividad. En otras palabras, los resultados en materia de productividad tienden a requerir relaciones de trabajo más prolongadas que los resultados del mercado laboral. Esto parece confirmar la correlación entre productividad y empleo, al tiempo que pone de manifiesto la dificultad de lograr ambos al mismo tiempo, al menos a corto y medio plazo.

Aunque se ha constatado la continuidad de la relación de trabajo en numerosos países industrializados, también han aumentado las formas más flexibles de empleo en torno a este núcleo estable. Es más, aunque la relación de trabajo estándar (definida como un empleo a tiempo completo dentro de un marco legal) sigue siendo dominante, algunas de las formas de trabajo no estándar, como el trabajo a tiempo parcial, se han convertido de hecho en formas estándar en muchos países. Esto no quiere decir que no haya problemas en los mercados de trabajo en los países desarrollados: el desempleo es elevado y va de nuevo en aumento, la separación entre los que están dentro y los que están fuera se mantiene y las diferencias de un país a otro siguen siendo considerables.

3.1.3. La situación en Europa Central y Oriental

En las antiguas economías de planificación centralizada de Europa Central y Oriental, la situación anterior de elevados índices de estabilidad en el puesto de trabajo, combinados con una muy elevada seguridad en el empleo, fruto de un compromiso ideológico con el pleno empleo, pasó rápidamente al extremo opuesto tras la introducción de las reformas sociales y económicas. La brusca liberalización de los precios y el comercio exterior y el desmembramiento de la URSS contribuyeron al colapso del mercado del Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMECON) y expusieron a las empresas locales, faltas de capital, a la necesidad de encontrar nuevos mercados rápidamente bajo una competencia global. Sólo pudieron lograrlo las empresas que se sometieron a una reestructuración importante, normalmente combinada con la privatización y la aportación de capital extranjero. Sin embargo, el proceso vino acompañado de una destrucción masiva de puestos de trabajo. Al mismo tiempo, surgieron pequeñas empresas y la nueva legislación del trabajo apoyó la flexibilidad del ajuste de las empresas. La tendencia a la flexibilización del mercado de trabajo se vio reforzada por la deficiente aplicación de la legislación del trabajo a causa de las carencias en la inspección del trabajo y la recaudación de impuestos y el debilitamiento, a través de varios mecanismos, del poder de los sindicatos.

Aunque la estabilidad de la relación de trabajo se ha mantenido en mayor medida en los países de Europa Occidental, al menos para un amplio

núcleo de la mano de obra, la tendencia hacia puestos de trabajo más flexibles y hacia la informalidad plantea un desafío a los sistemas de protección social. Aunque no hay una solución estándar para los dos grupos de países, sí hay una serie de aspectos en común.

3.2. La experiencia de los países económicamente avanzados

3.2.1. ¿Ha pasado el empleo a ser más flexible?

Una versión matizada de la evolución del mercado de trabajo en los países avanzados ofrece una imagen mixta de la evolución de las diferentes categorías de trabajo. Una visión de conjunto preliminar de las tendencias del empleo en los países de la OCDE revela que, salvo excepciones, las formas de empleo «estándar» (a tiempo completo y permanente) han crecido con más fuerza que las formas «flexibles» (a tiempo parcial y temporal). Se trata de algo especialmente cierto en el caso de los Estados Unidos, pero también en el de la Unión Europea. Sólo en Japón ha crecido más fuertemente el trabajo a tiempo parcial que el empleo a tiempo completo. En Europa, algunos de los países de mayor tamaño, como Alemania o Italia, han experimentado un crecimiento de las formas más flexibles de empleo, mientras que en otros (España, Francia y Reino Unido) el crecimiento del empleo flexible se ha visto superado por el crecimiento de las formas «estándar» de empleo.

Cuadro 3.1. Contribución del trabajo a tiempo completo y a tiempo parcial y del trabajo permanente y temporal al crecimiento del empleo, 1991-2001 (promedio anual de crecimiento)

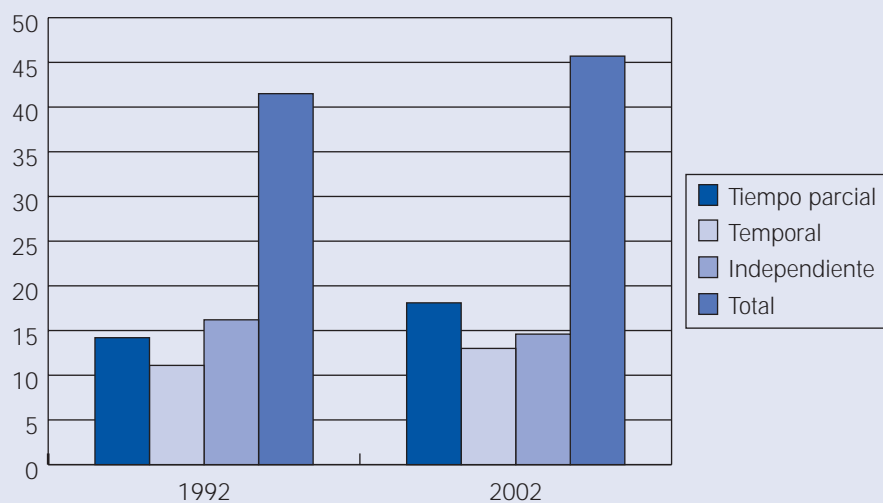
	Tiempo completo	Tiempo parcial	Permanente	Temporal
OCDE	0,74	0,32	1,24	0,33
Japón	-0,40	0,50	0,40	0,30
Estados Unidos	1,50	0,10	2,00	-0,10
UE	0,56	0,42	1,54	0,30
Alemania	-0,80	0,60	-0,50	0,30

Nota: Los promedios correspondientes a la OCDE y la UE no están ponderados en función de la población.
Fuente: OCDE, 2003a.

El gráfico 3.1 también muestra que sólo hubo un crecimiento moderado en las formas de empleo no estándar (definidas en este caso como empleos temporales, a tiempo parcial e independiente) para la UE en su conjunto en el decenio de 1990. Sin embargo, el nivel del 45 por ciento de los empleos no estándar en la UE que recoge el gráfico está exagerado, ya que no corrige la doble contabilización (por ejemplo, de los puestos de trabajo temporales que también son a tiempo parcial). Los puestos de trabajo a tiempo parcial aumentaron considerablemente, mientras que el conjunto de los puestos de trabajo temporales aumentó a un ritmo más lento y el empleo independiente disminuyó.

Un detalle que no suelen tener en cuenta los analistas del mercado de trabajo es que tanto el empleo independiente como los puestos de trabajo a tiempo parcial se han convertido en formas «regulares» de empleo en

Gráfico 3.1. Crecimiento del empleo a tiempo parcial, temporal e independiente en la UE, 1992-2002



Nota: Tiempo parcial = por debajo de las 35 horas semanales.

Fuente: Comisión Europea, 2003a.

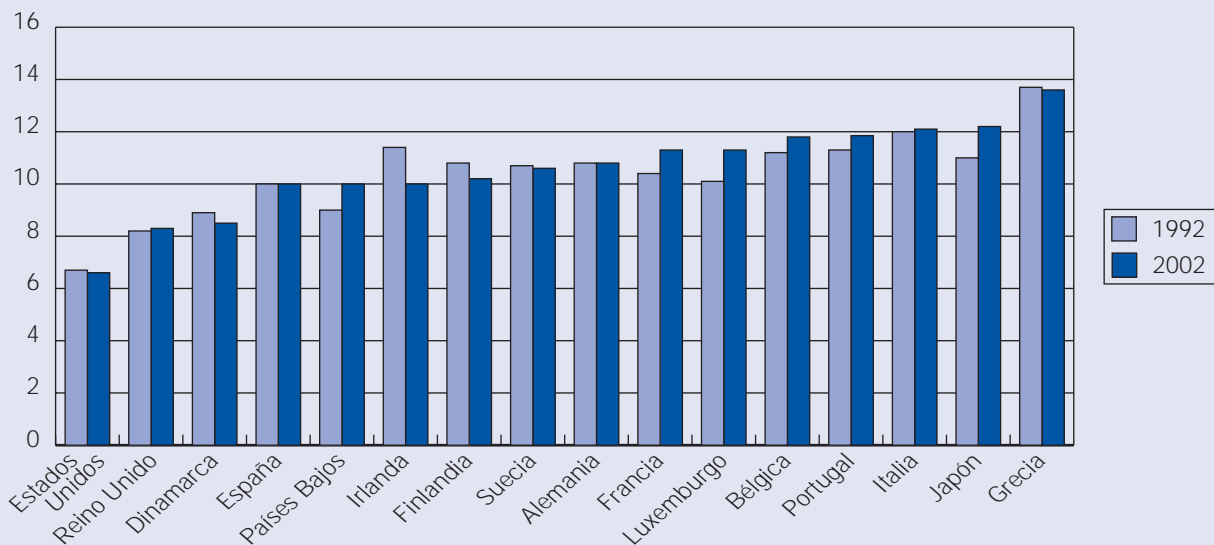
muchos países. En países con elevados niveles de trabajo a tiempo parcial, esta forma de empleo suelen buscarla voluntariamente las mujeres, y a veces (cada vez más), los hombres, para combinar la vida laboral y la vida familiar.

Además, los puestos de trabajo temporales se transforman a menudo en puestos de trabajo permanentes después de cierto tiempo, de modo que sirven de puente para el mercado de trabajo regular. Por tanto, un aumento de dichas formas de empleo no produce automáticamente una «erosión» de la relación de trabajo estándar, como revela la persistencia de los trabajos estándar y no estándar en términos de duración. Por ejemplo, el crecimiento de los trabajos a tiempo parcial a largo plazo (más de diez años) fue especialmente intenso en el período (casi un 60 por ciento, comparado con el 35 por ciento de los trabajos a tiempo parcial de corta duración (Doogan, 2002)). Si combinamos este dato con la persistencia de la duración media de los trabajos (el tiempo que dura la relación de trabajo con un empleador o una situación de empleo independiente) en el decenio de 1990 (véase el gráfico 3.2), puede observarse que, a pesar de las alegaciones en sentido contrario, la estabilidad del empleo, medida en función del promedio del período de ocupación de un puesto de trabajo, apenas ha cambiado a lo largo del decenio. En cuanto a si se trata de algo positivo o negativo para la eficiencia del mercado de trabajo y el crecimiento económico, esa cuestión se aborda más abajo.

3.2.2. Cambios insignificantes en la estabilidad media del trabajo

El gráfico 3.2 muestra que la duración media de los empleos se mantuvo estable en cuatro países, disminuyó en otros cuatro y aumentó en los ocho restantes. Aunque la media europea aumentó ligeramente de 10,5 a 10,6 años, hay amplias diferencias de un país a otro y no hay señales de convergencia (por ejemplo, hacia el modelo estadounidense). Aunque el indicador se refiere a la estabilidad del trabajo, también arroja alguna luz sobre la flexibilidad del mercado laboral. Los países con menor estabilidad media también son los que registran una mayor movilidad y flexibilidad (Estados Unidos y Reino Unido, pero también Dinamarca y Países Bajos).

Gráfico 3.2. Duración media de los empleos en años, 1992-2002



Fuente: Actualización de Auer y Cazes, 2003 (capítulo 2), a partir de datos de Eurostat y fuentes nacionales para los casos de los Estados Unidos y Japón.

Sin embargo, aunque la media se mantiene estable, es posible que hayan cambiado diferentes elementos. Por ejemplo, puede que haya habido cambios relacionados con el género (se están eliminando las diferencias de género en lo que se refiere a la estabilidad, a medida que aumenta la estabilidad en el caso de las mujeres y disminuye en el de los hombres), la edad, la composición sectorial de la economía y la distribución de la estabilidad. Además, la aparente «estabilidad» de las relaciones de trabajo a más largo plazo no quiere decir que no haya habido muchos cambios muy importantes, por ejemplo para las personas, las familias o las regiones. Cuando se pierden puestos de trabajo, la experiencia siempre es muy dura para los afectados. Tampoco quiere decir que los puestos de trabajo estables sean necesariamente puestos de trabajo de calidad. Los puestos de trabajo estables pueden ser trabajos a tiempo parcial no deseados o trabajos poco atractivos y con malas condiciones (es posible que las personas estén «bloqueadas» en sus puestos de trabajo). Parte de los denominados empleos estables pueden ser en realidad trabajos temporales recurrentes. Los datos de la OCDE sugieren que en torno a uno de cada diez puestos de trabajo temporales son puestos de trabajo temporal de larga duración (más de cinco años) (OCDE, 2002).

A pesar de los cambios, como la mayor brevedad de los períodos de empleo de los jóvenes, y también de los trabajadores de mayor edad en algunos países (Auer et al., 2002), la conclusión es que la relación de trabajo a largo plazo sigue siendo dominante en la mayoría de los países europeos y está lejos de desaparecer. No hay una erosión generalizada de la relación de trabajo motivada por la demanda, entre otras cosas porque los empleadores valoran el compromiso a largo plazo de sus trabajadores, como tampoco hay una erosión generalizada de la relación de trabajo motivada por la oferta, ya que los trabajadores y los sindicatos dan una gran importancia a las relaciones de trabajo a más largo plazo. Por tanto, en el caso de los países industrializados avanzados, el futuro parece deparar no una carrera hacia los extremos, sino un nuevo «equilibrio» entre los puestos de trabajo flexibles y los estables, situación en la que éstos restarán algunos puntos porcentuales a aquéllos.

3.2.3. ¿Es positiva la estabilidad?

La observación de la estabilidad del núcleo y la flexibilidad marginal en los sistemas de empleo de los países avanzados plantea la pregunta de si este modelo lleva aparejado los efectos positivos que suelen asociarse a las relaciones a más largo plazo: la seguridad en el empleo como elemento importante del trabajo decente y la productividad.

Aunque se suele estar de acuerdo en que los puestos de trabajo estables traen consigo una mayor seguridad en el empleo que los puestos de trabajo a corto plazo inestables, es preciso distinguir entre las expectativas subjetivas de seguridad en el empleo en el futuro y el indicador objetivo y empírico de la seguridad en el empleo que mide las tendencias pasadas. Si se clasifica a los países de acuerdo con los tres criterios de calidad del trabajo, expectativas futuras en cuanto a la seguridad del empleo y seguridad en el empleo en el pasado, medida por la duración de los empleos, como en el cuadro 3.2., no hay una relación aparente entre la evolución pasada y las expectativas futuras. Aunque hay una relación positiva entre la proporción de puestos de trabajo de calidad y la expectativa de seguridad del empleo, no cabe decir lo mismo en el caso de la seguridad del empleo pasada y futura.

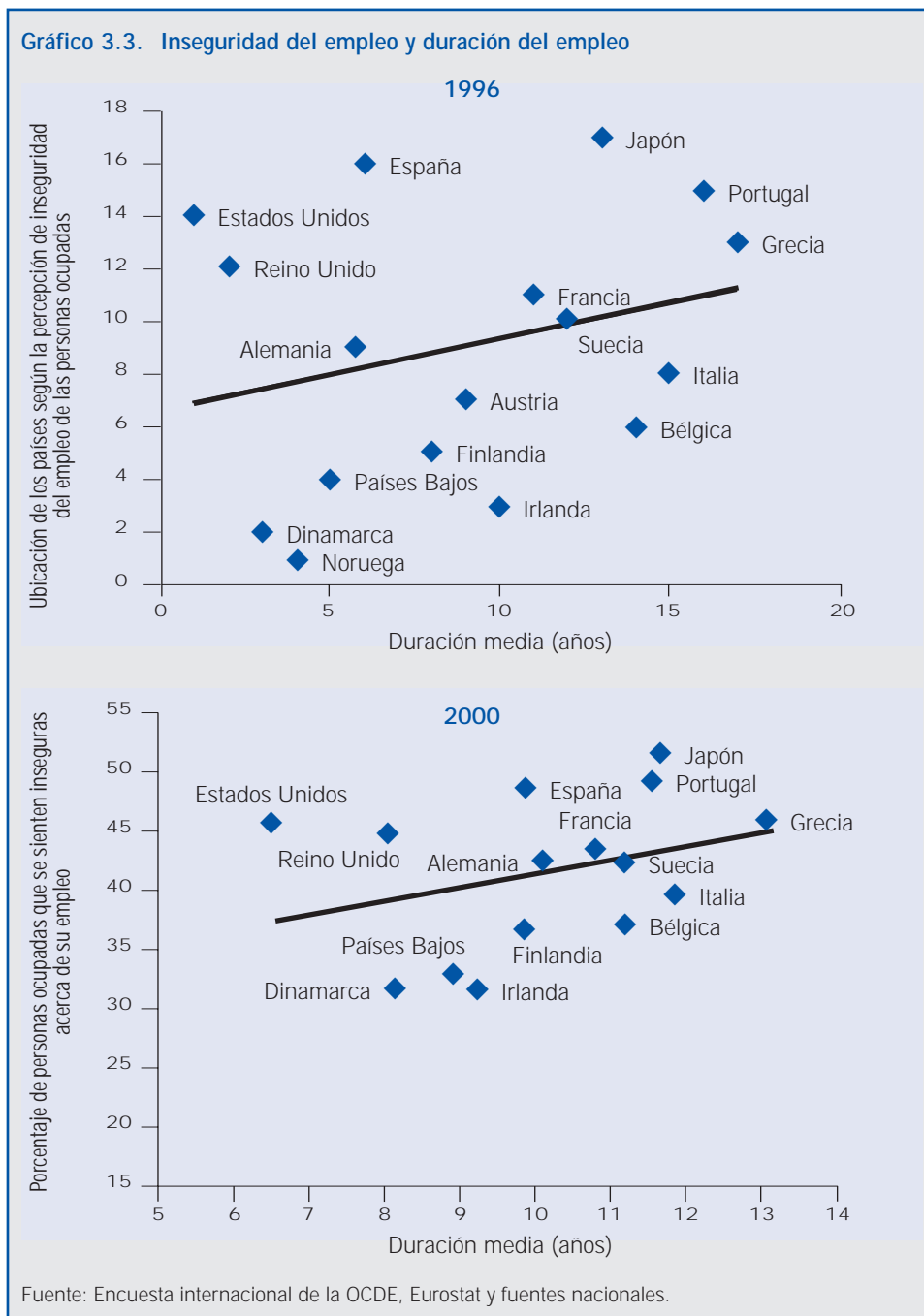
Cuadro 3.2. Calidad del trabajo, duración media y seguridad del empleo, 1996

	Calidad 1 = máxima	Duración 1 = mínima	Seguridad 1 = máxima
Alemania	4	6	9
Austria	5	9	7
Bélgica	6	14	6
Dinamarca	1	3	2
España	9	6	16
Estados Unidos	n.d.	1	14
Finlandia	2	8	5
Francia	n.d.	11	11
Grecia	12	17	13
Irlanda	8	10	3
Italia	10	15	8
Japón	n.d.	13	17
Noruega	n.d.	4	1
Países Bajos	3	5	4
Portugal	11	16	15
Reino Unido	7	2	12
Suecia	n.d.	12	10

Notas: *Calidad*: clasificación de la proporción de puestos de trabajo de calidad, definidos como aquellos con buenos salarios y que proporcionan seguridad en el empleo, dan acceso a formación y permiten el desarrollo profesional (Comisión Europea, 2001). *Duración*: clasificación de la duración media del empleo en años (véase el gráfico 3.2) en términos del período de tiempo transcurrido en el momento de realizarse el estudio. *Seguridad*: clasificación de indicadores combinados de personas preocupadas o inseguras en relación con su trabajo (encuesta internacional de la OCDE): «preocupados»: porcentaje de personas preocupadas por el futuro de su empresa; «inseguros»: porcentaje de personas inseguras respecto de su puesto de trabajo en la empresa aunque desempeñen bien su función (puede interpretarse como una inseguridad percibida o la expectativa de seguridad del empleo en el futuro).

Fuente: Auer (2004).

Como muestra el gráfico 3.3, hay países en los que se da un alto grado de estabilidad pero con una baja proporción de trabajos de calidad y una inseguridad del empleo relativamente alta (Portugal y Grecia) y otros donde la duración de los empleos es relativamente baja pero con una alta percepción de seguridad del empleo y una elevada proporción de trabajos de calidad (Dinamarca y Países Bajos). La sensación subjetiva de la seguridad

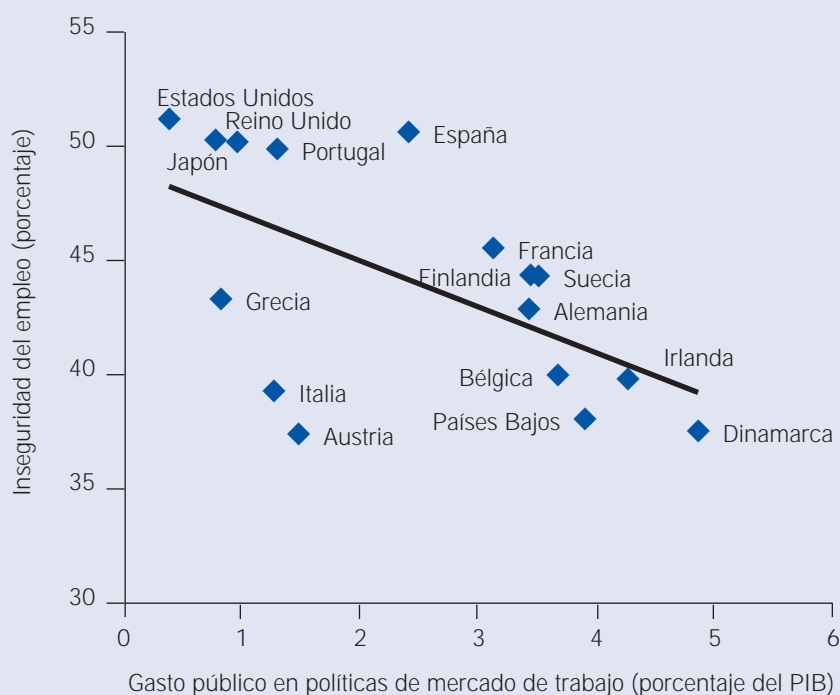


futura del empleo, por tanto, está poco condicionada por la duración del empleo, pero en ella también influye el estado general del mercado de trabajo y la economía. Sin embargo, las percepciones de la seguridad del empleo son importantes, ya que condicionan (en parte) las decisiones sobre el ahorro y el consumo, y por tanto repercuten en el crecimiento económico.

3.2.4. La duración no basta por sí sola

Parte del rompecabezas de por qué una mayor duración del empleo no trae consigo la sensación de seguridad que cabría esperar es que, a igualdad de los demás factores, la seguridad obviamente también requiere otras formas de protección, ya que la pérdida del puesto de trabajo siempre es posible, incluso en países o sectores con una buena protección del empleo. La percepción de la protección en el caso de pérdida del puesto de trabajo

Gráfico 3.4. Inseguridad del empleo y políticas de mercado de trabajo, 2000



Nota: La inseguridad en el trabajo es el porcentaje medio entre las personas «preocupadas» y las «inseguras» (para las definiciones de «preocupado» e «inseguro», véase el cuadro 3.2.).

Fuente: Datos proporcionados por la encuesta social internacional, tomados de la OCDE (2001b).

puede llevar aparejada una sensación de mayor seguridad. Para comprobar esta posibilidad se ha comparado el gasto en las políticas de mercado de trabajo (tanto activas como pasivas) con el indicador de percepción de seguridad del empleo, lo cual ha revelado una relación significativa y positiva entre ambas variables. Este resultado sugiere que invertir en seguros contra el riesgo de pérdida del puesto de trabajo aumenta la sensación de seguridad del empleo. El último informe de la OCDE, titulado *Employment Outlook* (2004), llega a una conclusión similar. Sin embargo, el gasto total es sólo un indicio aproximado de la eficacia real de las políticas de mercado de trabajo y es necesario realizar análisis más profundos sobre su eficacia.

3.2.5. ¿Es positiva la flexibilidad?

Por tanto, cabe concluir que los países con una duración media más prolongada (o con la proporción más elevada de trabajadores en situación estable) no son los que tienen mejores resultados en términos de trabajo decente (que combinan elementos como los buenos salarios, la percepción de la seguridad en el puesto de trabajo y la participación en la formación). Estos países (Alemania, España, Francia, Grecia e Italia) parecen tener un índice más bajo de empleo en relación con la población que de los países más «flexibles», como Dinamarca, Finlandia o los Países Bajos. Aunque esto puede deberse a numerosos factores, como los índices de empleo femenino y la distribución sectorial del empleo, la flexibilidad también parece desempeñar cierto papel. Por ejemplo, Grecia e Italia, con una proporción combinada de sólo el 9 por ciento de los empleados con menos de un año en su puesto de trabajo y en torno al 51 por ciento con más de diez años, tienen una tasa de empleo del 55 por ciento, comparada con una media del 75 por ciento de Dinamarca y los Países Bajos, que tienen una proporción combinada

Cuadro 3.3. Diferentes sistemas de empleo (datos de 2001)

	Tasa de empleo (porcentaje)				Trabajos temporales (porcentaje)	Tasa de desempleo (porcentaje)			Distribución de la duración del empleo (porcentaje)	
	Total	Jóvenes	Mayores	Mujeres		Total	Jóvenes	Largo plazo	Menos de 1 año	Más de 10 años
Grupo A										
Bélgica	59,9	32,7	24,1	50,5	9,0	6,6	17,6	3,0	13,3	47,3
Grecia	55,4	26,0	38,0	40,9	12,6	10,2	28,1	5,4	6,6	53,2
Italia	54,8	26,3	28,0	41,1	9,8	9,4	28,1	5,9	11,1	49,9
Luxemburgo	62,9	32,4	24,4	50,9	5,8	2,0	7,5	0,5	11,1	43,9
Portugal	68,9	43,8	50,3	61,1	20,6	4,1	9,3	1,5	12,9	44,0
Suecia	71,7	36,6	66,5	70,4	13,5	5,1	11,1	1,2	12,4	42,2
Media	62,3	33,0	38,6	52,5	11,9	6,2	17,0	2,9	11,2	46,7
Grupo B										
Alemania	65,8	46,5	37,7	58,8	12,4	7,9	9,4	3,9	15,2	40,8
España	56,3	33,1	38,9	41,9	31,7	10,6	21,5	5,1	20,5	38,5
Finlandia	68,1	41,7	45,7	65,4	16,4	9,1	19,7	2,5	21,7	40,8
Francia	63,1	29,5	31,0	56,1	14,9	8,6	19,5	2,9	16,4	44,0
Media	63,3	37,7	38,3	55,6	18,9	9,1	17,5	3,6	18,5	41,0
Grupo C										
Dinamarca	76,2	62,3	58,0	72,0	9,2	4,3	8,5	0,9	21,5	30,9
Irlanda	65,7	49,6	46,8	55,0	3,7	3,8	6,6	1,3	19,7	34,4
Países Bajos	74,1	70,4	39,6	65,2	14,3	2,4	5,5	0,8	21,6	35,9
Reino Unido	71,7	56,9	52,3	65,1	6,8	5,0	11,9	1,3	19,9	32,7
Media	71,9	59,8	49,2	64,3	8,5	3,9	8,1	1,1	20,7	33,5

Fuente: Basado en datos de la Comisión Europea (2002).

del 21,5 por ciento de los trabajadores con menos de un año en su puesto de trabajo y en torno al 33 por ciento con más de diez años (véase el cuadro 3.3.). Hay en ello cierta coherencia, ya que, salvo excepciones, los países con una mayor proporción de trabajadores con empleos menos duraderos tienden a tener unos datos de empleo mucho mejores que los que tienen una mayor proporción de trabajadores con empleos de mayor duración.

3.2.6. Flexibilidad, estabilidad e instituciones del mercado de trabajo: la protección de las transiciones individuales en el mercado de trabajo

El análisis expuesto más arriba pone de relieve el dato interesante de que un grupo de países europeos parece haber logrado, más en relación con otros países que en términos absolutos, una gran cantidad de empleos sin sacrificar la calidad. Estos países tienen los índices de empleo más elevados, bajos índices de desempleo y unos índices de calidad del puesto de trabajo y de percepción de seguridad que se encuentran entre los mejores. Naturalmente, no se trata de sugerir una relación causal: es preciso investigar más sobre si la flexibilidad da lugar a altos índices de empleo, o si el elevado nivel de empleo da lugar a la flexibilidad. Del cuadro 3.3. parece deducirse que los países flexibles tienen altos índices de empleo para los jóvenes, los que están representados de manera desproporcionada en los puestos de trabajo flexible, así como un nivel elevado de transformación de los puestos de trabajo temporales en puestos de trabajo permanentes. En un período de tres años, en torno al 65 por ciento de los trabajos temporales en Dinamarca y el 55 por ciento en los Países Bajos se transformaron en puestos de trabajo permanentes (Comisión Europea, 2002a).

Sobre la base de estos datos bastante escuetos, parecería que hace falta algo más que la mera estabilidad en el empleo para alcanzar una buena clasificación en los indicadores de cantidad y calidad. Una proporción razonable de puestos de trabajo a largo plazo, combinada con instituciones del mercado de trabajo que proporcionen protección social y protección de la empleabilidad y de los ingresos durante las transiciones, probablemente daría como resultado una mayor seguridad del trabajo que los puestos de trabajo estables por sí solos en un entorno de incertidumbre. Esto explica también parcialmente por qué la calidad de los puestos de trabajo es mayor en unos países que en otros. Si los trabajadores pueden dejar su trabajo y disfrutar de protección en su transición a otro trabajo, se sienten menos atados y tienen más opciones de empleo, lo cual puede llevar a un mejor ajuste de la oferta y la demanda.

De este modo, parece haber fuertes argumentos en favor de la existencia de acuerdos de «flexibilidad protegida» o «flexiguridad» para las transiciones del mercado de trabajo¹ que combinen un nivel razonable de empleo estable con puestos de trabajo flexibles dentro de un sistema de protección social.

En un momento en el que hay limitaciones en los recursos públicos y en el que se concede más importancia a la responsabilidad individual, puede parecer utópico defender un sistema de este tipo. Sin embargo, en varios países funciona. No sin costos, como puede verse en los elevados índices de fiscalidad de Dinamarca, ni sin responsabilidad individual, como la obligación de participar en las medidas de «activación», que se han convertido poco a poco en la norma en Europa. Sin embargo, si los beneficios públicos fruto de dicho sistema de flexibilidad protegida son amplios, los costos parecerían aceptables. Y es probable que la globalización aumente, en lugar de disminuir, la necesidad de un seguro frente a los riesgos del mercado de trabajo y en lo que se refiere a la protección de las transiciones (Agell, 1999; Auer *et al.* 2004; Auer y Gazier, 2002).

3.2.7. La necesidad de índices de empleo elevados

No obstante, hay que cumplir otra condición. Si quiere mantenerse este sistema de seguridad del mercado de trabajo en las transiciones, hacen falta índices de empleo elevados y el sistema debe basarse en el trabajo, no en el bienestar social. Por tanto, el objetivo de aumentar los índices de empleo de la población es, como señala la Unión Europea, clave para la supervivencia de los Estados de bienestar social europeos. Y a la luz del análisis expuesto anteriormente, los interlocutores sociales, que deberían participar en la concepción de dicha seguridad del mercado de trabajo, deberían ser capaces de llegar a un acuerdo sobre los siguientes principios:

- cabe aceptar cierto nivel de flexibilidad del mercado de trabajo cuando no supone una destrucción de la relación de trabajo estándar y está enmarcado en la seguridad del mercado de trabajo, lo que permite transiciones protegidas, ya que ello mejora el bienestar de los trabajadores, en lugar de deteriorarlo;
- es bueno para las empresas que haya cierto nivel de estabilidad en el empleo (estabilidad numérica externa) de la mano de obra, ya que es necesario para la productividad, la inversión en capital humano y la motivación, y

¹ Toda una escuela de investigadores del mercado de trabajo defiende el valor de los «mercados de trabajo transitorios» como garantía frente a los riesgos del mercado laboral, sobre la base de «la seguridad que dan las alas» frente a «la protección de un caparazón» y la necesidad de proteger la transición entre diferentes segmentos del mercado de trabajo (entre diferentes puestos de trabajo, entre un puesto de trabajo y el desempleo, y entre un puesto de trabajo y la formación) (Auer y Gazier, 2002).

- los gobiernos deberían aportar sistemas de seguridad del mercado de trabajo eficientes y basados en políticas de mercado de trabajo y en el trabajo en lugar de en el bienestar social.

Por tanto, debería haber más negociación tripartita sobre las combinaciones óptimas de flexibilidad, estabilidad y seguridad en los mercados de trabajo y una mayor aceptación de que son necesarios los tres elementos expuestos para lograr una economía productiva y un mercado de trabajo que funcione adecuadamente y proporcione trabajo decente.

3.3. Los países de Europa Central y Oriental y Asia Central

3.3.1. Hacia la flexibilización del mercado de trabajo

Como se ha indicado en el volumen I del presente informe, a pesar del elevado crecimiento económico alcanzado por prácticamente todos los países de Europa Central y Oriental y Asia Central en los cinco últimos años, la situación del mercado de trabajo no da muchos motivos de optimismo. Algunos de estos países han registrado durante dicho período un crecimiento del empleo positivo, pero limitado. Además, aunque el desempleo parece haber disminuido recientemente en casi todos los países que han llevado a cabo estudios del mercado de trabajo, en general sigue siendo muy alto y los niveles de desempleo de larga duración y de desempleo juvenil siguen siendo elevados.

La limitada demanda de mano de obra y la persistencia de elevados niveles de desempleo han estimulado la liberalización de la legislación de protección del empleo con la esperanza de impulsar la creación de puestos de trabajo, la contratación y el desarrollo de las pequeñas empresas. Sin embargo, los datos estadísticos sobre las formas flexibles de empleo revelan algunos rasgos diferentes a los de los países económicamente avanzados. Los *contratos a tiempo parcial* no están muy extendidos, si bien la práctica del trabajo de corta duración o el permiso administrativo es un rasgo típico de los países de la CEI. Tampoco se registró una tendencia generalizada en el empleo a tiempo parcial en el decenio de 1990.

Aunque el uso de *contratos de duración determinada* ha aumentado en la mayoría de dichos países, su proporción sigue siendo mucho más baja que en los países de la UE, y generalmente suelen suponer bastante menos del 10 por ciento del empleo total. No obstante, a raíz de la creciente liberalización de la legislación del trabajo, la proporción de contratos temporales ofrecidos a personas recién contratadas se ha acelerado recientemente, igual que la incidencia de los contratos civiles y de otras formas de contrato que no entrañan una relación de trabajo. Por último, tras una aceleración inicial del *empleo independiente* a principios del decenio de 1990, su proporción en el empleo total parece haberse más o menos estabilizado en todos los países.

Los datos sobre el mercado de trabajo indican una profundización de la segmentación del mismo, ya que, por un lado, hay un núcleo de trabajadores, normalmente en el cenit de su vida laboral, con contratos permanentes y, por otro, un grupo compuesto generalmente por personas jóvenes, con escasa formación u otro tipo de desventajas que se encuentran bloqueadas en trabajos temporales o contratos no laborales o que trabajan informalmente en condiciones precarias.

Sin embargo, la principal forma de empleo flexible desde 1989 parece ser el *pluriempleo o los segundos trabajos*, formales pero más a menudo

informales, desempeñados en paralelo al empleo principal formal, a la situación de desempleo declarado o la inactividad formal.

3.3.2. Flexibilidad, estabilidad y seguridad del mercado de trabajo

Los datos regionales disponibles revelan un aumento sustancial en la rotación laboral desde 1989 (véase el cuadro 3.4). Esta circunstancia refleja no sólo una reducción en la práctica, anteriormente extendida, de retención del personal a medida que las empresas recortan sus costos laborales, sino también la creciente incidencia de los abandonos voluntarios de personas que deciden iniciar su propio negocio o trabajar para una empresa recientemente establecida. Esta fase inicial de intensa reasignación de la mano de obra tuvo lugar en los primeros años posteriores a las reformas económicas, cuando las separaciones del servicio superaron con creces a las contrataciones, en gran parte como resultado del redimensionamiento, la privatización y el cierre de empresas. Posteriormente, la rotación de la mano de obra disminuyó y se estabilizó, si bien todos los países han seguido experimentando aumentos periódicos de la rotación de la mano de obra que reflejan nuevos cambios estructurales relacionados con desequilibrios económicos y políticas paliativas. También ha habido importantes diferencias de un país a otro en lo que se refiere a la rotación de la mano de obra, lo cual refleja la existencia de diversos tipos de reestructuración (Cazes y Nesporova, 2001).

Cuadro 3.4. Rotación de la mano de obra en determinados países de Europa Central y Oriental y Asia Central en el decenio de 1990 (porcentaje)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bulgaria	EE	48,9	50,9	43,7	45,0	43,9	43,4	46,1	59,3	55,8	67,5	
República Checa	EMO				44,5	36,1	30,3	24,8	24,7	22,3		
Eslovenia	EE	27,1	34,2	31,6	32,2	32,0	31,4	31,2	29,3	28,8	31,1	30,1
Estonia	EMO	30,8	38,4	54,4	55,6	55,3	31,0	42,9	36,2	35,0		
Federación de Rusia	EE			49,8	46,2	48,2	48,3	42,8	44,4	45,9	48,7	
Polonia	EE	35,2	42,9	40,3	41,6	41,7	45,2	47,3	37,1	47,4		
Polonia	EMO			35,7	44,1	54,2	47,1	53,4	40,1	38,2		
Ucrania	EE						38,8	37,6	35,3	35,2	37,4	

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

Fuente: Estadísticas nacionales. Los datos correspondientes a los estudios sobre la mano de obra han sido tomados de Arro et al. (2001), Vecerník (2001) y Kwiatkowski et al. (2001).

Habría cabido esperar que la estabilización económica y la recuperación de los países de Europa Central y Oriental y Asia Central hubiese traído consigo fluctuaciones en los flujos del mercado de trabajo aproximadamente similares a los experimentados en los países industrializados, esto es, una mayor movilidad hacia trabajos de mejor calidad, una mayor contratación de personas desempleadas o anteriormente inactivas y un número menor de despidos y dimisiones. Sin embargo, los trabajadores de dichos países parecen haber tenido un comportamiento diferente e incluso en una mejor situación económica muchos parecen dudar de la conveniencia de dejar sus trabajos voluntariamente y pasarse a otros. La principal razón es la extendida percepción de inseguridad laboral en una situación en la que la demanda de mano de obra es en general débil, muchas empresas grandes y medianas siguen recortando personal o han vuelto a hacerlo de nuevo y las pequeñas empresas a menudo son frágiles. A pesar del bajo nivel de los salarios medios en todos los países de la región, la disminución de los ingresos

debida al desempleo es un elemento crucial y para muchas personas supone caer en la pobreza. Esto se ve confirmado por la constatación de una tendencia hacia un movimiento anticíclico de la rotación de la mano de obra en los antiguos países en transición, contraria a la situación en los países industrializados (Cazes y Nesporova, 2001).

3.3.3. Estabilidad de los puestos de trabajo

La duración media de los empleos en los países de Europa Central y Oriental y Asia Central es bastante baja comparada con algunos países de Europa Occidental y Japón. El cuadro 3.5. presenta datos de la duración media de los empleos y la distribución del empleo en función de su duración en determinados países de Europa Central y Oriental. Los dos Estados bálticos tienen los niveles más bajos de duración de los empleos: 6,9 años en el caso de Estonia y 7,5 años en el de Lituania (cerca del nivel de 6,6 años de los Estados Unidos en 1998); les sigue de cerca Bulgaria (7,6) y a continuación se sitúan la República Checa y Hungría, con una duración inferior a los diez años (similar a la de Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido). Los países con mayor duración media son Croacia, Eslovenia y Polonia.

Cuadro 3.5. Distribución del empleo según la duración de los empleos, 2002 (porcentaje)

	Bulgaria	Croacia	República Checa	Estonia	Hungría	Lituania	Polonia	Eslovenia
		(b)	(a)	(a)	(a)			(a)
Duración media (años)	7,6	12,2	8,2	6,9	8,8	7,5	11,7	12,1
Por debajo de un año	17,5	9,7	14,6	18,4	12,6	14,9	12,0	12,0
Más de diez años	30,0	46,7	25,5	19,9	30,9	26,5	43,8	48,2

Notas: (a) 1999; (b) 2001.

Fuente: Eurostat; los datos correspondientes a la República Checa se han extraído del anuario estadístico de la República Checa, 2000.

La distribución del empleo en función de su duración revela otros rasgos interesantes. En primer lugar, hay diferencias significativas de un país a otro, sobre todo en lo que se refiere a la proporción de trabajadores con puestos de trabajo estables (diez años o más), que va del 20 por ciento aproximadamente en los casos de Estonia, República Checa y Lituania al 45 por ciento o más en Croacia, Eslovenia y Polonia (comparado con el 25,8 por ciento de los Estados Unidos en 1998). Un segundo rasgo interesante se refiere al porcentaje de trabajadores con menos de un año en su puesto de trabajo; el cuadro 3.5 muestra que los países con elevados porcentajes de trabajadores con trabajos de larga duración tienden también a tener elevados porcentajes de trabajadores con menos de un año de trabajo (Croacia, Eslovenia y Polonia) y por tanto tienen mercados de trabajo bastante segmentados.

El análisis del perfil de la estabilidad de los diferentes grupos de trabajadores (Cazes y Nesporova, 2003) también pone de relieve algunos rasgos interesantes. En primer lugar, la distribución de la estabilidad laboral por sectores es muy similar a la de los países industrializados, lo cual sugiere que la estructura sectorial de un país tiene un efecto significativo en la estabilidad media de los puestos de trabajo. La existencia de una proporción más elevada de servicios personales, de producción y de distribución contribuye a una mayor inestabilidad del empleo, mientras que cuando se dan amplias proporciones en la agricultura y una mayor proporción de servicios sociales y públicos, la estabilidad media de los puestos de trabajo es mayor.

En segundo lugar, la estabilidad de los puestos de trabajo aumenta fuertemente con la edad en todos los países estudiados. Por tanto, la composición demográfica de la población activa también explica en parte las diferencias en la estabilidad laboral. La entrada de numerosos jóvenes en el mercado de trabajo en el decenio de 1990, combinada con un fuerte aumento de las dimisiones y la jubilación anticipada de los trabajadores de mayor edad, contribuyeron a la disminución generalizada de la estabilidad laboral.

En tercer lugar, las mujeres tienden a tener una estabilidad laboral ligeramente más elevada que los hombres en la mayoría de los países en cuestión, lo cual confirma que el género desempeña un papel más decisivo en la disponibilidad y la calidad del empleo durante la transición económica.

La principal conclusión de este análisis es que la percepción de la inseguridad por parte de los trabajadores puede ser un aspecto importante de la evolución laboral y puede dar como resultado una reasignación ineficaz, ya que obstaculiza el pase de los trabajadores a trabajos más productivos en períodos de crecimiento económico. Frente a la teoría económica liberal, la mayor flexibilización de la legislación del trabajo no aumenta automáticamente la movilidad hacia nuevos trabajos supuestamente más productivos, y puede en realidad tener un efecto perjudicial en la productividad de la mano de obra en toda la economía. Las transiciones individuales deben mejorarse y protegerse mediante instituciones y políticas del mercado de trabajo. Por tanto, es preciso combinar una mayor flexibilidad con mayores niveles de seguridad del empleo en las transiciones hacia nuevos puestos de trabajo.

3.3.4. Flexibilidad, legislación de protección del empleo e instituciones del mercado de trabajo: conclusiones de un análisis de la OIT para los países de Europa Central y Oriental².

La introducción de reformas económicas y sociales en los países de Europa Central y Oriental se vio facilitada por importantes cambios en la legislación laboral y las instituciones del mercado de trabajo. La debilidad de las instituciones de reciente creación o reformadas y el bajo nivel de cumplimiento de la ley aumentaron aún más la flexibilidad del ajuste de las empresas, que no sólo realizaron recortes directos de personal y redujeron los salarios reales, sino que también redujeron el tiempo de trabajo, retrasaron el pago de los salarios y recurrieron al trabajo informal.

En términos generales, a finales del decenio de 1990, estos países habían establecido una serie de instituciones y políticas del mercado de trabajo que a grandes rasgos se parecían a las de los países occidentales de la OCDE y la UE. El análisis de la OIT ha revelado que optaron por un «paquete institucional» bastante estándar y que su legislación de protección del empleo está en la mitad de la escala de clasificación de la flexibilidad. Una excepción son los impuestos sobre los salarios, mucho más elevados en los países en transición (en relación con los salarios medios, si bien la proporción de los impuestos sobre los salarios y de los salarios en los costos totales de producción es baja) en comparación con los países de la OCDE y la UE.

Sobre la base de pruebas teóricas y empíricas relativas a los países occidentales de la OCDE (relacionadas con los efectos esperados en áreas como el comportamiento en la búsqueda de trabajo, el poder de negociación y la rotación), se ha llevado a cabo un análisis econométrico para evaluar los posibles efectos de las características institucionales del mercado de trabajo

² Este apartado resume brevemente las principales conclusiones de Cazes y Nesporova (2003).

en los resultados del mercado de trabajo y para analizar la introducción de respuestas similares en los países de Europa Central y Oriental.

El análisis no encontró un impacto estadísticamente significativo de la legislación de protección del empleo en los índices de desempleo agregado a largo plazo y juvenil en los países en transición. Sin embargo, sí que detectó una relación significativa entre el nivel de protección del empleo, por un lado, y el índice de empleo y el índice de participación en el mercado de trabajo, por otro, si bien con tendencias opuestas en los casos de los países de Europa Central y Oriental y los países occidentales de la OCDE. Mientras en los países de la OCDE una protección del empleo más estricta tiende a tener un efecto negativo en el empleo y la participación en el mercado de trabajo, en los países de Europa Central y Oriental los resultados indican que una mayor protección podría contribuir a aumentar los índices de empleo y los índices de actividad económica en el sector formal de la economía. Esto refuerza la conclusión anterior relativa a la necesidad de equilibrar la flexibilidad y la seguridad.

3.3.5. Dos modelos de gestión del mercado de trabajo

El análisis también reveló que cabe distinguir a grandes rasgos dos modelos diferentes de gestión del mercado de trabajo en los antiguos países en transición, uno correspondiente a los países de Europa Central y Sudoriental, incluidos los países bálticos, y otro correspondiente a los países de la CEI.

Los países de Europa Central y Sudoriental han optado por un modelo que en gran medida traslada de las empresas a las instituciones públicas la responsabilidad de ayudar a los trabajadores despedidos. La legislación de protección del empleo se ha relajado mucho y se han creado servicios públicos de empleo, se han puesto en marcha políticas activas de mercado de trabajo, se han introducido regímenes de seguro de desempleo y se han reformado los programas de bienestar social. En lugar de mantener preventivamente al personal, las empresas que desean reducir sus costos laborales despiden directamente a los trabajadores que no necesitan o les convencen para que se marchen voluntariamente. Además, las empresas han reducido enormemente sus programas de recursos humanos y servicios sociales para los trabajadores, después de haber transferido las escuelas de aprendizaje y las instalaciones de formación a los presupuestos públicos o de haberlas cerrado ya en la fase inicial de transformación económica.

En la situación actual de elevado desempleo, las empresas prefieren a menudo contratar a nuevos trabajadores que cuenten con la experiencia de trabajo deseada, en lugar de invertir en formar de nuevo a su propio personal o contratar a personas que acaban de terminar sus estudios y no cuentan con experiencia laboral. Los trabajadores despedidos pueden acudir a los servicios públicos de empleo, si bien el que lo hagan o no depende de los servicios, de las normas sobre la población beneficiaria y del nivel de apoyo a los ingresos que proporcionen, lo cual puede variar mucho de un país a otro. El nivel de protección frente al despido también varía mucho entre los diversos países, igual que la aplicación de la legislación nacional del trabajo.

Por el contrario, los países de la CEI siguen basándose principalmente en la protección del empleo dentro de las empresas, mientras el nivel de asistencia proporcionada por los servicios públicos de empleo es relativamente bajo. La legislación de protección del empleo, de carácter restrictivo, se está liberalizando progresivamente. Sin embargo, los empleadores no desean aumentar las tensiones sociales despidiendo trabajadores que no necesitan y prefieren otras formas de ajustar los costos laborales, como la reducción del tiempo de trabajo, los permisos administrativos o la demora en el pago de

salarios, pero manteniendo a los trabajadores en plantilla. Dada la baja demanda de mano de obra, la mala calidad de los trabajos disponibles y el muy modesto apoyo a los ingresos y otras formas de asistencia que aportan los servicios públicos de empleo, esta solución parece la más aceptable para todas las partes.

En teoría, el primer modelo facilita la flexibilidad del ajuste para las empresas y estimula una asignación de mano de obra más eficaz entre los diversos sectores, con beneficios en términos de una mayor productividad general de la mano de obra. Sin embargo, los trabajadores sólo pueden beneficiarse del sistema si el apoyo a los ingresos les protege de manera eficaz frente a caídas drásticas en los ingresos y existe una ayuda eficaz para la reinserción profesional. No obstante, el análisis revela claramente que la percepción de la seguridad del empleo es baja, lo cual afecta negativamente al comportamiento de los trabajadores en determinados países y tiene consecuencias negativas para la movilidad y la flexibilidad de la mano de obra. Hoy por hoy es muy necesario que estos países establezcan un equilibrio razonable entre la flexibilidad del ajuste para las empresas y la seguridad del empleo y los ingresos para los trabajadores que sea aceptable para ambas partes y viable y sostenible desde el punto de vista de la financiación para los fondos sociales públicos.

Por el contrario, el modelo ampliamente aplicado en los países de la CEI tiende a demorar la reasignación de la mano de obra a nuevas empresas y ocupaciones, lo cual acarrea una menor productividad de la mano de obra. Aunque los índices de empleo son en general más elevados y los de desempleo más bajos, esto no quiere decir que el capital humano esté mejor utilizado o que los niveles de ingreso sean mayores. En lugar de ello, los trabajadores siguen estando en puestos de trabajo de baja productividad y complementan sus ingresos trabajando en segundos trabajos de una mala calidad similar, lo cual da como resultado una pérdida de recursos humanos y una falta de candidatos bien calificados para los eventuales puestos de trabajo de calidad.

La principal conclusión de este estudio de la OIT es que las instituciones y políticas del mercado de trabajo tienen realmente importancia. Todos los indicadores del mercado de trabajo analizados (participación en el mercado de trabajo, empleo, desempleo, desempleo juvenil y desempleo de larga duración) se ven afectados positivamente por la negociación colectiva y por las políticas activas de mercado de trabajo, mientras que el desempleo, sobre todo el desempleo juvenil y el de larga duración, tiende a aumentar cuando los impuestos sobre el trabajo son elevados.

Más que una mera desreglamentación, las prioridades políticas de los antiguos países en transición deberían ser las políticas para promover el diálogo social, estimular la promoción del empleo y reducir el desempleo protegiendo al mismo tiempo la transición a los nuevos puestos de trabajo. Debería también considerarse la posibilidad de reformar la legislación del trabajo una vez evaluados los principales elementos y sus relaciones dentro del conjunto institucional del mercado laboral, con objeto de encontrar el equilibrio adecuado entre la necesidad de flexibilidad y la de seguridad.

3.3.6. La «flexiguridad» a través de las políticas y las instituciones del mercado de trabajo

El análisis de la OIT demuestra que, sin empresas competitivas capaces de ajustar su mano de obra a las condiciones del mercado en términos de cantidad, estructura y calidad, los resultados del empleo serán pobres. Sin embargo, un nivel elevado de flexibilidad del mercado de trabajo en sí mismo no puede resolver el problema del desempleo y en realidad puede

tener un efecto contraproducente, a menos que los trabajadores disfruten de suficiente seguridad en términos de empleo e ingresos, de modo que estén motivados para aceptar una mayor movilidad y flexibilidad, aumentar su productividad y reducir su resistencia a los cambios.

Por tanto, la política de reducir la protección social y del empleo no ha mejorado los resultados del mercado de trabajo, y a menudo ha afectado negativamente al empleo y la reasignación de la mano de obra, con consecuencias especialmente negativas para los grupos vulnerables de la población. Es más, como no se ha debatido sistemáticamente con los interlocutores sociales, esta política no cuenta con su apoyo. Las conclusiones de la investigación proporcionan pruebas de que las políticas que se han aplicado en la última década en la subregión no se adaptan a las necesidades de todas las partes.

La mera estructura institucional por sí misma no determina los aspectos de la flexibilidad y la seguridad del trabajo, que dependen de la interacción de las principales instituciones del mercado de trabajo. Los responsables de elaborar las políticas en los antiguos países en transición, incluidos los interlocutores sociales, tienen por tanto que optar por políticas basadas en diferentes combinaciones (compromisos y/o complementariedades) de los diversos componentes de los sistemas de protección social y del empleo. Como estas decisiones implican cuestiones complejas y delicadas, su viabilidad depende en gran medida de la disposición y la capacidad de los interlocutores sociales en lo que se refiere a participar en un diálogo tripartito y bipartito y encontrar el equilibrio adecuado entre los diversos componentes de la política de empleo.

Por consiguiente, es fundamental que los interlocutores sociales desempeñen un papel importante en el establecimiento y la adaptación de las políticas nacionales de empleo a la dinámica del mercado a través del diálogo y la negociación en los diversos niveles. Además, las decisiones deben basarse en la viabilidad y la sostenibilidad financiera en relación con los fondos públicos, ya que las instituciones públicas deberían ser la tercera parte interesada en compartir los riesgos, sobre todo a la luz de los ajustes dinámicos de la mano de obra que han caracterizado a estos países.

3.3.7. *El proyecto «flexicurity» de la OIT*

La OIT comenzó a investigar esta cuestión en 2001 mediante la preparación de varios informes nacionales³ en los que examina cómo se combinan el empleo y la protección social que proporcionan las políticas de mercado de trabajo en varios países de Europa Occidental y Europa Central y Oriental. Las principales conclusiones de la primera fase del estudio se han expuesto más arriba.

El cuadro 3.6. ilustra las diferentes respuestas que han dado las políticas de los países de Europa Central y Oriental a los desafíos relacionados con el empleo.

En la actual segunda fase del proyecto, se ha ampliado el ámbito de actuación de la OIT para incluir más cuestiones relativas a la igualdad de género y la promoción de la misma ante los responsables de la elaboración de las políticas. Una clasificación a grandes rasgos de los seis países cubiertos por la segunda fase del proyecto de estudio agruparía a Bulgaria, República Checa, Lituania y Polonia como países con un nivel bastante bajo de protección del empleo en su legislación laboral y una baja protección social a través de las políticas de mercado de trabajo (véase el cuadro 3.6).

³ Se prepararon estudios nacionales sobre Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Estados Unidos, Estonia, Francia, Japón, Polonia y Federación de Rusia.

Cuadro 3.6. Legislación en materia de protección del empleo (finales del decenio de 1990)¹, sistemas de prestaciones de desempleo y gasto en las medidas de política de mercado de trabajo, 2002

	Dificultad para despedir empleados ²	Legislación general de protección del empleo	Prestaciones de desempleo, como porcentaje del salario medio	Proporción de los desempleados que reciben prestaciones	Gasto total en medidas de política de mercado de trabajo, porcentaje del PIB	medidas activas	medidas pasivas
Bulgaria	2,9	2,8	33	20	0,97	0,67	0,30
República Checa	3,2	2,2	22	34	0,44	0,17	0,27
Croacia	3,5	3,6	27	22	0,55	0,06	0,44
Eslovaquia	2,4	2,3	26	17	0,96	0,47	0,49
Eslovenia	4,5	3,3	39	24	1,00 ^c	0,44 ^c	0,58 ^c
Estonia	2,9	2,4	7	50	0,3 ^a	0,08 ^a	0,22 ^a
Hungría	2,5	1,8	26	34	0,88	0,51	0,37
Letonia	n.d.	2,5	21	44	0,64 ^a	0,14 ^a	0,50 ^a
Lituania	n.d.	2,7	16	11	0,28 ^b	0,16 ^b	0,12 ^b
Polonia	2,7	2,0	21	19	1,25 ^b	0,11 ^b	1,14 ^b
Rumania	n.d.	n.d.	23	23	0,88 ^c	0,03 ^c	0,85 ^c
Ucrania	n.d.	n.d.	27	62	0,62 ^b	0,11 ^b	0,51 ^b

Notas: ^a = 2001; ^b = 2003 (estimación para Ucrania); ^c = 2000. ¹ Los indicadores de la legislación en materia de protección del empleo corresponden a 1999, esto es, antes de las recientes revisiones de la mayoría de los códigos del trabajo. ² Dificultad del despido: la calificación se refiere al grado de rigor de las definiciones legales de despido improcedente, la frecuencia de los fallos que suponen la readmisión de los empleados y la compensación monetaria exigida normalmente en el caso de los despidos improcedentes; el indicador general resumido de la legislación en materia de protección del empleo es una media ponderada de los indicadores de los contratos regulares, los contratos temporales y los despidos colectivos. El indicador oscila entre 0 y 6: los países con una legislación muy flexible tienen valores generales bajos (cerca de 0 o 1) y los que tienen una legislación muy estricta registran valores elevados (entre 5 y 6).

Fuente: Para la legislación de protección del empleo: cálculos de los autores; Riboud et al. (2002); y Eamets y Masso (2004); para las prestaciones de desempleo (tercera y cuarta columnas): CEPE (2003a), para el gasto en las políticas de mercado de trabajo: servicios nacionales de empleo y OCDE (2003a).

Por el contrario, aunque la protección del empleo en la legislación también es bastante baja en Hungría, el gasto en políticas de mercado de trabajo es considerablemente mayor. La situación en Croacia se caracteriza por un nivel más elevado de protección del empleo, pero un nivel bajo de gasto en medidas de políticas de mercado de trabajo. Por último, aunque no forma parte del proyecto, se ha incluido a Eslovenia en el cuadro 3.7 como ejemplo de país que ha mantenido un nivel bastante alto de protección del empleo a través de una legislación laboral bastante estricta y una protección social elevada gracias a prestaciones de desempleo bastante generosas combinados con un nivel elevado de gasto en políticas activa de mercado de trabajo⁴. Eslovenia cosecha buenos resultados en relación con el mercado de trabajo: el índice de desempleo rondó el 6 por ciento en 2003 y el empleo y los salarios medios superaron los niveles de 1991 (Vodopivec et al., 2003).

Cuadro 3.7. ¿Protección del empleo o protección de la empleabilidad?

	Protección social elevada	Protección social baja
Protección del empleo elevada	Eslovenia	Croacia
Protección del empleo baja	Hungría	Bulgaria, República Checa, Lituania, Polonia

Fuente: OIT.

Otra dimensión específica e importante del planteamiento de la flexibilidad para los antiguos países en transición es la existencia de una economía sumergida importante, que hace que estos países se enfrenten a menudo

⁴ Sin embargo, Eslovenia también gravó fuertemente el trabajo y mantuvo el salario mínimo en niveles relativamente altos durante la transición.

a la situación paradójica de tener un gran sector informal en sus economías y al mismo tiempo experimentar dificultades a la hora de promover la flexibilidad en sus sectores formales.

Para proporcionar un entorno del mercado de trabajo similar para todos los actores económicos, las medidas políticas deberían tener por objeto cierta «formalización» de la economía informal a través de cambios adecuados en la legislación y en la política impositiva. Un planteamiento que permita unir los diferentes segmentos del mercado de trabajo, así como reducir la dicotomía entre los contratos permanentes y los de duración determinada, es, por ejemplo (tal y como se recomienda en Crnkovic-Pozaic, (2004)), reducir los costos de rescisión en el caso de los contratos permanentes. Sin embargo, toda reducción de la protección del empleo debe compensarse mejorando tanto el acceso a los programas activos del mercado de trabajo como la propia calidad de los programas, con objeto de mejorar la empleabilidad de los trabajadores y ayudarles a encontrar nuevos trabajos decentes y al mismo tiempo proporcionarles un apoyo a sus ingresos mientras buscan trabajo.

Los resultados preliminares del estudio confirman una vez más que la desreglamentación de la legislación laboral no ha mejorado los resultados del mercado de trabajo en estos países. En Bulgaria, por ejemplo, el estudio subraya la necesidad urgente de mejorar la aplicación de la legislación laboral y mejorar el diálogo social, en particular en el nivel de la empresa, y estimular la flexibilidad interna mediante la educación y la formación. En Polonia, la incapacidad de conciliar la flexibilidad del mercado de trabajo con la seguridad del empleo y los ingresos se debe en gran medida al carácter fragmentario del enfoque con respecto a los cambios en la legislación y en las políticas.

El informe sobre Hungría ha identificado las políticas sociales y de empleo mal concebidas, que han provocado la retirada del mercado de trabajo en lugar de promover el empleo, como una de las causas del índice extremadamente bajo de participación en el mercado de trabajo, a pesar de la existencia de instituciones del mercado de trabajo flexibles. Por tanto, es necesario elaborar una nueva política de empleo para abordar la persistencia de la elevada inactividad de los grupos sociales menos competitivos. El principal desafío que se le plantea a Lituania, país que se caracteriza por una baja protección del empleo en el trabajo y unos bajos niveles de empleabilidad y seguridad de los ingresos, consiste en estimular un verdadero diálogo social sobre las políticas y los cambios legislativos adecuados para mejorar la empleabilidad de trabajadores y las personas que buscan empleo y proporcionarles una ayuda social y para el empleo adecuada. Sin embargo, no se logrará mejorar la seguridad del empleo y los ingresos sin un crecimiento económico alto y sostenido y mayores salarios e ingresos.

3.4. Conclusiones

El análisis empírico de los mercados de trabajo en los dos grupos de países europeos (los occidentales y los orientales, incluidas las repúblicas de Asia Central) revela que, en el caso de los países económicamente avanzados de Europa Occidental, el empleo permanente a tiempo completo creció efectivamente en promedio en el decenio de 1990 de manera más marcada que el empleo temporal y a tiempo parcial. La proporción de personas con empleo independiente disminuyó incluso en relación con el empleo asalariado. Además, la estabilidad del empleo, medida por la duración media de la relación de trabajo, no cambió en términos generales. Por tanto, es difícil

hablar de flexibilización de sus mercados de trabajo en el período, aunque las cifras totales esconden grandes diferencias de un país a otro en relación tanto con los niveles de flexibilidad y estabilidad como con su evolución, mientras que la segmentación entre los núcleos de trabajadores bien protegidos en empleos permanentes y trabajadores mucho menos protegidos en formas flexibles de empleo persiste en todas partes.

Por el contrario, los antiguos países en transición experimentaron fuertes movimientos en sus mercados de trabajo, debido al ritmo acelerado de destrucción de puestos de trabajo y la limitada creación de nuevos puestos en la economía formal. Aunque la proporción de formas de empleo flexibles más tradicionales, como los trabajos temporales y a tiempo parcial, se ha mantenido estable, y el empleo independiente, tras un acusado aumento inicial, se estabilizó en un nivel sorprendentemente bajo, ha habido un aumento del empleo basado en contratos no laborales o desempeñado sin contrato. La estabilidad de los puestos de trabajo también se ha debilitado significativamente. Todos estos datos revelan una tendencia hacia la flexibilización de los mercados de trabajo de los países de Europa Central y Oriental y Asia Central.

Aunque los datos de los países económicamente avanzados sugieren que la flexibilidad puede mejorar los resultados cuantitativos del mercado de trabajo, sólo suelen salir ganando todas las partes en términos tanto de cantidad como de calidad del trabajo en los países que han recurrido a medidas de política del mercado de trabajo para proteger su mano de obra flexible. Aunque se han adoptado varias combinaciones de protección del empleo (en el trabajo), protección social mediante la transferencia de ingresos y políticas activas de mercado de trabajo, parece que los países con un nivel medio de protección del empleo y un sistema bien desarrollado de instituciones y políticas del mercado de trabajo tienen los mejores resultados de empleo tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

Dichos países permiten a las empresas ajustar de manera flexible sus insumos y sus costos de mano de obra a las condiciones económicas, pero proporcionan a los trabajadores desplazados, incluidos aquellos con empleos flexibles, una ayuda efectiva para la reinserción laboral y un apoyo a los ingresos mientras están desempleados. Si bien es cierto que el beneficio para el país de dicha combinación de medidas es (prácticamente) el pleno empleo de calidad, que a su vez tiene importantes efectos económicos y sociales, es a costa de unos impuestos elevados y un alto gasto en el mercado de trabajo y en el sistema de bienestar social, algo que no pueden permitirse todos los países por razones políticas y económicas. Naturalmente, sigue habiendo motivos de preocupación en cuanto a la eficacia de las políticas de mercado de trabajo, aunque aparentemente sirven para lograr la seguridad que debe ir en paralelo a la mayor flexibilidad del mercado de trabajo.

En el caso de los países de Europa Central y Oriental, la flexibilización del mercado de trabajo también ha estado acompañada del establecimiento o la reforma de instituciones del mercado de trabajo, la introducción de sistemas de prestaciones de desempleo, la puesta en marcha de políticas activas de mercado de trabajo y cambios en los sistemas nacionales de bienestar social. Sin embargo, las debilidades institucionales de los servicios de empleo dirigidos a quienes buscan trabajo se han visto agravadas por la asignación de recursos muy limitados a las políticas de mercado de trabajo, a raíz de lo cual sólo una proporción reducida de las personas desempleadas ha podido beneficiarse de estos programas y obtener una ayuda eficaz para la reinserción laboral.

En una situación de destrucción masiva de puestos de trabajo, baja demanda de mano de obra en general y limitada disponibilidad y mala

calidad de las medidas de mercado de trabajo, la percepción de la inseguridad del empleo ha seguido siendo alta. Esto ha dado lugar a la ralentización de la reasignación de la mano de obra a puestos de trabajo más productivos y ha reducido la participación de los trabajadores y el empleo en la economía formal, a pesar de la mayor desregulación del mercado de trabajo, con importantes pérdidas sociales y económicas tanto a nivel nacional como a nivel individual. Asimismo, ha empujado a los trabajadores hacia el empleo informal, que se caracteriza por las malas condiciones de trabajo y la falta de seguridad del empleo.

La solución para los países de Europa Central y Oriental y Asia Central es similar al modelo ideal descrito para los países económicamente avanzados, esto es, una protección del empleo relativamente más liberal (aplicada correctamente), combinada con instituciones del mercado de trabajo sólidas y políticas de mercado de trabajo eficaces. El análisis de la OIT ha llegado a la conclusión de que las políticas activas de mercado de trabajo (medidas en términos de gasto público en dichas políticas) influyen positivamente en los indicadores del mercado de trabajo.

También se ha detectado una relación positiva y estadísticamente significativa entre los indicadores del mercado de trabajo y la intensidad de la negociación colectiva, lo cual pone de relieve la importancia del papel del diálogo social en el funcionamiento y la reforma de los sistemas nacionales de protección social y del empleo. La mayor atención que los nuevos Estados miembros de la UE y otros países de Europa Central y Oriental que desean formar parte de la Unión Europea han prestado al diálogo social y a las políticas sociales y del mercado de trabajo activas es muy importante para el futuro del Modelo Social Europeo y su supervivencia y fortalecimiento dentro de la UE ampliada.

Una conclusión final es que no hay un único contexto institucional óptimo para cada país, ya que todos los países son diferentes en lo que se refiere a su experiencia histórica, su cultura y su orientación política. Por tanto, los responsables de la elaboración de las políticas deberían disponer de una amplia gama de combinaciones de protección del empleo, los ingresos y la empleabilidad para lograr mercados de trabajo eficaces que ofrezcan tanto flexibilidad como seguridad. En este sentido, los interlocutores sociales tienen un importante papel que desempeñar en la gobernanza a través del diálogo social, que es la mejor herramienta para comprobar el grado de aceptación y eficacia de los cambios propuestos y para garantizarles una amplia base de apoyo.

4. Fortalecimiento del marco basado en los derechos para la gestión de la migración

4.1. Introducción

La migración se ha convertido en una cuestión clave para todos los países de la región y los debates sobre las posibles respuestas acaparan la atención de los responsables de la elaboración de las políticas a todos los niveles y prácticamente en todas las esferas de las políticas públicas. Se calcula que los migrantes económicamente activos en Europa son en total 26,5 millones de trabajadores, esto es, en torno al 4 por ciento del conjunto de la mano de obra de la región. Sin embargo, su importancia para el futuro de las economías y las sociedades europeas supera con creces sus cifras actuales.

En el caso de Europa Oriental, la mayoría de los flujos de migración se dirigen a la Federación de Rusia procedentes de Ucrania (36 por ciento), Kazajstán (12,6 por ciento), Azerbaiyán (3,6 por ciento) y otros países de la CEI, y de China (3,1 por ciento). En Europa Occidental, la procedencia de los flujos de migración es más variada. Por ejemplo, la mayoría de los 7,3 millones de extranjeros que hay en Alemania proceden de Turquía (2 millones), seguidos por los países de la UE-15 (1,85 millones), los países de la antigua Yugoslavia (737.000), Polonia (292.000), República Islámica del Irán (116.000) y Estados Unidos (112.000). Alrededor de un tercio de 1,3 millones de extranjeros que hay en el Reino Unido proceden de la UE, el 11 por ciento de Asia Meridional y el 6 por ciento de Estados Unidos. En Italia, los migrantes procedentes de otros países de la UE constituyen el 11 por ciento de los extranjeros, frente al 30 por ciento procedente de países del norte de África y Albania, y alrededor del 27 por ciento de Asia.

El presente capítulo pretende resumir las principales cuestiones relacionadas con la migración laboral a las que deben hacer frente los responsables de la elaboración de las políticas en la región. Es importante no olvidar que todo resumen de un tema tan complejo como la migración está condenado a simplificar y pasar por alto muchas cuestiones que pueden tener importancia para determinados países. Además, la región es heterogénea, ya que incluye muchos países que han desarrollado diferentes planteamientos sobre la migración, al estar condicionados por su geografía y sus largas tradiciones de lazos culturales, políticos y económicos con otros pueblos, así

como por las exigencias que plantean los intereses económicos actuales y la manera que tienen de definir su identidad nacional. Todas estas diferencias dan forma y constriñen su capacidad de abordar las preocupaciones y los desafíos, aparentemente comunes, que plantea la migración al futuro de la región.

La migración plantea cuestiones que afectan de lleno al mandato y a los intereses de la OIT. El movimiento transfronterizo de trabajadores posibilita una asignación más eficaz de la mano de obra y permite a los países en los que ésta escasea aumentar su nivel de vida más allá de lo que de otra forma sería posible. Sin embargo, si no se gestiona adecuadamente puede traer consigo (y a menudo de hecho trae consigo) la negación de los derechos fundamentales de los trabajadores y sus derechos a prestaciones. Más abajo se enumera una serie de cuestiones importantes relacionadas con la protección, algunas de las cuales se derivan de las políticas de migración nacionales, otras de carencias de las instituciones y normas del trabajo y otras del aparente fracaso de las medidas de integración social.

4.2. Principales cuestiones relacionadas con la migración

De las numerosas cuestiones relacionadas con la migración que han surgido en la región, merecen especial atención las siguientes:

- el crecimiento de la migración clandestina, incluida la trata de personas, que socava las políticas laborales y salariales o de ingresos y crea una subclase de trabajadores cuyos derechos humanos y laborales con frecuencia no se respetan;
- las condiciones de empleo de un número importante de ciudadanos extranjeros en situación irregular por varias razones, algunas de las cuales no dependen de ellos mismos, como los cambios políticos en Europa Oriental, o el hecho de no haber obtenido el reconocimiento de la condición de refugiado;
- la repercusión de la migración en el empleo y los salarios de la mano de obra no calificada, que incluye no sólo a los trabajadores nacionales de mayor edad, sino también a inmigrantes anteriores;
- problemas de integración social y elevados índices de desempleo entre los jóvenes inmigrantes;
- las presiones migratorias en algunos países como consecuencia de los elevados niveles de desempleo, sobre todo entre los jóvenes con formación;
- los desequilibrios geográficos en el empleo debidos, entre otras razones, a la baja movilidad intrarregional de los trabajadores europeos, incluso dentro de la UE, a pesar de tener garantizada la libre circulación en dicho espacio;
- las repercusiones a medio y largo plazo del envejecimiento de la población en la productividad y sostenibilidad de los sistemas de seguridad social.

El envejecimiento de la población en la región (véase el capítulo 5), que ya se prevé que provoque una disminución de la población activa en un futuro no muy lejano, afecta considerablemente a la gestión de la migración. En vista del aumento de la proporción de personas mayores y el descenso previsto en la población en su conjunto, la OIT prevé que Europa Occidental puede verse enfrentada a la perspectiva de una seria reducción de su nivel

de vida a menos que aumente la migración de trabajadores, que las personas accedan a jubilarse mucho más tarde o que haya un avance tecnológico importante que aumente la productividad. La situación es peor en Europa Oriental, que cuenta con 11 de los 13 países del mundo que están sufriendo las disminuciones más graves de población¹.

4.3. Desafíos políticos en Europa

4.3.1. Europa Occidental

En Europa Occidental, los flujos migratorios, tanto legales como ilegales, han aumentado desde el decenio de 1990. Según las estadísticas oficiales, la admisión de extranjeros se duplicó con creces en el Reino Unido, Bélgica y Noruega de 1984 a 2000, y se multiplicó al menos por tres en Portugal e Italia entre 1997 y 2000. Aunque posteriormente ha disminuido la inmigración en dichos países, ha seguido creciendo en países europeos tradicionalmente receptores de inmigración, como Francia, Suiza y Austria.

Otros países de la región en los que la inmigración es relativamente más reciente, como la República Checa, Finlandia e Irlanda, también registraron índices de crecimiento por encima del 15 por ciento entre 2000 y 2001 (OCDE, 2003b). Sin embargo, estas cifras no tienen en cuenta la inmigración irregular o clandestina. Según la INTERPOL, los flujos clandestinos de entrada en la UE han aumentado significativamente en los últimos años y pueden haber alcanzado ya el medio millón anual.

Desde que acabaron los programas de trabajadores invitados a mediados del decenio de 1990, en la mayoría de los países de Europa Occidental la migración ha estado relacionada sobre todo con la familia (reunificaciones familiares). El número de solicitantes de asilo creció rápidamente en una serie de países a principios del decenio de 1990, sobre todo a causa de los conflictos en los Balcanes y posteriormente en el Cáucaso, pero desde entonces dichos flujos han disminuido.

En cuanto a la migración de mano de obra, los principales países de acogida siguen siendo Alemania, Francia y el Reino Unido (véase el cuadro 4.1). Sin embargo, entre 1995 y 2000 hubo un aumento muy fuerte en las cifras de admitidos en Europa Meridional, especialmente en España, Grecia, Italia y Portugal. Se suele admitir temporalmente a trabajadores no calificados para que trabajen en sectores como la agricultura, la construcción, la atención de salud, la atención a las personas mayores y otros servicios domésticos y a las empresas (por ejemplo en Italia, Portugal, y Reino Unido).

Algunos países han tenido que adaptar su legislación relativa a la migración para hacer frente a las nuevas necesidades de su mercado de trabajo. Sin embargo, los principales cambios en las políticas de migración se han centrado especialmente en el refuerzo de los controles fronterizos, en parte como respuesta a la amenaza del terrorismo global, pero también para combatir la migración irregular. Varios países han reforzado las medidas para acelerar la tramitación de las solicitudes de asilo (Suiza) o han adoptado instrumentos para limitar su admisibilidad (por ejemplo los Países Bajos y el Reino Unido) (*ibíd.*). No obstante, junto a estas medidas de «control» se han puesto en práctica otras para promover la integración en el mercado de trabajo de los inmigrantes regulares, por ejemplo a través de programas de formación profesional y lingüística y medidas contra la discriminación.

¹ <http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2002/WPP2002-HIGHLIGHTSrev1.PDF>.

Cuadro 4.1. Trabajadores migrantes y no migrantes en determinados países de la UE, 1995 y 2000

País	Trabajadores extranjeros (miles)		Porcentaje del total de la población activa		Índice de desempleo 2000-2001 (porcentaje)				Proporción relativa de desempleo	
	1995	2000	1995	2000	Nacionales (hombres)	Extranjeros (hombres)	Nacionales (mujeres)	Extranjeros (mujeres)	Ex./nac. (hombres)	Ex./nac. (mujeres)
Austria	366	377	9,7	9,8	3,9	8,4	3,9	8,6	2,2	2,2
Bélgica	327	366	7,9	8,4	4,6	14,2	7,0	16,5	3,1	2,4
Dinamarca	54	78	0,2	2,8	3,6	12,2	4,9	7,2	3,4	1,5
Finlandia	18	34	0,8	1,3	10,0	24,2	11,2	29,9	2,4	2,7
Francia	1.566	1.571	6,3	6,1	7,1	17,1	10,7	23,9	2,4	2,2
Alemania	3.505	3.429	9,1	8,8	7,2	13,4	7,8	11,7	1,9	1,5
Grecia	71	163	1,7	3,8	7,2	7,6	16,2	17,6	1,1	1,1
Irlanda	42	60	3,0	3,5	4,1	5,1	3,8	6,2	1,2	1,6
Italia	100	246	0,5	1,1	8,0	7,4	13,9	21,3	0,9	1,5
Países Bajos	281	298	3,9	3,7	1,9	4,7	2,9	7,0	2,5	2,4
Noruega	59	75	2,7	3,2	3,7	5,3	3,4	4,5	1,4	1,3
Portugal	21	104	0,5	2,2	3,1	8,4	5,1	9,6	2,7	1,9
España	121	227	0,8	1,4	9,3	12,9	19,8	17,2	1,4	0,9
Suecia	186	205	4,2	4,8	5,5	16,1	4,6	13,0	2,9	2,8
Suiza	729	717	18,6	18,3	1,3	4,3	2,6	6,4	3,3	2,5
Reino Unido	1.011	1.220	3,6	4,2	5,5	16,1	4,4	7,9	2,9	1,8

Fuente: OCDE (2003b), cuadros I.13 y I.14.

4.3.2. Armonización de las políticas de migración en Europa Occidental

Se han registrado algunos avances en la armonización de las políticas de migración y asilo de Europa Occidental con posterioridad al Tratado de Amsterdam y al Acuerdo de Tampere de 1999 (Unión Europea, 1999). Una primera comunicación de la Comisión Europea a finales del 2000 enfatizaba la importancia de establecer una definición clara de las condiciones de admisión y residencia de los ciudadanos de terceros países, que «debería basarse en una evaluación común del desarrollo económico y demográfico de la Unión y de la situación en los países de origen, y tener en cuenta la capacidad de acogida de cada Estado miembro, así como sus relaciones históricas y culturales con los países de origen» (Comisión Europea, 2000). La misma comunicación también reconocía que las políticas de inmigración «cero» en las que se ha basado la reflexión de la Unión Europea en los últimos treinta años ya no son adecuadas. A pesar de que el Tratado de Maastricht (1992) garantiza a los ciudadanos de la UE la libre circulación, la igualdad de trato y la posibilidad de transferir las prestaciones de seguridad social (Molle, 1994), la movilidad intraeuropea de los ciudadanos comunitarios ha sido escasa, ya que representa únicamente el 2 por ciento de la población total (cuadro 4.2).

Aunque la Unión Europea ha avanzado rápidamente hacia una estrategia y una política comunes en ámbitos como los acuerdos de readmisión, las medidas de control fronterizo frente a la migración indocumentada y el trato de ciudadanos de terceros países que son residentes permanentes en Estados miembros de la UE, es probable que las políticas de admisión de migrantes económicos de todos los niveles de calificación sigan siendo prerrogativa de los Estados miembros durante bastante tiempo.

Cuadro 4.2. Indicador del bajo nivel de movilidad en el seno de la UE, 1998

País	Porcentaje de ciudadanos comunitarios en el conjunto de la población extranjera	Porcentaje de ciudadanos comunitarios en el conjunto de la población
Luxemburgo	89,0	31,0
Bélgica	62,2	5,5
España	42,7	0,7
Francia	36,6	2,0
Suecia	33,9	2,0
Países Bajos	28,0	1,2
Polonia	26,3	0,5
Alemania	25,1	2,3
Dinamarca	20,5	1,0
Finlandia	18,7	0,3
Reino Unido	18,5	0,7
Italia	13,7	0,3
Austria	13,0	1,2

Fuente: OCDE (2001a).

En realidad, a la vista de la intensificación de la competencia mundial, algunos gobiernos de la UE han adoptado una estrategia de doble vertiente basada, en primer lugar, en fomentar la inmigración de trabajadores altamente calificados y, en segundo lugar, en mejorar la integración de sus poblaciones de inmigrantes residentes, sobre todo de los inmigrantes de segunda y tercera generación, que a menudo registran índices de desempleo muy elevados.

Las políticas nacionales de migración de Austria, Dinamarca y Países Bajos se basan en la integración antes que en las nuevas admisiones. Al mismo tiempo, como señala Austria, va en el interés general del país buscar trabajadores altamente calificados con la experiencia pertinente cuyos conocimientos sean particularmente necesarios en el mercado de trabajo austriaco (OIT, 2003a). En esta línea, el Reino Unido lanzó en 2003 un programa dedicado a los migrantes altamente calificados con el que pretende atraer a dichos trabajadores que «ayudan a un país a mantener una posición competitiva en la economía mundial».

Por otra parte, pocos países han adoptado medidas para la admisión legal de trabajadores con un nivel de calificación intermedio o bajo. Allí donde existen cauces legales para su admisión, éstos se aplican únicamente al empleo temporal en sectores como la agricultura, la construcción y los servicios, y se rigen en gran medida por acuerdos bilaterales, como los suscritos entre Alemania y sus vecinos orientales. La mayoría de los acuerdos bilaterales definen claramente las condiciones de contratación, empleo y retorno, así como las condiciones de trabajo y seguridad social, e incluyen un método efectivo para impedir la contratación ilegal y la explotación de migrantes irregulares². Entre los países de la OCDE hay actualmente 173 acuerdos bilaterales en vigor con países de todas las regiones del mundo, cinco veces más que en 1990³.

² Los acuerdos bilaterales que siguen el modelo de la OIT y otros modelos internacionales han mostrado su eficacia en el pasado. La Encuesta sobre migraciones laborales internacionales de 2003 constató que los Estados, incluso los que no han ratificado los correspondientes instrumentos de la OIT, utilizan con frecuencia la Recomendación núm. 86 de la OIT como modelo en sus acuerdos bilaterales.

³ La Encuesta sobre migraciones laborales internacionales también indicaba un uso considerable de acuerdos bilaterales por parte de los países de Europa Central y Oriental y de la Comunidad de Estados Independientes.

La División de Población de las Naciones Unidas lleva a cabo estudios periódicos sobre las actitudes oficiales con respecto a la migración. En el estudio de 2000, Alemania, Austria, Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido y Suiza indicaron que los niveles de inmigración se consideraban demasiado altos y debían rebajarse.

4.3.3. Nuevos Estados miembros de la UE

En el caso de los países de Europa Central y Oriental, las cuestiones relacionadas con la migración están inextricablemente unidas con la reciente ampliación de la Unión Europea. El pleno acceso de los ciudadanos de los nuevos Estados miembros al mercado de trabajo de los quince países miembros originales de la UE está limitado, salvo unas pocas excepciones, a períodos de entre dos y siete años. El hecho de que temores anteriores de migración masiva se hayan visto desmentidos hasta ahora puede hacer que se revisen estas restricciones, como sucedió al producirse la ampliación anterior de la UE con la admisión de Grecia, Portugal y España. En el caso de estos últimos países, la pertenencia a la UE estimuló el crecimiento económico y aumentó los ingresos a niveles que rápidamente atrajeron a sus ciudadanos establecidos en otros países europeos.

Debe recordarse que Europa Occidental ya recibió un gran éxodo procedente de Europa Central y Oriental a principios del decenio de 1990. Se calcula que en 1998 eran más de 550.000 los ciudadanos de Europa Central y Oriental que vivían legalmente en Europa Occidental, y muchos más los que residían sin la documentación adecuada. Como muestran el cuadro 4.3 y el gráfico 4.1, la fuerte emigración de poblaciones nacionales a principios del decenio de 1990 provocó índices negativos de crecimiento natural de la población y en algunos países dio lugar a un despoblamiento. La mayoría de los nuevos Estados miembros se han convertido ahora en países receptores netos de inmigrantes, con la excepción de Lituania, Letonia y Polonia.

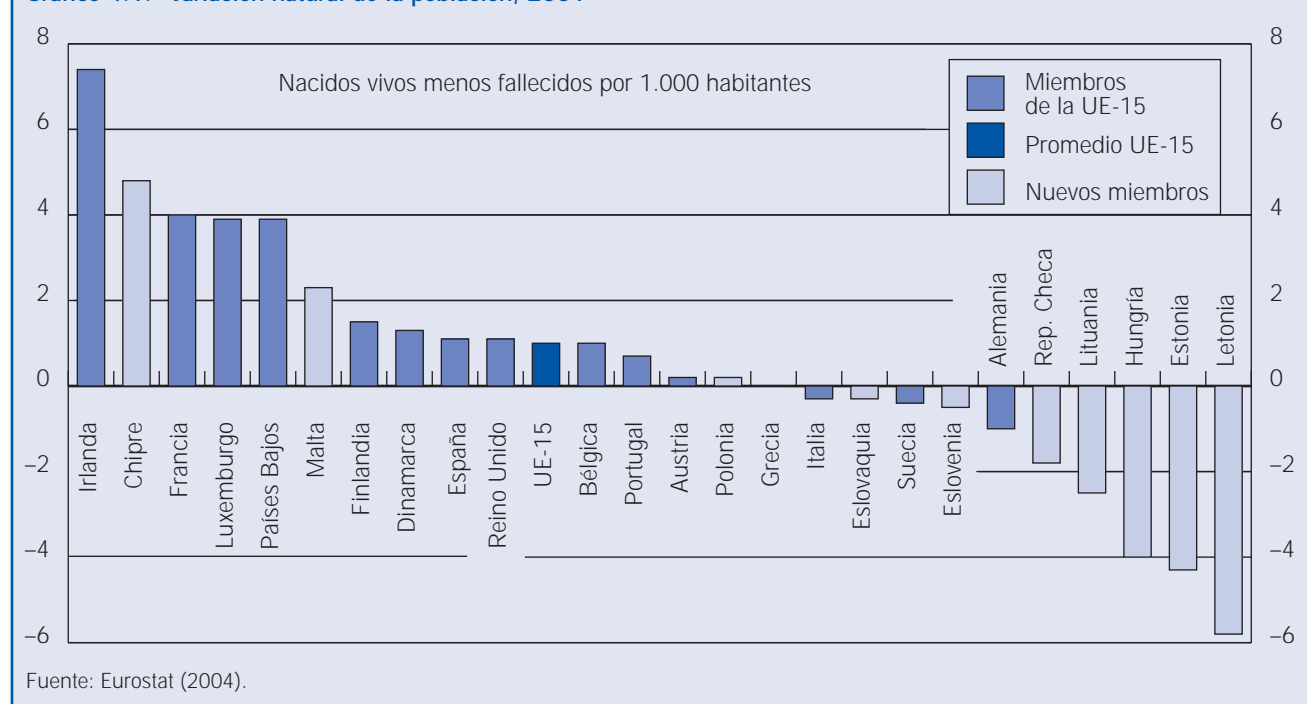
Cuadro 4.3. Tasa de migración neta en los diez países candidatos a la adhesión a la UE, 1991-2002

Pais	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Rep. Checa	-5,5	1,1	0,5	1,0	1,0	1,0	1,2	0,9	0,9	0,6	-0,8	1,2
Chipre	19,2	17,7	13,9	11,0	10,3	9,1	8,2	6,2	6,1	5,7	6,6	9,7
Eslovenia	-1,7	-2,8	-2,3	0,0	0,4	-1,7	-0,7	-2,7	5,4	1,4	2,5	1,1
Eslovaquia	0,0	-0,5	0,3	0,9	0,5	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
Estonia	-8,1	-27,1	-18,9	-14,2	-10,9	-9,5	-4,9	-4,8	-0,8	0,2	0,1	0,1
Hungría	1,7	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,0	0,3
Letonia	-5,7	-20,5	-12,6	-9,0	-5,5	-4,1	-3,9	-2,4	-1,7	-2,3	-2,2	-0,8
Lituania	-2,9	-6,6	-6,5	-6,6	-6,5	-6,5	-6,3	-6,2	-5,9	-5,8	-0,7	-0,6
Malta	3,4	2,5	2,7	2,4	-0,5	1,6	1,6	1,1	23,7	3,4	5,9	4,7
Polonia	-0,4	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,5	-0,4	-0,3

Fuente: Eurostat (2004).

Como es probable que los países de Europa Central y Oriental deban hacer frente a un déficit en su propia población activa en un futuro próximo, dichos países y aquellos cuya adhesión está prevista para 2007 simplemente carecen del potencial demográfico para emigrar a gran escala a Europa Occidental (Münz, 2004). De hecho, hay cálculos que sitúan el nivel de migración procedente de los nuevos Estados miembros hacia los quince Estados miembros originales de la UE en índices tan bajos como el 1 por ciento de la población de los nuevos Estados miembros en los próximos cinco años, o poco más de 200.000 personas.

Gráfico 4.1. Variación natural de la población, 2001



Aunque los niveles de renta *per cápita* en los nuevos Estados miembros siguen siendo muy inferiores a los de la UE-15 y sus índices de desempleo son muy elevados, se espera que la migración sea modesta e incluso baja. En ese sentido, estudios recientes han mostrado que la movilidad en los nuevos Estados miembros es incluso menor que en la UE-15 (Niebuhr y Stiller, 2004).

Por el contrario, los nuevos Estados miembros están experimentando importantes flujos de entrada de migrantes, ya que los ciudadanos de los países de la CEI (especialmente los de Belarús, República de Moldova, Federación de Rusia y Ucrania) y algunos países asiáticos los emplean como trampolín para entrar clandestinamente en Europa Occidental (Moreno-Fontes Chammartin y Cantú-Bazaldúa, 2004).

Ante estas fuertes presiones migratorias, los países de Europa Central y Oriental tienen que establecer políticas e infraestructuras para hacer frente a la demanda de ciudadanos de terceros países y a sus necesidades. Por el momento carecen de políticas eficaces para contrarrestar el problema de la migración indocumentada y de sistemas legales que les permita canalizar a los trabajadores de terceros países a los sectores e industrias en los que son necesarios.

4.3.4. Países de Europa Sudoriental y el Mediterráneo

En los nueve países de Europa Sudoriental y el Mediterráneo, la principal preocupación es la emigración, más que la inmigración. Seis de estos países están preocupados por tener niveles de emigración demasiado altos (Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Rumania, ex República Yugoslava de Macedonia y Serbia y Montenegro) (Naciones Unidas, 2002). Aunque se han estabilizado sus elevados índices de desempleo, que incluso empezaron a disminuir en algunos países en 2002, es probable que la continuación de las privatizaciones y las reformas estructurales provoquen más despidos, lo cual contribuirá a impulsar fuertemente la emigración (CEPE, 2004).

Recuadro 4.1

Trata de personas

Desde principios del decenio de 1990 la región ha experimentado un rápido incremento de la trata de personas destinadas a la explotación sexual y el trabajo forzoso. Por ejemplo, se ha engañado a mujeres de Albania, la República de Moldova y Ucrania con promesas de ofertas de trabajo en el extranjero y se les ha obligado a ejercer la prostitución. Los niños son objeto de trata con varios fines, como la mendicidad, la venta callejera o la prostitución. En Europa Meridional, hay informes que sitúan entre 500 y 2.500 dólares de los Estados Unidos el precio de una niña víctima de la trata de personas con fines sexuales, mientras que un traficante «propietario» de una joven virgen albanesa puede llegar a pedir por ella hasta 10.000 dólares en los países industrializados.

Un número significativo de casos de trata de personas también afecta a migrantes de sexo masculino, que se ven obligados a trabajar en sectores como la construcción o la agricultura. Si bien se ha detectado un descenso del número de víctimas que recibieron ayuda en refugios el año pasado en Europa Sudoriental, esta disminución puede deberse a un cambio de táctica de los traficantes, más que a una reducción del número de víctimas.

La respuesta de la OIT al fenómeno es abordar la dimensión laboral de la trata de personas mediante un planteamiento de colaboración en el que participan no sólo las instituciones gubernamentales, sino también organizaciones de trabajadores y empleadores y otras partes interesadas. La OIT, que trabaja en este campo a través de proyectos y del diálogo sobre políticas en 13 países de la región, basa su asistencia en los siguientes aspectos:

- el establecimiento de acuerdos de migración laboral y otras formas de cooperación entre los países de origen y los de destino;
- la creación de un sistema único de información del mercado de trabajo sobre los puestos de trabajo nacionales y extranjeros;
- el control de las agencias de búsqueda de empleo y colocación;
- la mejora de la inspección del trabajo, y
- el desarrollo de oportunidades de trabajo para adultos y de oportunidades de educación y formación profesional para las víctimas y las posibles víctimas.

Otras actividades son la recopilación de información, los microcréditos y la aportación de conocimientos empresariales.

Una serie de cambios políticos, e incluso en algunos casos el reajuste de fronteras, han requerido cambios en las políticas y las medidas relacionadas con la migración, y se ha manifestado preocupación por el aumento de la migración irregular y la trata de personas, sobre todo de mujeres jóvenes. Los gobiernos de los países afectados han buscado una gestión cooperativa de la migración mediante acuerdos bilaterales con los países de destino. Albania, por ejemplo, ha concluido acuerdos bilaterales con Italia y Grecia sobre empleo estacional de sus nacionales en la agricultura.

Al mismo tiempo, la emigración de ciudadanos altamente calificados se ha convertido en una preocupación importante, ya que se percibe como un obstáculo para el desarrollo económico a largo plazo. La falta de oportunidades obliga a muchos jóvenes profesionales a emigrar. Sin embargo, hay un alto índice de concienciación en torno a la necesidad de mejorar la gobernanza de los flujos migratorios para proteger a los ciudadanos que parten al extranjero y minimizar su vulnerabilidad. Muchos países establecen

estructuras para facilitar el movimiento de sus nacionales y animar a los trabajadores a migrar a través de los canales legales establecidos.

4.3.5. Los países de la CEI

El surgimiento de 15 nuevos Estados tras el desmembramiento de la antigua Unión Soviética trajo consigo enormes desafíos, entre los que ocupa un lugar destacado la gestión de nuevos movimientos migratorios. Millones de personas se convirtieron de repente en extranjeros en los territorios en los que en algunos casos habían vivido durante generaciones. Por otro lado, millones de personas tuvieron la posibilidad de volver a sus hogares ancestrales de los que sus comunidades se habían visto desplazadas a la fuerza. Al mismo tiempo, las estructuras legales y administrativas que regulaban la migración internacional o no existían o habían sido concebidas para gestionar los movimientos de personas conforme a las normas del régimen político anterior.

Casi todos los 12 miembros de la CEI, con la considerable excepción de la Federación de Rusia, se han convertido en países emisores netos de emigrantes. Ocho de estos países consideran que sus niveles de emigración son demasiado elevados (Armenia, Georgia, Kazajistán, República de Moldova, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán y Ucrania). Sólo tres registran una inmigración neta (Belarús, Federación de Rusia y Turkmenistán). En dichos países, los flujos migratorios se caracterizan principalmente por la emigración de trabajadores hacia la Federación de Rusia.

En contraposición a las tendencias en el resto de la región, los países del Asia Central están experimentando un crecimiento de la población. Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán cuentan además con poblaciones que están entre las más jóvenes del mundo, ya que casi un 40 por ciento de su población está por debajo de los 15 años de edad. Los países de la CEI también han recibido importantes flujos de refugiados, y sirven de lugar de tránsito a los ciudadanos de Asia y Oriente Medio, muchos de los cuales intentan migrar a la Unión Europea.

Los gobiernos de los países de Asia Central y el Cáucaso han establecido sus prioridades en materia de migración a través del *Diálogo de Issykul*, un mecanismo de consulta establecido a iniciativa del Programa internacional de políticas relativas a las migraciones, puesto en marcha por varios organismos y en el que participa la OIT como organismo patrocinador. Sus prioridades principales son: mejorar el marco legislativo de la migración; ayudar en la colocación de sus ciudadanos en trabajos temporales en el extranjero; fomentar el retorno de especialistas altamente calificados, divulgar información sobre los peligros de la migración irregular, y proporcionar formación previa a la partida.

También hay un gran interés en estrategias que permitan armonizar las políticas de migración y promover una mayor libertad de circulación de los trabajadores dentro de la CEI. En vista del potencial para generar financiación para el desarrollo a través de las remesas de los migrantes, varios gobiernos también están elaborando normativas financieras para facilitar la transferencia eficaz y transparente de fondos y mejorar la infraestructura financiera interna.

4.3.6. La Federación de Rusia

Aunque la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) considera que la economía rusa tiene el potencial de crecer rápidamente, siempre que sus recursos se utilicen de manera más eficaz, señala que el descenso de su población podría limitar seriamente su capacidad para

cumplir sus ambiciosos objetivos de crecimiento de duplicar su PIB en los próximos diez años (CEPE, 2004). La disminución de la población de la Federación de Rusia (actualmente del 0,57 por ciento por año, que se calcula llegará al 0,73 por ciento en 2020 y al 0,86 por ciento en 2050) se espera que provoque una escasez de mano de obra en el mercado de trabajo y mayores índices de dependencia (Naciones Unidas, 2002).

La Federación de Rusia es el principal destino de la migración de mano de obra procedente de muchos países de la CEI, y la migración sirve como «amortiguador» en muchas áreas de este país. En el período 1992-2000, el crecimiento migratorio neto en la Federación de Rusia ascendió a unos 3,6 millones de personas, lo cual compensó el despoblamiento que afectó a numerosas regiones. Muchos trabajadores que perdieron sus puestos de trabajo como consecuencia de la reestructuración han migrado hacia el oeste en busca de trabajo, mientras que la explotación de los recursos naturales en varias zonas, sobre todo Siberia, ha atraído a migrantes extranjeros. El trabajo en la construcción y en los servicios también ha absorbido a muchos trabajadores extranjeros en grandes áreas urbanas, en particular alrededor de Moscú.

La población migrante presente en la Federación de Rusia suele enfrentarse a tres dificultades principales, a saber: su concentración en trabajos no protegidos y expuestos a riesgos; la falta de una protección y una situación legal, y la discriminación y la xenofobia. Conscientes de estos desafíos, los mandantes rusos han solicitado la asistencia de la OIT para elaborar programas de legalización, sobre la base de las prácticas óptimas en otros lugares, con vistas a regularizar la situación de unos 5 millones de migrantes que viven y trabajan en la Federación de Rusia sin una situación legal adecuada. Los sindicatos y las organizaciones de empleadores también han solicitado que se actúe y han reaccionado ante las extendidas manifestaciones de contra los migrantes.

4.4. Cuestiones, sectores y tendencias clave

4.4.1. Migración irregular

La información obtenida de los programas de regularización y otras fuentes sugiere que entre el 10 y el 15 por ciento de los migrantes está en situación irregular (Hatton y Williamson, 2002). De acuerdo con varios cálculos, consideran que, de los 22 millones de extranjeros residentes en Europa Occidental en 2000, aproximadamente 3,3 millones estaban en situación irregular, mientras que en el caso de la Federación de Rusia ya se ha mencionado la cifra de 5 millones de personas. Detrás del aumento de la migración irregular hay factores relacionados con la oferta y la demanda, y las grandes diferencias en los ingresos *per cápita* han dado lugar a presiones migratorias. Sin embargo, esto sólo es parte de la ecuación. También hay muchas pruebas de que la migración irregular se ve estimulada por el exceso de demanda en Europa de mano de obra no calificada y la falta de canales legales para cubrir dicha demanda.

Las respuestas oficiales ante la migración irregular en toda la región en general, que han incluido la intensificación de los controles fronterizos, procedimientos de deportación y cierto énfasis en el enfoque policial, han tenido el efecto no deseado de hacer más rentable el tráfico ilícito de personas. El Informe global de la OIT sobre el trabajo forzoso de 2001 subrayaba que «el reciente aumento de la trata de trabajadores puede atribuirse fundamentalmente a los desequilibrios entre la oferta laboral y la disponibilidad de

empleo legal en un lugar en que el buscador de empleo tiene derecho legal a residir» (OIT, 2001a). En la Consulta de la OIT a las Organizaciones de Trabajadores sobre Migración Internacional de la Mano de Obra se expuso con vehemencia la necesidad de facilitar la migración legal para luchar contra la trata de personas y los movimientos migratorios irregulares (OIT 2003a).

4.4.2. Condiciones de trabajo

Los trabajadores migrantes se concentran a menudo en ocupaciones de baja calificación, normalmente en trabajos que exigen horarios prolongados o irregulares o están sometidos a interrupciones estacionales, normalmente rechazados por los trabajadores nacionales. Trabajan sobre todo en la agricultura, la construcción y los servicios, que se caracterizan por la existencia de un gran número de pequeños productores, un bajo nivel tecnológico y una gran rotación empresarial (Taran y Geronimi, 2003). Incidentes trágicos ocurridos recientemente, como el de los pescadores chinos de moluscos que se ahogaron en las costas de Lancashire, en el Reino Unido, puede que no sean representativos de las condiciones generales, pero ejemplifican las graves carencias en la protección de los trabajadores que existen incluso en las sociedades más avanzadas.

La igualdad de trato entre los inmigrantes regulares y los trabajadores nacionales está establecida en la legislación de numerosos países de la región, 18 de los cuales han ratificado el principal convenio de la OIT (núm. 97) sobre el tema. Sin embargo, aunque la protección frente a la discriminación y en relación con los salarios suele abarcar a todos los trabajadores, los migrantes irregulares no están en condiciones de denunciar las infracciones, ya que ello atraería la atención sobre su situación legal⁴.

Los migrantes temporales también pueden estar excluidos de los programas de seguridad social y protección salarial en algunos países por la existencia de requisitos de residencia estrictos, y puede que el tipo de trabajos realizados por los migrantes (véase el cuadro 4.4) por ejemplo en la agricultura y los hogares particulares, esté excluido de la cobertura plena de la legislación relativa al salario y los programas de prestaciones. Además, las víctimas de la trata de personas son especialmente vulnerables a los abusos, el trabajo forzoso y las condiciones cercanas a la esclavitud (Ramírez-Machado, 2003).

⁴ Encuesta de la CIT (OIT, 2004g). Una solución interesante para el problema de la explotación de los trabajadores migrantes en el sector informal se da en los Países Bajos, donde un trabajador migrante empleado ilegalmente tiene derecho a iniciar un procedimiento civil contra su empleador, alegando que debería haber ganado al menos el salario legal mínimo durante un período de seis meses. El empleador tiene que probar que realmente ha pagado el salario correspondiente o que el trabajador migrante ha trabajado por un período más corto.

Cuadro 4.4. Empleo de trabajadores extranjeros por sectores, promedio de 2001-2002 (porcentaje del empleo total de extranjeros)

País	Agricultura y pesca	Minería, industria manufacturera y energía	Construcción	Comercio al por mayor y al por menor	Hoteles y restaurantes	Educación	Salud y otros servicios comunitarios	Hogares	Administración y órganos extraterritoriales	Otros servicios
Alemania	1,2	32,6	8,1	12,9	11,3	2,7	7,0	0,6	2,3	21,4
Austria	1,1	24,5	13,5	15,2	11,3	2,1	6,3	0,6	1,2	24,2
Bélgica	0,9	21,4	9,0	16,0	7,9	4,3	8,0	0,9	8,3	23,3
Rep. Checa	3,5	31,5	11,0	19,5	7,2	3,1	4,9	„	-	18,2
España	8,6	11,2	15,8	10,9	16,5	3,2	1,9	14,8	0,5	16,8
Finlandia	-	15,3	7,8	14,5	11,0	10,8	11,5	-	-	27,2
Francia	3,2	17,2	17,5	11,3	7,3	3,2	5,1	6,7	2,7	25,8
Grecia	3,2	17,9	27,6	11,2	10,2	1,6	1,6	17,2	-	9,2
Irlanda	3,2	17,2	6,9	10,2	13,8	5,4	10,3	-	-	30,1
Luxemburgo	0,8	10,4	16,4	14,1	8,2	2,3	6,1	3,1	8,7	29,8
Países Bajos	3,7	21,4	4,7	15,4	8,0	4,1	11,7	„	3,5	27,6
Noruega	-	16,1	6,1	12,5	7,3	9,5	21,3	-	-	23,1
Reino Unido	-	12,0	4,4	12,0	11,0	7,7	14,0	1,3	4,1	33,1
Suecia	-	19,3	3,3	10,7	5,9	8,2	19,2	-	2,8	29,6
Suiza	0,8	22,9	10,2	17,9	6,9	5,0	11,6	1,2	2,5	21,0

Notas: Los números que figuran en negrita indican los sectores en los que los extranjeros están excesivamente representados (esto es, la proporción del empleo de extranjeros en el sector es superior a la proporción de extranjeros en el empleo total). El signo «-» indica que la estimación no es estadísticamente importante.

Fuente: OCDE (2003b), Cuadro I.12.

4.4.3. Agricultura

Cada año, el sector agrícola de la Unión Europea emplea a cerca de 4,5 millones de trabajadores estacionales, normalmente con contratos temporales en las temporadas agrícolas que requieren más mano de obra, si bien actualmente hay una tendencia a la subcontratación. En Alemania, el sindicato de la agricultura y la construcción IG Bau expresó su viva preocupación por la tendencia creciente a sustituir los puestos de trabajo permanentes por contratos temporales mientras que, según el Congreso de Sindicatos Británicos, muchos trabajadores migrantes estacionales firman contratos que contemplan el pago de grandes sumas por el transporte, el alojamiento y otros servicios, de modo que con frecuencia ganan mucho menos de lo esperado (Clark, 2003). La agricultura también es uno de los mayores empleadores de trabajadores migrantes irregulares, y datos fragmentarios apuntan a que en el sector agrícola de Europa Central y Oriental y los países de la CEI se dan situaciones similares.

4.4.4. Construcción

El sector de la construcción ha pasado por profundas transformaciones debido al aumento de la subcontratación, que ha llevado a una «competencia a la baja» que ha hecho que los puestos de trabajo «resulten poco atractivos y mal remunerados para los trabajadores del país y que se recurra a trabajadores extranjeros para colmar ese vacío, incluso por cauces de migración irregulares» (OIT, 2003a). La creciente importancia de la subcontratación también ha tenido efectos profundos en la seguridad y la salud y ha debilitado la negociación colectiva y el suministro de formación (OIT, 2001b).

4.4.5. El sector de los servicios

El sector terciario o de los servicios ha ido ganando importancia en lo que se refiere al empleo de trabajadores extranjeros. Los trabajadores migrantes, incluidos los migrantes irregulares, están muy presentes en el sector de la hotelería, la restauración y el turismo en Europa Occidental, dominado por pequeñas y medianas empresas, que a menudo recurren al trabajo no declarado, incluso a trabajadores extranjeros sin permiso.

La demanda de trabajadores en los servicios de salud, sobre todo enfermeras, también ha aumentado considerablemente en los últimos años por varias razones, como el crecimiento de la demanda de atención de salud por parte de una población envejecida. Los problemas a los que deben hacer frente estos trabajadores en el sector incluyen la falta de reconocimiento de sus calificaciones y de su experiencia anterior, lo cual lleva a un deterioro sistemático del contenido de los puestos de trabajo, lo que los sitúa en escalafones que ofrecen pocas posibilidades de promoción profesional dentro de especialidades poco solicitadas y trae consigo una «penalización étnica» que da como resultado un menor acceso a la formación y un menor grado de progresión profesional (Bach, 2003).

4.4.6. Trabajo doméstico

Según el último informe de SOPEMI (2003), más del 10 por ciento de los trabajadores extranjeros en Europa Meridional trabajan en el servicio doméstico, sobre todo en Grecia, Italia y España, donde los programas de regularización han puesto de manifiesto que una gran proporción de ellos son migrantes irregulares. La demanda europea de trabajadores domésticos y trabajadores asistenciales ha crecido a causa del aumento de los índices de empleo femeninos, los cambios en la estructura familiar y el envejecimiento de la población, que hacen necesaria la atención doméstica (OCDE, 2003b).

El trabajo doméstico recae casi exclusivamente en las mujeres migrantes, que están entre los trabajadores más vulnerables. Las condiciones de trabajo varían enormemente: en algunos casos los trabajadores reciben un trato similar al de los miembros de la familia del empleador, mientras que en otros están sujetos a un horario de trabajo excesivo y otras formas de explotación. Por su propia naturaleza, el trabajo doméstico suscita complejas cuestiones relacionadas con la protección, ya que la legislación laboral y la relativa a la seguridad, entre otras, no amparan a los trabajadores domésticos, que en cualquier caso puede que no conozcan sus derechos debido, en parte, a barreras lingüísticas (Ramírez-Machado, 2003).

4.4.7. Talleres de explotación

La reaparición de talleres de explotación (sweatshops) en los países desarrollados se atribuye a la disponibilidad de mano de obra migrante barata. Un informe de la OIT sobre los sectores del calzado, el cuero, los textiles y el vestido describía las prácticas de trabajo en dichos talleres clandestinos como «contrarias a los principios más elementales de respeto de los derechos humanos en el trabajo» (OIT, 2000b). En el caso de Europa Meridional, un estudio de la OIT llegó a la conclusión de que los migrantes trabajan sobre todo en la industria manufacturera en las condiciones más difíciles, con los horarios más prolongados y el mayor riesgo de accidentes (Reyneri, 2001).

Recuadro 4.2

El papel de los interlocutores sociales

El hecho de contar con representación y con una voz en el trabajo hace posible que los trabajadores migrantes puedan mejorar sus condiciones de trabajo. Sin embargo, algunas limitaciones legales impiden a los trabajadores migrantes ejercer un cargo sindical, adherirse a organizaciones o establecer sus propios sindicatos. En la Consulta de la OIT a las Organizaciones de Trabajadores sobre Migración Internacional de la Mano de Obra de diciembre de 2003 se reiteró que organizar a los trabajadores migrantes era una tarea primordial para los sindicatos, y que deberían abrogarse las leyes que dificultan la afiliación de los migrantes a un sindicato, al igual que las disposiciones que obstaculicen su afiliación (OIT, 2003a).

Los sindicatos también tienen un papel importante en la promoción de la integración de los migrantes. Por ejemplo, en Irlanda se celebra anualmente una Semana Contra el Racismo en el Lugar de Trabajo, organizada en colaboración con las organizaciones de empleadores y trabajadores, para reflejar la diversidad cultural y prevenir el racismo. En 2002, la semana se consagró a los trabajadores migrantes. En la República Checa, grupos de trabajadores y empleadores participan en un proyecto común para analizar las condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes, haciendo especial hincapié en la discriminación, y para mejorar las calificaciones de los extranjeros a través de programas de educación específicos.

4.4.8. Discriminación e integración

Es posible que los trabajadores migrantes cosechen resultados peores en el mercado de trabajo debido a una serie de desventajas inherentes a su condición, como las limitaciones lingüísticas, el hecho de que no se reconozcan sus calificaciones, la falta de familiaridad con las prácticas de empleo y la falta de redes de apoyo. Sin embargo, los trabajadores migrantes también se ven sometidos a menudo a un trato desigual y otras prácticas

discriminatorias. Estudios de la OIT sobre trabajadores migrantes en Bélgica, Alemania, los Países Bajos y España han llegado a la conclusión de que de cada tres candidaturas presentadas por personas de origen inmigrante, los empleadores rechazan o no tienen en cuenta más de una, mientras que sí tienen en cuenta las de nacionales con idéntica cualificación (Zegers de Beijl, 2000). Recientes estudios en Italia y Suiza han constatado índices aún mayores.

Los elevados niveles de desempleo juvenil entre los inmigrantes de segunda generación y su marginación generalizada constituyen un problema complejo al que deben hacer frente varios países de inmigración. En algunos casos, puede ser la desafortunada herencia de políticas de inmigración anteriores, que dieron por hecho que la inmigración de mano de obra era temporal y por tanto no hicieron nada para facilitar la integración. Independientemente de las razones subyacentes, el efecto ha sido situar a un alto porcentaje de migrantes de segunda y tercera generación en una posición desfavorable en el mercado de trabajo, lo que ha dado como resultado un círculo vicioso de marginación; hoy en día las poblaciones inmigrantes y sus descendientes se concentran en áreas con viviendas deficientes, con un acceso limitado a la escolarización y donde el transporte y otros servicios públicos son de mala calidad. Todo ello, a su vez, trae consigo un inevitable estereotipo de los inmigrantes como personas inclinadas a la delincuencia, «parásitos del sistema de bienestar social» y otras imágenes negativas.

La UE está tomando una serie de medidas con el fin de promover prácticas adecuadas para mejorar la política de integración y luchar contra el racismo. La Comisión Europea también está revisando el concepto de civismo como medio de promover la integración en el marco de la Carta de los Derechos Fundamentales, la mayoría de cuyas disposiciones se aplican a todas las personas independientemente de su nacionalidad.

4.4.9. Repercusiones de las tendencias demográficas a largo plazo en el bienestar

Las tendencias demográficas están obligando a reconsiderar las políticas de migración. En 2003, diez países de Europa Occidental (entendida como la UE-25 más Liechtenstein, Noruega, y Suiza) tenían una mortalidad superior al índice de nacimientos. La migración neta fue positiva en todos esos países europeos, excepto en Estonia, Islandia, Letonia y Lituania (Münz, 2004). Se prevé que para 2050, Armenia, República Checa, Eslovenia, España, Estonia, Grecia, Italia y Letonia tengan edades medias superiores a los 51 años (Naciones Unidas, 2002). Es evidente que será preciso aumentar la edad de jubilación y habrá que tomar medidas para mantener los niveles de población si se quieren mantener el estilo de vida y los niveles de seguridad social actuales (véase el capítulo 5).

Estas cifras sugieren que es probable que la inmigración regulada forme parte del cuidadoso conjunto de políticas necesario para sostener la población activa, los índices de productividad y los niveles de actividad económica necesarios para mantener el bienestar socioeconómico de las poblaciones residentes. Dentro de dicho conjunto de políticas será fundamental ajustar el equilibrio entre la aceptación de un menor crecimiento económico, la absorción de la migración de sustitución y el aumento de los índices de participación en fuerza de trabajo, incluso invirtiendo en la mejora de la productividad de los trabajadores de mayor edad.

4.4.10. Efectos de la migración en los países de acogida

Aunque los datos disponibles indican que los efectos económicos de la inmigración en los países receptores son sobre todo positivos, ya que los recién llegados rejuvenecen la población y estimulan el crecimiento sin inflación, muchas de las percepciones negativas de la inmigración en los países receptores surgen de preocupaciones por supuestos efectos en el desempleo, los niveles salariales y la seguridad social.

Aunque la mayoría de la información disponible se refiere a Europa Occidental y América del Norte, hay pocas pruebas de que los resultados sean diferentes en otros lugares. Un análisis de los estudios dedicados al tema en el Reino Unido llegó a la conclusión de que la «aplastante mayoría de los estudios empíricos están de acuerdo en que básicamente no hay un efecto significativo de la inmigración en los resultados del mercado de trabajo» en términos de empleo y salarios (Gaston y Nelson, 2000). Los estudios de la OCDE sobre la relación entre empleo e inmigración en una serie de países no han llegado a conclusiones claras, mientras que estudios tanto de Europa Occidental como de los Estados Unidos indican cambios muy pequeños en los salarios a causa de la inmigración. Otros estudios han encontrado efectos negativos muy reducidos (de entre el -0,3 y el -0,8 por ciento) en los salarios como consecuencia de la inmigración, mientras que otros sugieren que los salarios de los nacionales, sobre todo de los muy calificados, aumentaron ligeramente (véase, por ejemplo, Hanson et al., 2002).

Otros estudios revelan que la inmigración puede potenciar el empleo como resultado de la expansión de la producción y que la admisión de mano de obra no calificada puede llevar a un aumento de la producción de productos intensivos en mano de obra y un aumento de las exportaciones, elevando de este modo los niveles generales de empleo (Venables, 1999). Los empresarios migrantes también han demostrado su capacidad de impulsar el empleo en los países receptores. Por ejemplo, se calcula que hay más de 59.000 empresas turcas establecidas en Alemania y que generan empleo para unas 330.000 personas (Gaye Erbatur, 2004).

El grado en el que los inmigrantes se benefician de las finanzas públicas o contribuyen a ellas aún no está esclarecido. En la Unión Europea, la repercusión fiscal es variable. En una serie de países (Alemania, España, Grecia, Portugal y Reino Unido), la utilización de los servicios de bienestar social por parte de los inmigrantes es similar y a veces menor a la de los ciudadanos de la UE (Brucker et al., 2002). En el Reino Unido, por ejemplo, un estudio reveló que la población nacida en el extranjero aporta en torno a un 10 por ciento más a los ingresos públicos de lo que reciben en prestaciones y concluyó que, si no fuese por la población inmigrante, sería preciso recortar los servicios públicos o aumentar los impuestos sobre la renta. El Ministerio del Interior británico llevó a cabo un estudio más detallado del impacto fiscal de la población inmigrante en el Reino Unido y calculó que en 1999-2000 los migrantes residentes en el país aportaron 31.200 millones de libras en impuestos, mientras que consumieron 28.800 millones de libras en prestaciones y servicios del Estado, lo que supone una contribución fiscal neta de aproximadamente 2.500 millones de libras (Gott y Johnston, 2002).

Gran parte del efecto parece depender de la edad de los inmigrantes y las características de los sistemas fiscal y de bienestar social. Un estudio llevado a cabo en Alemania ha revelado que los inmigrantes que llegan al país a la edad de 30 años realizan una contribución neta a las finanzas públicas durante su vida, mientras que los que llegan de recién nacidos crean una carga neta a lo largo de su vida. Como los inmigrantes que llegan a Europa Occidental suelen estar en edad de trabajar, es probable que sus contribuciones superen con creces su costo.

Además, sólo los migrantes que residen legalmente y los refugiados reconocidos como tales pueden acceder a las prestaciones de la seguridad social. Los canales regulares de migración tienden a autorizar la residencia y el trabajo sólo a los trabajadores altamente calificados o a los migrantes en áreas en las que falta mano de obra. Los trabajadores migrantes no calificados normalmente sólo reciben un permiso de entrada para trabajo temporal y por tanto no tienen acceso a las prestaciones de desempleo, ya que tienen que abandonar el país una vez que expira su contrato de trabajo. Por otra parte, es poco probable que los migrantes irregulares soliciten prestaciones aunque hayan cotizado.

4.5. Conclusiones

Las decisiones políticas no sólo serán importantes a la hora de determinar los futuros niveles de inmigración en la región, sino que también influirán en los resultados sociales de la migración. Niveles similares de inmigración pueden afectar a los diversos países de maneras diferentes, en función de su historia, sus políticas o su identidad nacional. El surgimiento de guetos de minorías no es una consecuencia natural de la inmigración, sino que puede ser un indicio de la falta de atención a las necesidades de integración. El grado de movilidad social de los inmigrantes también varía, a pesar de las similitudes en los antecedentes económicos y educativos de los recién llegados en comparación con los trabajadores nacionales. Las políticas gubernamentales y las actitudes públicas en los países receptores influyen considerablemente en los resultados de la inmigración.

La complejidad de la migración hace necesario adoptar un planteamiento global para tener en cuenta los múltiples y diversos factores, sobre la base de consideraciones sociales y económicas a largo plazo; por tanto, es preciso evitar la adopción de soluciones a corto plazo motivadas por razones de urgencia política. Es un axioma que las políticas basadas en las consultas con todos los sectores interesados son más fáciles de mantener y aplicar. La transparencia y la coherencia con otras políticas son los mejores puntos de partida para una gobernanza sólida (véase el capítulo 1).

En la 92.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en junio de 2004, la Comisión de los Trabajadores Migrantes analizó la experiencia de diversos planteamientos sobre la protección de los trabajadores migrantes en todo el mundo. La Comisión llegó a la conclusión de que la gestión eficaz de la migración laboral basada en los derechos es la clave para proteger mejor los derechos de los trabajadores migrantes. Este enfoque sobre la gestión de la migración laboral tiene que incluir una serie de elementos fundamentales. En primer lugar, la política en materia de migración debe ser coherente con las condiciones y las realidades del mercado de trabajo. Debe obtenerse la cooperación de los países de origen mediante acuerdos. La política de migración debe contar con un apoyo público amplio, basado sobre todo en el diálogo social.

Deberán ratificarse los convenios de la OIT relativos a la migración y aplicarse sus principios; asimismo, es necesario regular la contratación e impedir la trata de personas, y se requieren medidas para promover el trabajo decente y garantizar que los trabajadores migrantes estén cubiertos por la legislación laboral nacional y los regímenes de seguridad social. También, es necesario adoptar políticas para integrar a los trabajadores inmigrantes y luchar contra la discriminación. Por su parte, los países de origen deben dar una gran prioridad al empleo en sus estrategias de desarrollo, promover el trabajo decente, supervisar la contratación, reducir los costos de la transfe-

rencia de remesas, promover las inversiones productivas de los ahorros de los migrantes y fomentar el retorno y la transferencia de conocimientos.

La OIT tiene ahora ante sí la tarea de preparar un «marco multilateral no vinculante para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos», que deberá inspirarse en las políticas y prácticas óptimas de los Estados Miembros y que aportará directrices para mejorar las políticas y los enfoques relativos a la gestión de la migración. En julio de 2004 se suscribió una asociación estratégica entre la UE y la OIT (véase el volumen I) para reforzar los esfuerzos conjuntos de reducción de la pobreza y mejorar las condiciones de la mano de obra. La estrecha colaboración impulsada por esta asociación en el ámbito del desarrollo incluirá cuestiones relacionadas con la migración.

5. *Envejecimiento, participación en el mercado de trabajo y reforma de las pensiones*

5.1. *Introducción*

El establecimiento de regímenes nacionales de pensiones en los países industrializados constituye uno de los grandes logros del siglo xx. Estos regímenes han demostrado su eficacia en lo que se refiere a aliviar la pobreza entre las personas mayores y les han aportado una seguridad sin precedentes. Sin embargo, aunque Europa cuenta con la experiencia colectiva más prolongada de aportación de pensiones y con las instituciones más maduras, los cambios en las preferencias y en las circunstancias políticas y económicas nacionales han conformado los sistemas de diferente manera en términos de cobertura, prestaciones y costos.

Actualmente, los regímenes de pensiones de Europa Occidental protegen a la mayoría de los trabajadores, proporcionan unos índices favorables de sustitución del salario y gestionan los ingresos y los gastos de manera eficaz y transparente. El hecho de que los mecanismos de autogobernanza, junto con la cobertura adicional cuando es necesario, estén en general bien desarrollados, da a los regímenes de pensiones apoyo popular y estabilidad política.

En las antiguas economías planificadas, en las que la cobertura de las pensiones era total, sus regímenes de pensiones sirvieron para amortiguar las crisis económicas y absorber el desempleo a principios del decenio de 1990. Sin embargo, los costos eran elevados y fue necesario realizar reformas para adaptarlos a las nuevas circunstancias. La reconfiguración de los regímenes de pensiones se convirtió en una prioridad de primer orden a finales del decenio de 1990, y muchos gobiernos adoptaron reformas radicales, como la reducción de los seguros sociales en favor de las cuentas de ahorro individuales de gestión privada.

En los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), que también habían disfrutado de una protección social plena, cada país siguió su propio camino después de 1991. La gestión de las crisis económicas fue la primera prioridad y las reformas se aplazaron. Aunque la hiperinflación redujo el valor real de las pensiones hasta mediados del decenio de 1990, los regímenes de pensiones eran uno de los medios más fiables para evitar la pobreza en los primeros años de la transición.

En Europa Sudoriental, la inestabilidad política y los conflictos armados, combinados con la pérdida de empleos subsidiados y una pesada deuda externa, hicieron que los regímenes nacionales de pensiones se viesen sometidos a una tensión financiera que dejó a millones de personas desvalidas. El crecimiento de la economía informal redujo las contribuciones, y la elevada inflación erosionó la capacidad adquisitiva de los pensionistas. La práctica de no respetar la legislación continúa limitando la cobertura de las pensiones y la lentitud de la recuperación económica deja poco margen para mejorar las prestaciones.

A pesar de estas diferencias, los regímenes de pensiones europeos se enfrentan todos a dos desafíos comunes: el envejecimiento y su repercusión en la financiación de las pensiones, por un lado, y la necesidad de reconfigurar las prestaciones para cubrir las nuevas necesidades, por otro. El diálogo social ha de desempeñar un papel clave para hacer frente a estos desafíos.

5.2. *El envejecimiento de la población*

La población de edad está creciendo rápidamente en Europa. En los últimos 50 años, la esperanza de vida ha aumentado de 63 a 73 años y se espera que aumente hasta 80 años para el año 2050. Los gráficos 5.1 y 5.2 muestran que la población de los países de Europa Occidental es la más envejecida, mientras que las de Europa Sudoriental y el Mediterráneo son las más jóvenes, seguidas de las de la CEI y los nuevos Estados miembros de la UE, aunque la población de estas tres subregiones están envejeciendo más rápidamente.

Aunque el aumento de la esperanza de vida constituye un gran logro¹, no se ha visto acompañado de una prolongación de la vida laboral, sobre todo en los países económicamente más avanzados. En realidad, centrar el debate en la repercusión del envejecimiento en la financiación de la seguridad social resta claridad a la cuestión clave del mercado de trabajo, y especialmente el gran número de personas, sobre todo mujeres, que no están en actividad o que forman parte de la economía informal, y que por lo tanto no contribuyen a los regímenes de pensiones².

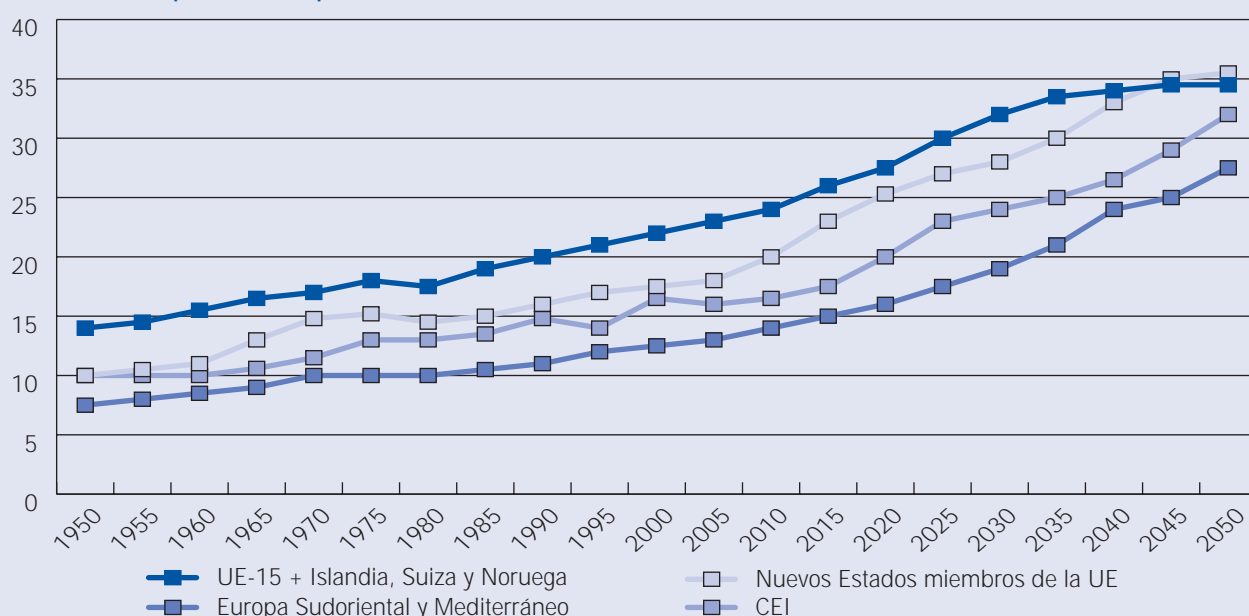
5.2.1. *Reconfiguración de los regímenes de pensiones para cubrir las nuevas necesidades*

Por otra parte, los sistemas de pensiones también deberán hacer frente a los importantes cambios que están teniendo lugar en los mercados de trabajo de la región relacionados, entre otros factores, con el crecimiento del sector de los servicios y el surgimiento de nuevas desigualdades e inseguridades, fruto sobre todo del desarrollo de formas no estándar de empleo. Asimismo, tendrán que adaptarse al cambio en las relaciones de género, sobre todo en las economías más avanzadas, con cambios en la estructura familiar y las pautas matrimoniales.

¹ A pesar de las mejoras de conjunto, algunos de los índices más bajos de esperanza de vida en la región se registran en los países de la CEI, en los que la esperanza de vida se ha ido reduciendo en las dos o tres últimas décadas, con un descenso especialmente acusado a principios del decenio de 1990. Kazajstán y la Federación Rusa registran dos de los índices más bajos (66 y 65 años, respectivamente) (Naciones Unidas, 2002, y base de datos de la OMS European Health for All: www.euro.who.int/hfad).

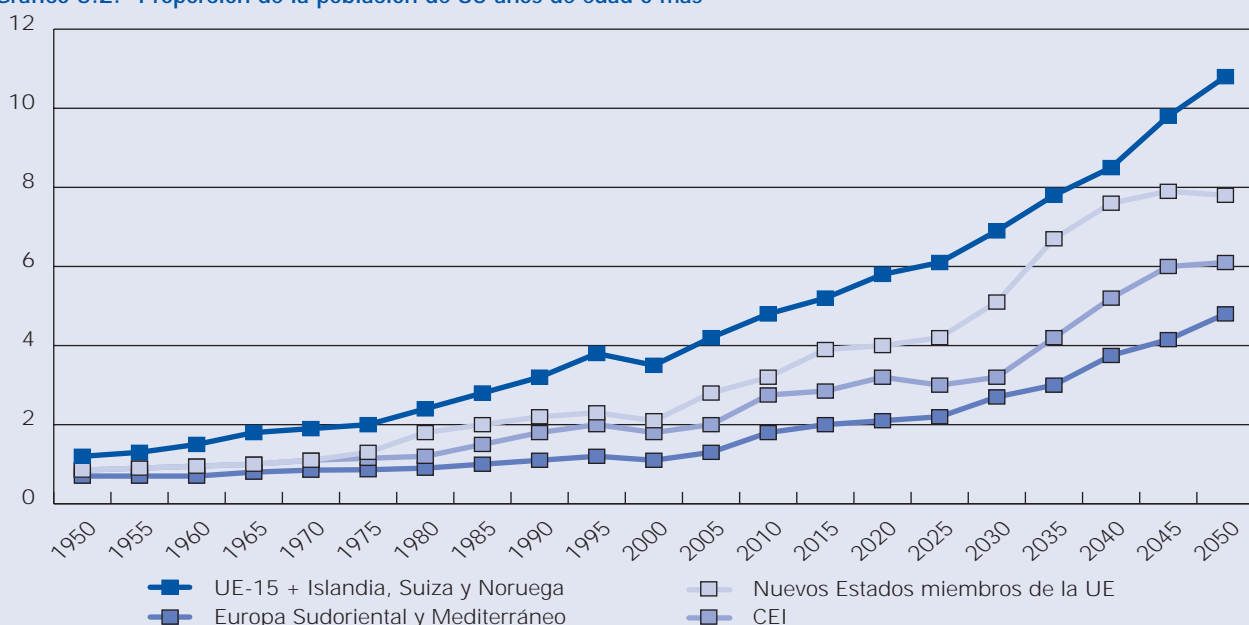
² Véase el apartado «The hidden debate behind demographic ageing» en Hoskins, 2002.

Gráfico 5.1. Proporción de la población de 60 años de edad o más



Fuente: Naciones Unidas (2003) y cálculos propios. Variantes medias.

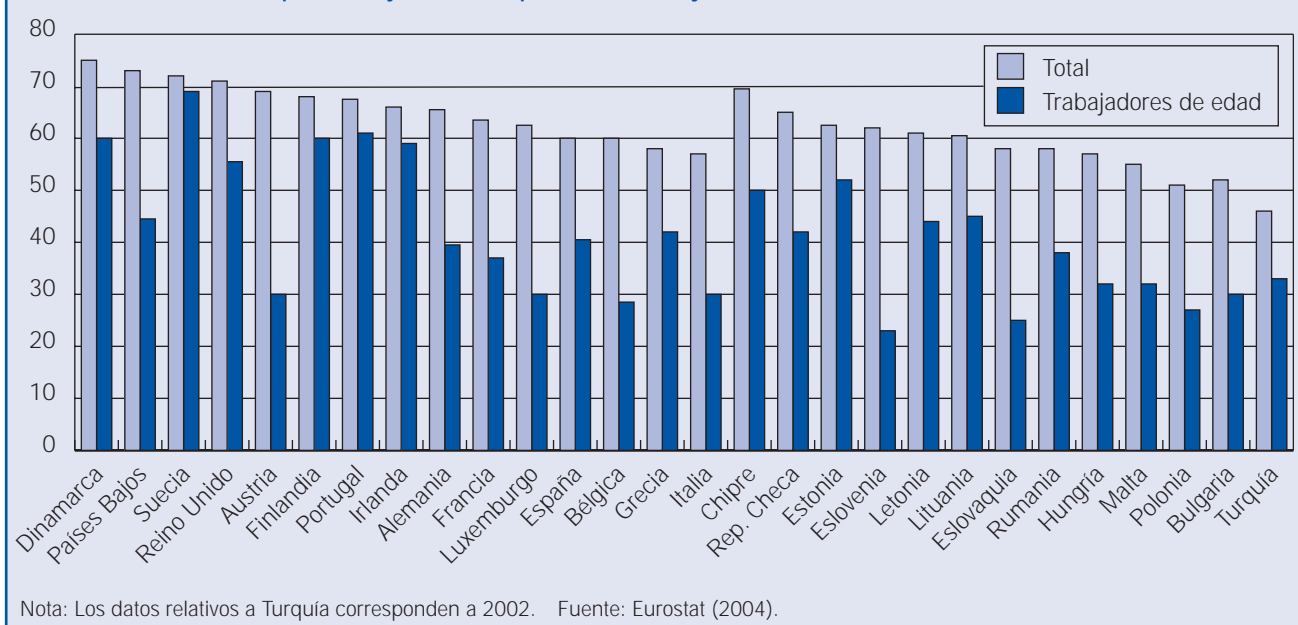
Gráfico 5.2. Proporción de la población de 80 años de edad o más



Fuente: Naciones Unidas (2003) y cálculos propios. Variantes medias.

El presente capítulo explora posibles políticas para hacer frente a estos desafíos y promover el trabajo decente sobre la base de un análisis de la situación del empleo y los sistemas de pensiones, las diversas respuestas políticas y el proceso de deliberación que cuenta con más posibilidades de encontrar soluciones que gozan de un amplio apoyo del público.

Gráfico 5.3. Tasa de empleo total y tasa de empleo de los trabajadores de edad, 2003



5.3. La situación de los trabajadores de edad en el mercado laboral

Como señalamos en el volumen I de este informe (capítulo 1), el crecimiento del empleo en toda la región no ha seguido en general el ritmo de crecimiento del PIB y el desempleo ha seguido en niveles altos, sobre todo entre los jóvenes. Aunque la estructura de la actividad ha cambiado mucho, los índices globales de participación no han aumentado de manera significativa, y a pesar de que los índices de participación femenina han aumentado considerablemente, en general son más bajos que los correspondientes a los hombres, al tiempo que el desempleo tiende a ser más elevado entre las mujeres que entre los hombres.

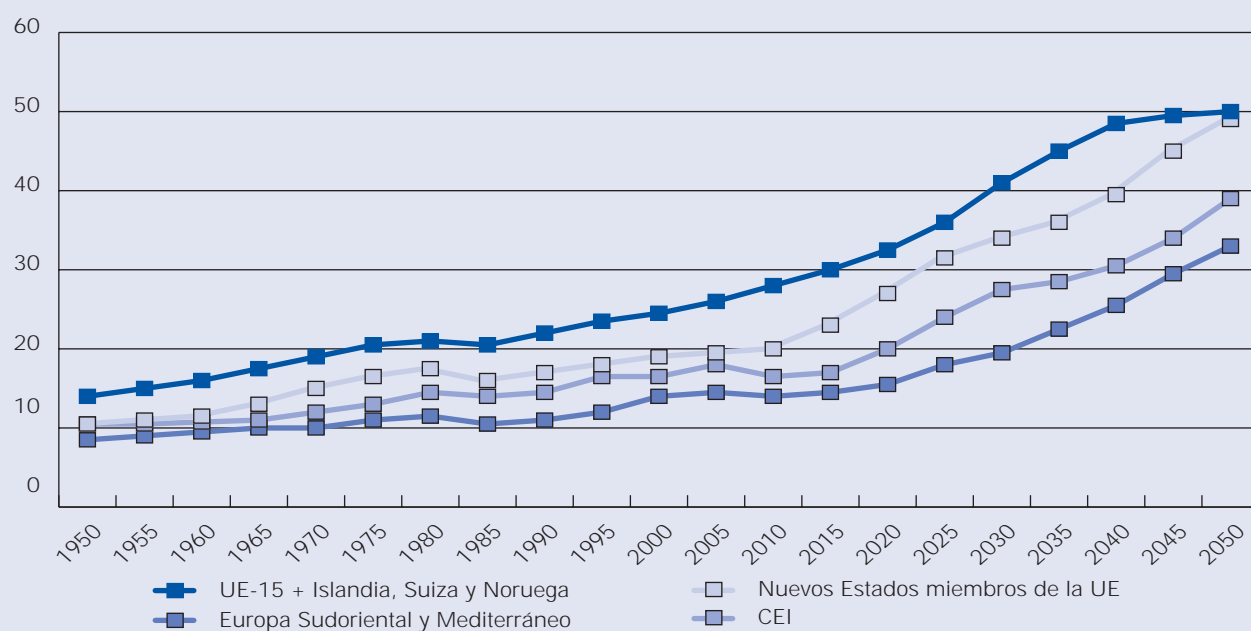
Los índices de empleo y participación de los trabajadores de edad, sobre todo de las mujeres, son bajos y han ido reduciéndose en las dos últimas décadas, en parte debido a jubilaciones anticipadas no deseadas fruto de reestructuraciones económicas y en parte al impacto de los programas de jubilación anticipada³. A pesar de algunas mejoras en los últimos años gracias a políticas destinadas a aumentar la edad de jubilación, la edad de abandono del mercado de trabajo sigue siendo baja. El gráfico 5.3 muestra la tasa de empleo total y la correspondiente a los trabajadores de edad en 2003.

5.3.1. Crecimiento de los índices de dependencia de las personas de edad

En los últimos 20 años se han utilizado la jubilación anticipada o las prestaciones de prejubilación para mitigar las tensiones del mercado de trabajo, lo cual ha provocado un descenso considerable de las edades medias de jubilación, que ya eran bajas en la mayoría de los países. El descenso de los índices de empleo o el escaso crecimiento del empleo han agudizado el

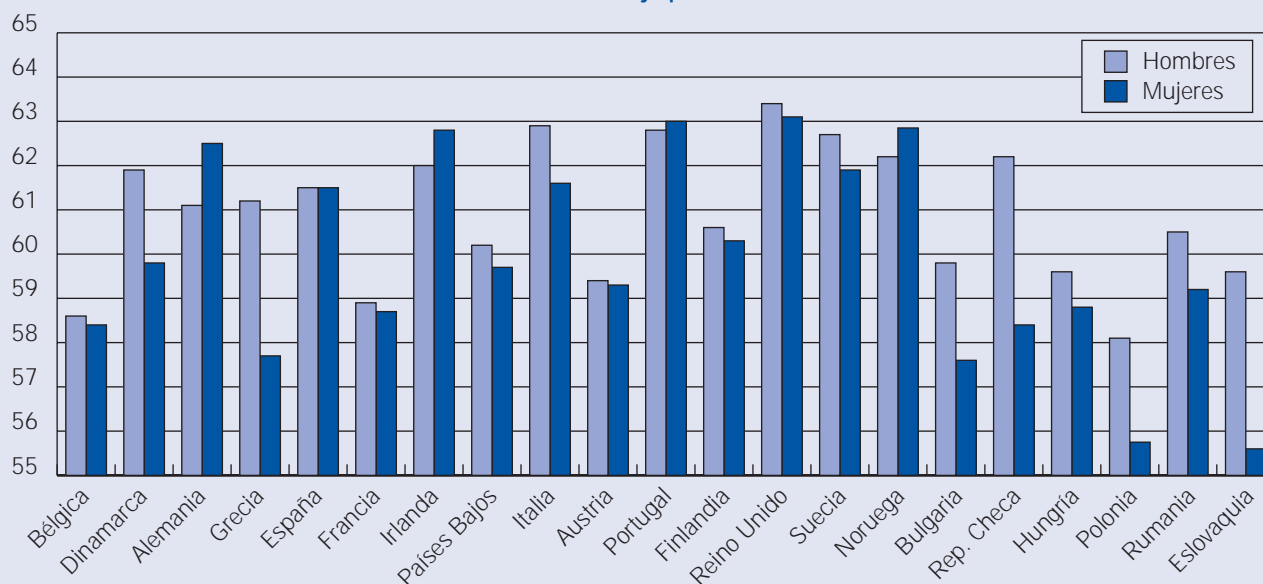
³ Informe solicitado por el Consejo Europeo de Estocolmo: «Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa» COM (2002) 9 final, Bruselas. Disponible en la dirección europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/feb/com_2002_9_es.pdf.

Gráfico 5.4. Índices de dependencia de las personas de edad



Fuente: Naciones Unidas (2003).

Gráfico 5.5. Edad media de abandono del mercado de trabajo por sexo, 2002



Nota: Los datos relativos a Grecia y Rumania corresponden a 2001. Fuente: Eurostat (2004).

problema de la sostenibilidad financiera de las pensiones. Esta situación se ve agravada por las condiciones demográficas, como pone de relieve el gráfico 5.4. La dependencia de las personas mayores ha aumentado considerablemente y seguirá haciéndolo, por lo que muchos países han aumentado la edad legal de jubilación para los hombres, y especialmente para las mujeres. No obstante, como muestran el gráfico 5.5 y el cuadro 5.1, la edad media de abandono del mercado de trabajo sigue siendo baja, sobre todo comparada con la esperanza de vida a los 60 años.

En los países más pobres de la región, las bajas pensiones incitan a muchos jubilados a volver al trabajo (a menudo en la economía informal)

para obtener ingresos adicionales. En contraste con los elevados índices de empleo asalariado en los países que anteriormente tenían economías planificadas, el periodo inicial de la transición se caracterizó por un aumento enorme del empleo independiente en sectores distintos del agrícola (Cazes y Nesporova, 2003).

El debate sobre el futuro de la seguridad social se suele centrar en la carga que supone el envejecimiento de la población y la necesidad de prolongar el empleo en los últimos años, en lugar de en el aumento de los índices de inactividad y desempleo.

Cuadro 5.1. Esperanza de vida a los 60 años y edad media de abandono del mercado de trabajo, 2002

	Esperanza de vida a los 60 años		Edad media de abandono del mercado de trabajo (ambos sexos)
	Hombres	Mujeres	
UE 15 + Noruega			
Bélgica	19,6	23,9	58,5
Dinamarca	19,1	22,4	60,9
Alemania	19,8 ^a	23,9 ^a	60,7
Grecia	20,1 ^b	23,1 ^b	59,4 ^a
España	20,3 ^c	24,9 ^c	61,5
Francia	20,6 ^a	25,7 ^a	58,8
Irlanda	19,2	22,9	62,4
Italia	20,4 ^c	24,8 ^c	59,9
Luxemburgo	19,6	24,2	59,3
Países Bajos	19,5	23,5	62,2
Austria	20,2	24,1	59,3
Portugal	19,4	23,3	62,9
Finlandia	19,5	24	60,5
Suecia	20,9	24,3	63,2
Reino Unido	19,4 ^c	23 ^c	62,3
Noruega	20,2	24	62,5
Nuevos Estados miembros de la UE			
República Checa	17,3	21,5	60,2
Estonia	15,4	21,3	61,6
Chipre	19,5 ^d	22,7 ^d	61,4
Letonia	15,2	20,8	62,4 ^a
Lituania	16,1	21,7	58,9 ^a
Hungría	16,1	20,9	59,2
Polonia	17,1	22	56,9
Eslovenia	18	23,1	61,5 ^a
Eslovaquia	16,4	21	57,5
Europa Sudoriental y Mediterráneo			
Bulgaria	16,1	19,7	58,6
Rumania	16,1	19,7	59,8 ^a

^a = datos correspondientes a 2001. ^b = datos correspondientes a 1999. ^c = datos correspondientes a 2000. ^d = datos correspondientes a 1997.

Fuente: Eurostat (2004).

5.4. Reformas de las pensiones en la región

En Europa Occidental, los sistemas de pensiones se han venido analizando desde principios del decenio de 1980. Durante el decenio de 1990, la atención se centró en las ventajas de dos métodos de financiación, a saber, el sistema de financiación mediante reparto y la capitalización, así como su respectiva vulnerabilidad frente al envejecimiento. Algunos expertos argumentaban que sólo el sistema de financiación mediante cotizaciones se vería afectado y que los regímenes de capitalización serían inmunes al problema. Hoy por hoy casi todo el mundo está de acuerdo en que el envejecimiento afecta a ambos métodos de financiación y que el aumento de los costos no puede resolverse pasando de uno a otro. En el caso de los sistemas de pensiones maduros, el principal desafío que plantea el envejecimiento se refiere a la distribución: ¿cómo asignar el creciente costo de las pensiones dentro de cada generación y entre generaciones?

Recuadro 5.1

Coordinación abierta de las pensiones en la UE

En 2001, la UE amplió el método abierto de coordinación al área de las pensiones «para ayudar a los Estados miembros a desarrollar progresivamente sus propias políticas para preservar la idoneidad de las pensiones y al mismo tiempo mantener su sostenibilidad financiera y hacer frente a los desafíos de las cambiantes necesidades sociales» sobre la base de los siguientes objetivos:

Idoneidad de las pensiones

1. Evitar la exclusión social
2. Permitir a las personas mantener su nivel de vida
3. Promover la solidaridad

Sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones

4. Aumentar los niveles de empleo
5. Prolongar la vida laboral
6. Lograr la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en el contexto de unas finanzas públicas saneadas
7. Ajustar las prestaciones y las cotizaciones de manera equilibrada
8. Garantizar que las pensiones privadas sean adecuadas y sólidas desde el punto de vista financiero

Modernización: cómo responder a los cambios en las necesidades

9. Adaptarse a estructuras de empleo y carreras profesionales más flexibles
10. Realizar las aspiraciones de mayor igualdad entre hombres y mujeres
11. Demostrar la capacidad de los sistemas de pensiones para hacer frente a los desafíos

Se solicita a los Estados miembros que preparen informes nacionales de estrategia sobre las pensiones en los que describan sus esfuerzos para cumplir tales objetivos. El primero de dichos informes se presentó en septiembre de 2002.

Fuente: Basado en *Quality and viability of pensions*, informe conjunto sobre los objetivos y los métodos de trabajo en la esfera de las pensiones, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, noviembre de 2001.

En el proceso de reforma ha habido tres objetivos políticos principales: limitar el nivel de gasto público, prolongar la vida laboral y relacionar más estrechamente los niveles de prestación y de aportación.

5.4.1. La Unión Europea

En la UE, el debate en torno a la reforma tiene lugar en un contexto de estrictas limitaciones autoimpuestas en el gasto público y en un clima en el que los economistas de la corriente dominante defienden recortes fiscales para promover el crecimiento y el empleo en la economía globalizada. Por ejemplo, Alemania se compromete a mantener el índice de contribución por debajo de un nivel determinado: el 20 por ciento para 2020 y el 22 por ciento para 2030. Sin embargo, este enfoque deja menos margen para abordar el desafío distributivo y los sindicatos y otras partes interesadas de varios países argumentan que no debería haber un límite superior fijo respecto de la proporción del PIB que suponen las contribuciones fiscales y sociales. A pesar de todo, en la UE existe un gran consenso en torno a la idea de que la protección social es una inversión social y un factor productivo y que la falta de una protección social adecuada tiene un costo elevado para los individuos y para la sociedad.

Con el fin de estabilizar las finanzas públicas, los países de la UE están haciendo esfuerzos por trasladar los costos de las pensiones de los presupuestos públicos a mecanismos de financiación suplementarios (planes de pensiones empresariales y cuentas individuales). Numerosos países (Dinamarca, Irlanda, Países Bajos, Reino Unido y Suecia) tienen regímenes suplementarios bien desarrollados, mientras que otros (Alemania, España, Grecia, Italia y Portugal) han tomado medidas para desarrollarlos. Sin embargo, trasladar costos al sector privado no resuelve el problema de la distribución. Los debates públicos sobre la carga que constituyen los impuestos y las cotizaciones ponen de manifiesto que es preciso tener en cuenta el presupuesto total de las pensiones, incluidos los costos tanto públicos como privados. Asimismo, cabe señalar en este sentido que el desarrollo de regímenes fiscales favorables para las pensiones privadas debería tener objetivos sociales claros, de modo que no se beneficien únicamente quienes menos ayuda necesitan⁴. El gasto fiscal es otro medio importante de financiar las pensiones y debería ser un componente clave del debate sobre las pensiones⁵.

El segundo objetivo es prolongar la vida laboral. Hay un consenso amplio en torno a la cuestión de que aplazar la jubilación es una respuesta lógica a la longevidad. Sin embargo, en vista de las grandes expectativas puestas en la jubilación, se trata de una medida políticamente difícil en la UE. Además, el objetivo no sólo es aumentar la edad legal de jubilación, sino también la edad *real*, ya que en muchos países gran parte de los trabajadores (por ejemplo, el 45 por ciento de los hombres y el 42 por ciento de las mujeres en Francia) ya no están en una situación de empleo regular cuando llegan a la edad de jubilación. La mayoría está cubierta por varios regímenes (jubilación anticipada, desempleo, invalidez) o ha dejado de formar parte de la población activa (*Conseil d'orientation des retraites*, 2003).

En tercer lugar, muchos gobiernos han intentado establecer una relación más estrecha entre los niveles de prestación y las cotizaciones pagadas. Por ejemplo, Italia y Suecia han introducido regímenes de cotización definidos en los que la pensión depende estrictamente de las cotizaciones acumuladas a lo largo de toda la carrera profesional del trabajador, mientras que España, Francia, Finlandia y Portugal han extendido el período de referencia para calcular las pensiones. Este planteamiento está en consonancia con

⁴ La resolución sobre seguridad social adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001 señala lo siguiente: «Los gobiernos deberían considerar que todo apoyo o incentivo fiscal para esos regímenes debería destinarse a los trabajadores de ingresos medios o bajos».

⁵ Las cantidades en cuestión podrían ser bastante considerables. El Gobierno alemán considera que las disposiciones administrativas introducidas para compensar la reducción prevista en el régimen obligatorio podrían costar unos 12.700 millones de euros anuales en deducciones fiscales y concesiones directas en 2008, una vez que esté en marcha la reforma (Alemania, *National strategy report on old-age pension provision*, 2002).

el objetivo de mejorar la transparencia de los mecanismos de redistribución en los regímenes obligatorios de pensiones. La clave reside en encontrar un equilibrio entre las prestaciones que dependen de las cotizaciones aportadas y las que no, esto es, entre las prestaciones contributivas y las asistenciales. Las decisiones que hay que tomar se refieren al nivel de solidaridad y su financiación, en especial en relación con las circunstancias y actividades que dan lugar a los «derechos automáticos a prestación» (como el desempleo, la maternidad, el cuidado infantil y el cuidado de personas con discapacidades).

La preocupación por aumentar la transparencia plantea la cuestión política de cuál debe ser el grado de redistribución, a quién debe beneficiar y quién debe financiarla. La decisión afecta al grado y la forma de la solidaridad que debe alcanzar el sistema de pensiones y al papel del Estado, los empleadores y los trabajadores a la hora de costear dicha solidaridad.

5.4.2. Europa Central y Oriental

En Europa Central y Sudoriental, el panorama general en materia de pensiones contrasta con el de Europa Occidental en tres aspectos: durante el decenio de 1990 las pérdidas de puestos de trabajo fueron mayores, los gobiernos recurrieron más a los regímenes de pensiones nacionales para absorber su impacto en términos humanos y los regímenes de pensiones han sufrido una reestructuración mucho más profunda.

Durante la primera década de transición, el empleo descendió más del 20 por ciento en la mayoría de estos países, y en algunos más de un tercio (CEPE, 2003b: cuadro B-5 del anexo). Los gobiernos respondieron con nuevas formas de seguridad social, entre otras cosas liberalizando las condiciones para la jubilación anticipada. En pocos años, el número de pensionistas creció un 20 por ciento en promedio, y hasta un 40-60 por ciento en algunos países, tales como Rumania y Polonia (Palacios *et al*, 1999). Estas políticas fueron costosas y cuando se logró de nuevo la estabilidad, la mayoría de los países empezó a recortar los gastos en pensiones, a menudo reduciendo los ajustes por inflación y, prácticamente en todos los países, aumentando la edad mínima de jubilación unos 2 ó 3 años en el caso de los hombres y entre 3 y 6 años en el de las mujeres (cuadros 5.2 y 5.3). Algunos gobiernos también han tomado medidas para mejorar la recaudación de contribuciones, sobre todo a través de los denominados sistemas unificados de recaudación, conforme a los cuales un solo organismo recauda las cotizaciones para varios regímenes de seguro social (por ejemplo, pensiones, atención de salud, desempleo, enfermedad, accidentes de trabajo) y puede incluso recaudar el impuesto sobre la renta.

Cuadro 5.2. Edad de jubilación en los nuevos Estados miembros de la UE, 2003

	Año de adopción	Hombres	Mujeres
República Checa	1995, 2003	En aumento a 63 en 2013	En aumento a 59-63 (en función del número de hijos)
Chipre	1995	65 (jubilación anticipada a los 63 años)	65 (63 para las nacidas antes del 1.1.1935)
Eslovaquia	2003	60, en aumento a 62 en 2006 (9 meses cada año)	53-57 (en función del número de hijos), en aumento a 62 (a un ritmo de 9 meses cada año). Plenamente en vigor en 2014 para quienes tengan cinco hijos o más.
Eslovenia	1999	63 ^{b)}	61
Estonia	1998 (en vigor en 2000)	63	En aumento a 63 en 2016
Hungría	1996	62	En aumento a 62 en 2009
Letonia	1998	62	En aumento a 62 en 2008
Lituania	1994, 2000	62,5	En aumento a 60 en 2006
Malta	1987	61	60
Polonia	1998 (en vigor en 1999)	65; la jubilación anticipada se eliminará a principios de 2007 ^{a)}	60; la jubilación anticipada se eliminará a principios de 2007 ^{a)}

^{a)} Para los nacidos después de 1948, excepto una reducida lista de ocupaciones que deberá especificarse mediante reglamento. Estas pensiones se financiarán por separado, no a través del sistema de seguro social. ^{b)} La jubilación antes de los 63 años para los hombres y de los 61 para las mujeres está penalizada (excepto para determinados grupos de asegurados). Se pueden pagar primas (índices de incremento superiores) para las carreras profesionales de más de 40 años para los hombres y de más de 38 años para las mujeres.

Fuente: OIT.

Cuadro 5.3. Edad de jubilación en los países del Pacto de Estabilidad

	Ley actual y año de aprobación	Hombres	Mujeres
Albania	2003	61 en 2004 con 35 años cotizados, en aumento gradual a 65	56 en 2004 con 35 años cotizados, en aumento gradual a 60
Bosnia y Herzegovina	1998 y 2001, Federación de Bosnia y Herzegovina	65 en 2004 con 20 años cotizados, o cualquier edad con 40 años cotizados ¹	Idem.
	2000, República Srpska	Igual que la Federación de Bosnia y Herzegovina, con la opción de jubilarse anticipadamente a los 63 en 2004 y a los 64 en 2005	Igual que para los hombres, con la opción de jubilarse a los 60 con 20 años cotizados o a cualquier edad con 35 años cotizados
Bulgaria	1999	62,5 en 2004, en aumento a 63 en 2005	57,5 en 2004, en aumento a 60 en 2009
Croacia	1998	63 en 2004, en aumento a 65 en 2008	58 en 2004, en aumento a 60 en 2008
Ex República Yugoslava de Macedonia	2000	64 en 2004	60,5 en 2004, en aumento a 62 en 2007
República de Moldova	1998	62 en 2004 con 30 años cotizados ²	57 en 2004 con 30 años cotizados
Rumania	2000	62 años y 5 meses a mediados de 2004 con 35 años cotizados, en aumento a 65 en 2014	57 años y 5 meses a mediados de 2004 con 30 años cotizados, en aumento a 60 en 2014
Serbia y Montenegro	2003, Serbia	63 con 20 años cotizados, 65 con 15 años cotizados y 53 con 40 años cotizados.	58 con 20 años cotizados, 60 con 15 años cotizados y 53 con 35 años cotizados ³
	2003, Montenegro	60,5 en 2004 con 40 años cotizados, en aumento a 65 en 2013	55,5 en 2004 con 35 años cotizados, en aumento a 60 en 2013

¹ La ley también establece bonificaciones para las personas empleadas en trabajos difíciles o peligrosos, así como para los veteranos de guerra (por ejemplo, un año de trabajo contabiliza como 1,5 o dos años). ² Desde 1999 se ha producido un aumento de seis meses cada año. En 2003, el proceso se suspendió por un período de cinco años, lo que dejó la edad de jubilación en 62 años para los hombres y 57 para las mujeres. ³ Además de la jubilación anticipada para determinadas profesiones, como mineros, trabajadores del transporte, el trabajo submarino y los bailarines de ballet.

Fuente: OIT Budapest: encuesta de los Ministerios de Trabajo de la región efectuada mediante correo electrónico.

Ya más avanzado el decenio de 1990, una vez que remitió la conmoción inicial que supuso la transición, la mayoría de los gobiernos tomó medidas para reconfigurar los paquetes de prestaciones de pensión. Como en el caso de Europa Occidental, dichos esfuerzos se centraron en gran medida en individualizar las pensiones. Algunos países ajustaron sus fórmulas de prestaciones establecidas para reducir la redistribución hacia los trabajadores con ingresos bajos (Eslovaquia y Hungría). Otros sustituyeron prestaciones establecidas por nuevos sistemas de cotizaciones establecidas conforme a los cuales cada trabajador recibe al jubilarse una prestación que depende exclusivamente de las cotizaciones que haya pagado, ajustada para reflejar la esperanza de vida del grupo de edad correspondiente (Letonia y Polonia)⁶.

Una reforma más radical supone la privatización parcial de los regímenes de pensiones, lo cual suele entrañar la reducción de las prestaciones pagadas por los regímenes públicos de pensiones y la creación de nuevos sistemas de cuentas de ahorro individuales gestionadas por el sector privado. Aunque los analistas han desechado la justificación original de que podría evitar una crisis de las pensiones como consecuencia del envejecimiento⁷, la privatización ha tenido amplia aceptación y la han adoptado más de la mitad de los nuevos Estados miembros de la UE⁸, así como Bulgaria, Croacia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Ucrania.

La experiencia hasta ahora indica la existencia de problemas en este planteamiento. En primer lugar, las nuevas cuentas de ahorro individuales se establecen desviando una parte de las contribuciones de pensiones existentes al sector privado⁹. Esto crea un «agujero» en la financiación de los regímenes públicos de pensiones, que deben seguir cubriendo sus obligaciones de pago de prestaciones adquiridas en periodos anteriores. Las dimensiones de este agujero oscilan entre el 0,5 y el 2,5 por ciento del PIB anual durante el próximo medio siglo¹⁰. ¿A quién le corresponderá soportar la carga?

En segundo lugar, aunque se ha promovido la privatización como una manera de reducir la participación del Estado en las pensiones, la experiencia pone de relieve la necesidad de que los gobiernos lleven a cabo tareas nuevas y complejas. Las principales dificultades se refieren a la necesidad de establecer sistemas de registro individualizados para las cotizaciones; coordinar los nuevos sistemas de ahorro individuales para la jubilación con los sistemas anteriores de seguro social en lo que se refiere a las prestaciones de los discapacitados y los sobrevivientes; definir el conjunto de prestaciones que deben aportar las nuevas cuentas de ahorro individuales, y garantizar que los costos administrativos privados se mantengan en niveles razonables que no erosionen los ahorros. Este último aspecto es crucial, ya que en Europa Central los costos administrativos son elevados: en algunos casos llegan a consumir una cuarta parte de los beneficios de la inversión y en otros incluso una cuarta parte de los activos de lo cotizado¹¹.

En tercer lugar, la privatización requiere mercados financieros estables que ofrezcan inversiones rentables. La experiencia regional revela que

⁶ Hay excepciones a esta tendencia. La República Checa ha aprobado importantes reformas que han mantenido los efectos redistributivos en favor de los trabajadores con ingresos bajos y Eslovenia ha aprobado reformas que limitan la diferencia permitida entre las pensiones más elevadas y las más bajas.

⁷ El Banco Mundial planteó este argumento en una publicación de 1994 titulada *Averting the old age crisis*.

⁸ Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia y Polonia.

⁹ Un país, Estonia, también aumentó el índice de cotización que pagan los participantes en el sistema mixto de pensiones.

¹⁰ En Polonia, los costos a largo plazo de la privatización de las pensiones se proyectaron utilizando un Modelo de Presupuesto Social desarrollado por el Instituto de Economía de Mercado de Gdansk en cooperación con la OIT y el Ministerio de Trabajo. El resultado muestra que los costos ascenderán a aproximadamente un 2 por ciento del PIB anual durante 50 años (Chlon-Dominczak, 2002, gráfico 22).

¹¹ En Hungría, los grandes fondos internacionales de pensiones cobraron a sus miembros un 23,8 por ciento de los beneficios brutos de las inversiones en 1990 (Augusztinovic et al., 2002, cuadro 15). En Croacia, Chlon-Dominczak (2004) ha calculado que las tasas de gestión reducirán los activos de los trabajadores en un 26,8 por ciento a lo largo de su carrera laboral.

dichos mercados deben existir antes de que se privatice el sistema de pensiones y que no puede esperarse que la reforma del sistema de pensiones los cree. Así lo ejemplifica la fuerte inversión de los fondos de pensiones privados en bonos del Estado en toda Europa Central. La proporción de dichas inversiones supera el 60 por ciento en Bulgaria, el 65 por ciento en Polonia y Hungría y el 80 por ciento en Croacia (Chlon-Dominczak, 2004). Esta utilización de los ahorros no aporta los elevados rendimientos que los bonos privados pueden ofrecer (si bien con un riesgo mayor) ni sirve para diversificar los riesgos y los activos de las pensiones, objetivo que pretenden alcanzar los defensores de la privatización.

5.4.3. *La Comunidad de Estados Independientes*

En los países de la CEI, los sistemas de pensiones anteriores a la transición también tenían edades de jubilación bajas, niveles de redistribución elevados y sistemas de financiación no transparentes. Sin embargo, la contracción económica de principios del decenio de 1990 fue aún más grave en estos países, al igual que la repercusión de los elevados índices de inflación, factores que redujeron la escala de niveles de prestación y la capacidad adquisitiva de los pensionistas. En muchos países, las estrictas limitaciones fiscales también produjeron retrasos en el pago de las pensiones. No obstante, las medidas tomadas para proteger a los pensionistas más pobres provocaron una situación en la que las pensiones mínimas superaban a los salarios mínimos, con lo que las familias empobrecidas pasaron a considerar las pensiones de sus miembros de edad como una fuente fundamental de ingresos.

A finales del decenio de 1990, muchos países de la CEI empezaron a reestructurar sus sistemas de pensiones con una tendencia similar a la de Europa Occidental y Central hacia pensiones más individualizadas y, en algunos países, a sustituir regímenes de seguro social con cuentas de ahorro individuales gestionadas por el sector privado. En 1998, Kazajstán se situó en la vanguardia de la CEI al respecto al sustituir íntegramente su sistema de seguro social, al modo chileno. En 2001, la Federación Rusa adoptó un sistema basado en tres pilares, mientras que Azerbaiyán y Kirguistán han adoptado leyes que establecen cuentas individualizadas de pensiones. Los obstáculos a los que debe hacer frente la adecuada aplicación de estos sistemas son la existencia de mercados financieros privados pequeños y subdesarrollados, los elevados costos administrativos y la falta de una fuente de ingresos que permita cubrir los elevados costos de transición que entraña pasar a sistemas de capitalización. Además, los regímenes públicos de pensiones de los países de la CEI siguen encontrando dificultades para recaudar las cotizaciones obligatorias, al tratarse de economías con grandes sectores informales.

5.5. *Respuestas políticas*

Como se ha señalado más arriba, ha habido un cambio importante en la comprensión del desafío que plantea el envejecimiento y las opciones políticas disponibles. El planteamiento en boga a nivel mundial hace una década (la sustitución de los seguros sociales por cuentas de ahorro individuales) ha quedado obsoleto ante la evidencia de que todos los regímenes de pensiones, independientemente de cómo se organicen o financien, se verán afectados por el envejecimiento. Al mismo tiempo, cada vez se reconoce más la importancia de la política de empleo y del mercado de trabajo en lo que se refiere a elevar los índices de empleo y prolongar la vida laboral.

5.5.1. El aumento de los índices de empleo

La promoción del empleo puede ser muy útil para mitigar los efectos del envejecimiento de la población en los regímenes de protección social, sobre todo allí donde hay amplios sectores de economía informal. Tal y como indican las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001 en materia de seguridad social, es fundamental aumentar el empleo y la participación de todos los grupos de población, en particular la de las mujeres, los jóvenes, los migrantes y los trabajadores de edad. Los Consejos Europeos de Lisboa (2000) y Estocolmo (2001) establecieron objetivos para aumentar los índices de empleo de la UE en 2010 a cerca del 70 por ciento de la población en edad de trabajar en su conjunto, con porcentajes por encima del 60 por ciento en el caso de las mujeres y del 50 por ciento en el de los trabajadores de edad. Estos objetivos suponen la creación de unos 20 millones de empleos en toda la UE-15.

Recuadro 5.2

Repercusión del aumento de la participación en la fuerza de trabajo

Cálculos de la OIT basados en modelos revelan que en un país de la UE en rápido proceso de envejecimiento con una edad real de jubilación de 60 años y un índice de participación femenina similar al de los Países Bajos, el índice de dependencia combinado de los desempleados y los pensionistas por vejez estaba en 1995 en torno a los 62 dependientes por cada 100 personas empleadas. Si la edad de jubilación real se aumentase a los 67 años en 2030 y la participación femenina alcanzase el nivel europeo más elevado en la actualidad (Suecia), el índice de dependencia combinada ascendería en 2030 a alrededor de 68 por cada 100 personas empleadas. En las condiciones actuales (sin cambios en la edad real de jubilación de 60 años y sin cambios en la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo), dicha proporción sería de 80 por cada 100, esto es, un 18 por ciento más.

Fuente: OIT (2001c).

El principal motivo de la limitada participación de las mujeres es el hecho de que tengan que asumir la mayor parte de las responsabilidades domésticas y de cuidados familiares. El Consejo Europeo de Barcelona (2002) instó a los Estados miembros a eliminar los desincentivos a la participación femenina en la fuerza de trabajo y a esforzarse en proporcionar para 2010 atención infantil al menos al 90 por ciento de los niños de entre tres años de edad y la edad de escolarización obligatoria y al menos al 33 por ciento de los niños menores de tres años. Naturalmente, las disposiciones relativas a los permisos, también son importantes en lo que toca a conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares. Sin embargo, puede que sea más eficaz reasignar determinados recursos de los permisos a tiempo completo a una combinación de trabajo y cuidados y al desarrollo de los servicios de atención infantil. La inmigración también ofrece muchas posibilidades para mejorar los índices de participación en la fuerza de trabajo¹². Por ejemplo, España y Grecia esperan que los inmigrantes generen una oferta adicional importante de mano de obra¹³.

¹² Véase el «Estudio de caso sobre el envejecimiento y la migración en Europa» en OIT (2004e).

¹³ El informe nacional de estrategia español hace hincapié en la contribución de los trabajadores extranjeros a la situación financiera favorable del sistema de seguro social. El número de extranjeros cubiertos por el sistema se multiplicó por más de dos, de 332.000 en 1999 a 792.000 en 2002 (Consejo de la Unión Europea, 2003).

En la mayoría de los países se promovía la jubilación anticipada entre otras cosas con la esperanza de mejorar las perspectivas de trabajo de los jóvenes. Sin embargo, hay dudas sobre si han tenido ese efecto, en parte porque los flujos de entrada y salida en el mercado de trabajo no suelen tener lugar en los mismos sectores, empresas u ocupaciones. Además, como se enfatiza en la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162), los problemas de empleo de los trabajadores de edad deben abordarse dentro de una estrategia de pleno empleo y las políticas deben garantizar que los problemas de empleo no se trasladen de una categoría de población a otra.

5.5.2. Prolongación de la vida laboral

Prolongar la vida laboral es una manera importante de aumentar los índices de empleo. El Consejo Europeo de Barcelona estableció un objetivo de aumento progresivo de unos cinco años en la edad media de abandono del mercado laboral para 2010 (Comisión Europea, 2003b). Sin embargo, todas las medidas que se tomen con este propósito deben tener en cuenta las necesidades y los derechos de las personas de edad, sobre todo de las que han sufrido malas condiciones de trabajo, han cotizado durante mucho tiempo o tienen problemas de salud¹⁴. La prolongación de la vida laboral también requiere medidas complementarias que proporcionen una verdadera libertad de elección a los trabajadores de edad a la hora de decidir si quieren seguir trabajando o jubilarse.

Existe una relación muy estrecha entre los niveles de educación y de empleo de los trabajadores de edad. En 2001, en la UE-15, el índice de empleo de los trabajadores más calificados entre 60 y 64 años de edad duplicaba al de los trabajadores poco calificados (*ibid.*, cuadro 4); el resto de la región registra tendencias similares (Fortuny *et al.*, 2003). Sin embargo, los trabajadores de edad no representan una proporción significativa de los receptores de programas de empleo y formación, a pesar de ser un colectivo cada vez más importante. En la UE-15 y los nuevos Estados miembros, la formación permanente ha sido objeto de debate durante años. Las actitudes estereotipadas hacia las personas de edad siguen siendo el principal obstáculo a su empleo; en este sentido, el papel de los empleadores es crucial.

Recuadro 5.3

Employers Forum on Age (EFA) (Foro de los Empleadores sobre la Edad): las ventajas para las empresas de la diversidad de edades

El EFA promueve una mano de obra que abarque a todas las edades, enfatizando las ventajas para las empresas en términos de amplitud de los conocimientos disponibles, la posibilidad de evitar carencias de calificaciones a causa de la partida de empleados con experiencia y la adaptación a nuevos mercados. Al abandonar los prejuicios sobre la edad, las empresas obtienen ventajas competitivas y beneficios financieros, a saber:

Empleadores: menores costos como resultado de una mejor retención de los empleados y del acceso a una mano de obra más amplia.

Mercado: posibilidad de acercarse a clientes de diferentes grupos de edad.

Reputación: el civismo de la empresa contribuye al compromiso de las partes interesadas y a la lealtad a la marca.

Fuente: www.efa.org.uk.

¹⁴ Dentro de la UE, entre las personas que hoy cuentan entre 55 y 64 años de edad, los trabajadores con escasa calificación empezaron a trabajar en promedio a los 18 años, tres años antes que los trabajadores más calificados. En Francia, las personas con una formación inferior a la secundaria empezaron a trabajar en promedio ocho años antes que las personas con educación terciaria (Comisión Europea, 2003b).

También hacen falta medidas para luchar contra la discriminación por edad, de ahí la importancia de la adopción de la Directiva del Consejo 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000, sobre discriminación, que incluye la edad entre otros motivos no cubiertos anteriormente por los textos de la UE¹⁵. La República Eslovaca también ha aprobado legislación que prohíbe la discriminación por razón de edad.

Recuadro 5.4

Legislación eslovaca por la que se prohíbe la discriminación por razón de edad

La ley núm. 387/1996 prohíbe a los empleadores publicar anuncios de trabajo que incluyan límites de edad. El Plan Nacional de Empleo (2000) incluye medidas para eliminar la discriminación y realizar un seguimiento del ejercicio del derecho al empleo por parte de grupos vulnerables. El nuevo Código del Trabajo (2002) establece que las personas físicas tendrán derecho a trabajar y elegir libremente su empleo, a unas condiciones de trabajo justas y a estar protegidas frente al desempleo sin discriminaciones de ningún tipo por una serie de motivos, entre ellos la edad.

Fuente: Fortuny et al (2003).

Para facilitar la transición gradual del trabajo a la jubilación, algunos países han introducido regímenes de jubilación flexibles mediante medidas como la eliminación de la edad legal de jubilación y la autorización del trabajo flexible a tiempo parcial. Finlandia está introduciendo una edad flexible de jubilación entre los 62 y los 68 años a partir de 2005 y ofrece mayores índices de acumulación de los derechos de pensión en dicha edad. España permite combinar pensiones y trabajo después de los 65 años, con el incentivo de un incremento en la pensión por cada año adicional trabajado. Sin embargo, en muchos países la jubilación sigue siendo inflexible y quienes trabajan más tiempo no reciben una compensación adecuada (Consejo de la Unión Europea, 2003).

5.5.3. Reforma de las pensiones

La reforma de las pensiones sólo podrá hacer frente a las presiones demográficas si aumentan los niveles de empleo y las personas de edad disponen de opciones viables para seguir trabajando. En este sentido, las reformas necesarias en toda Europa son similares: mayores incentivos dentro de los sistemas de pensiones para retrasar la jubilación; normas que faciliten la jubilación gradual; incentivos para que los trabajadores ahorren para su jubilación; y medidas de información pública para que se conozcan mejor las opciones disponibles. Además, es necesario reconfigurar el paquete de prestaciones de pensión para reflejar los cambios que están teniendo lugar en Europa y, en las economías en transición, fortalecer la gobernanza de los regímenes de pensiones anticipándose a tensiones financieras derivadas del envejecimiento demográfico.

Las actuales transformaciones sociales y económicas implicar que los jubilados de mañana tendrán perfiles profesionales y circunstancias familiares muy diferentes de los actuales. Al reconfigurar el paquete de prestaciones, es especialmente necesario tener en cuenta las cuestiones de género, ya que las mujeres suelen salir perdiendo mucho en las actuales reformas de

¹⁵ La Directiva exige a todos los Estados miembros que tomen medidas legislativas en los próximos cinco años para prohibir la discriminación directa e indirecta en el trabajo sobre la base de la edad y otros motivos.

las pensiones. Además, en muchos países es muy necesario introducir una pensión mínima adecuada para responder a las consecuencias que la creciente inseguridad en los puestos de trabajo y el desarrollo de formas de empleo no estándar puedan tener en los futuros ingresos por jubilación.

El surgimiento de los sistemas privados tiende a aumentar las desigualdades y suscita preocupación en torno a la idoneidad de las pensiones futuras. Es necesario contar con un marco normativo adecuado y reducir los costos administrativos¹⁶.

Una opción que se está siguiendo en Dinamarca, los Países Bajos y Suecia es el desarrollo de regímenes sectoriales basados en acuerdos colectivos. Estos regímenes los gestionan conjuntamente las organizaciones de empleadores y de trabajadores y garantizan un alto nivel de cobertura, ya que abarcan a todos los trabajadores del sector en cuestión. Alemania, Bélgica, España e Italia también están siguiendo este enfoque o se plantean hacerlo.

En Europa Central también surgen importantes cuestiones de género en países que han sustituido los seguros sociales con cuentas individuales de ahorro, muchos de los cuales (Bulgaria, ex República Yugoslava de Macedonia y Polonia) han aplazado decisiones importantes sobre los nuevos paquetes privados de prestaciones. Una de las mayores incertidumbres se refiere a la conversión de los ahorros en una renta vitalicia tras la jubilación, ya que la utilización de cálculos separados de esperanza de vida para hombres y mujeres haría que las mujeres recibiesen pensiones aproximadamente un 20 por ciento más bajas que los hombres con historiales de trabajo y ganancias similares. La igualdad de género requiere el empleo de cálculos uniformes para ambos sexos en el sistema privado obligatorio o subvencionado, como en todos los sistemas obligatorios de gestión pública.

En segundo lugar, los sistemas individualizados de pensiones introducidos en Europa Central dan pie a preocupaciones relacionadas con los trabajadores con ingresos bajos, que están más expuestos al riesgo de caer en la pobreza en la vejez en países en los que la redistribución se ha visto seriamente recortada. La situación es especialmente preocupante en lo que se refiere a las mujeres. Aunque las edades de jubilación de mujeres y hombres se han ido igualando en algunos países, sigue habiendo diferencias (véase Comisión Europea, 2003b, cuadros 2 y 3). La persistencia de dichas diferencias adquiere un nuevo significado en el contexto de la individualización de las pensiones, ya que, dada la diferencia de salarios en razón del género, el resultado será que las mujeres tendrán pensiones más bajas. En estas circunstancias, igualar la edad de jubilación puede ser la única manera viable de limitar este riesgo.

En tercer lugar, Europa Central se enfrenta a la necesidad de mejorar la eficiencia de los regímenes de pensiones eliminando las fugas por las que se pierden recursos y haciendo frente a los puntos débiles que pueden dar lugar a pérdidas en condiciones de presión demográfica. Entre ellos se encuentran la recaudación de las cotizaciones para la pensión. La principal solución adoptada (sistemas de recaudación unificados) sólo sirve frente a determinadas formas de evasión, a saber, el cumplimiento parcial, que puede detectarse comparando los registros de diferentes organismos gubernamentales. Es menos útil a la hora de hacer frente a los principales problemas relacionados con la práctica endémica de declarar salarios de los trabajadores inferiores a los reales, la economía informal y la tolerancia administrativa respecto de las infracciones que cometen determinadas grandes empresas. Hacen falta iniciativas al más alto nivel, incluidas campañas para aumentar

¹⁶ La OCDE calcula que los costos administrativos de los regímenes privados de pensiones oscilan entre el 10 y el 35 por ciento de las cotizaciones, lo cual limita seriamente la tasa real de rendimiento de las cotizaciones pagadas (Consejo de la Unión Europea, op. cit.: 85).

el grado de concienciación de la falta de cumplimiento y sus consecuencias negativas. Los nuevos planteamientos adoptados deben ajustarse a contextos específicos y contar con la participación activa de los interlocutores sociales. En lo que se refiere a la economía informal, debe darse prioridad a las empresas no registradas con capacidad de pagar cotizaciones. Los gobiernos deberían predicar con el ejemplo aplicando una política de tolerancia cero ante el incumplimiento por parte de las empresas públicas y paraestatales.

Otra cuestión es la que se refiere a los elevados costos administrativos de las pensiones privadas, que están erosionando los ahorros de las pensiones. Dichos costos son injustos en cualquier contexto, pero resultan especialmente preocupantes cuando los recursos para la jubilación están sometidos a presión. Algunos gobiernos son reacios a intervenir con la esperanza de que la competencia reduzca los costos. Sin embargo, el envejecimiento limita el margen de tiempo del que disponen las fuerzas del mercado para actuar y el control de dichos mercados por parte de unas pocas grandes empresas hace dudar de que vaya a suceder a corto plazo. Esto no deja alternativa a la regulación si se quieren proteger los ahorros de los trabajadores.

Por último, los gobiernos de Europa Central deben hacer frente a los costos de transición de la privatización en el contexto del envejecimiento. La desviación de las cotizaciones de las pensiones a cuentas de ahorro individuales de gestión por el sector privada está creando déficit abultados y persistentes. Es preciso realizar proyecciones a largo plazo en consulta con los interlocutores sociales para revisar el ritmo de las transferencias de ingresos previstas a la luz de las presiones del envejecimiento. En el caso de los países que han aprobado leyes de privatización pero aún no las han aplicado, dichas proyecciones ofrecen una oportunidad para revisar la estrategia global o las dimensiones del segundo pilar del sistema. No hay soluciones sencillas, pero cuanto antes se aborde el problema, mayores serán las probabilidades de evitar una mayor reducción de las prestaciones.

5.6. Conclusiones

Aunque los sistemas de pensiones han suscitado una gran atención y se han tomado determinadas medidas para hacer frente a los problemas asociados al envejecimiento de la población, sigue siendo necesario hacer grandes esfuerzos en la mayoría de los países de la región. Normalmente suele hacerse hincapié en los aspectos técnicos de la reforma de las pensiones, mientras que el proceso en sí de definir y aplicar las reformas se suele pasar por alto. Sin embargo, se trata de un factor clave, ya que no hay una solución estándar para tales cuestiones (Reynaud, 2000). Cada país necesita definir su propia respuesta al desafío que plantea el envejecimiento en términos de distribución y formular un nuevo pacto social sobre las pensiones. Además, la dependencia respecto de lo hecho hasta ahora es especialmente importante en este ámbito, ya que las decisiones tomadas con anterioridad influyen considerablemente en las actuales opciones políticas¹⁷. La calidad del proceso de reforma es fundamental. Deben aportarse garantías a largo plazo para las pensiones, que constituyen un aspecto importante de la seguridad de las personas. Para evitar el conflicto entre las perspectivas a largo plazo y la inmediatez política a corto plazo, es esencial desarrollar la colaboración entre las fuerzas políticas y las sociales. La participación de los interlocutores sociales es crucial en este sentido.

¹⁷ El modelo de pensiones del Banco Mundial, el denominado modelo «de los tres pilares», ha tenido poca repercusión en el proceso de reforma de las pensiones en Europa Occidental, y su importancia en un contexto de sistemas bien establecidos y eficaces se ha visto limitada por su planteamiento de «fórmula única» y *tabula rasa*.

La experiencia de Europa Occidental revela que, más allá de la cuestión de las reformas, es necesario supervisar y gestionar los sistemas de pensiones para garantizar su viabilidad a largo plazo. El actual proceso de adaptación, que a menudo se percibe como una «crisis», ejemplifica en realidad la capacidad de adaptación de los regímenes de pensiones maduros, lo cual es una característica vital si se quiere garantizar un compromiso a largo plazo. Además, sobre todo en las democracias industrializadas, los sistemas de pensiones son un buen medio para tomar decisiones consensuadas sobre distribución de los ingresos y seguridad en la vejez. Sin embargo, es fundamental ofrecer los medios y las maneras de alcanzar estos objetivos políticos colectivos. Un planteamiento que ha demostrado su validez en este sentido (por ejemplo en Alemania, los Estados Unidos, Japón y recientemente en Francia) es el establecimiento de un organismo asesor compuesto por los interlocutores sociales, académicos y expertos calificados.

La necesidad de soluciones que combinen el empleo, la protección social y la promoción de los derechos y el bienestar de los trabajadores en un contexto de búsqueda de consenso pone de relieve el papel clave que puede desempeñar la OIT en los procesos de reforma y se corresponde con la filosofía del Programa de Trabajo Decente. En realidad, la reforma de las pensiones es un ejemplo perfecto de desarrollo de un enfoque integrado a nivel nacional. La actuación de la OIT en este ámbito tiene una dimensión triple.

En primer lugar, proporciona un marco normativo y directrices políticas acordadas a nivel tripartito. En este sentido, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) es especialmente importante en la región¹⁸. Además, las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001 con respecto a la seguridad social reflejan un nuevo consenso internacional entre los gobiernos y los interlocutores sociales y proporcionan a la OIT una nueva visión de la seguridad social adaptada a las necesidades actuales. La resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo relativa a un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada (2004) también proporciona directrices para la mejora de las políticas de inmigración en el contexto del envejecimiento.

En segundo lugar, el enfoque tripartito de la OIT es importante en lo que se refiere a facilitar la búsqueda del consenso sobre una combinación viable de las reformas del mercado de trabajo y de las pensiones que cubra las necesidades y expectativas de la sociedad. Las instituciones financieras internacionales y algunos gobiernos tienden a pasar por alto estos factores y parecen más preocupados por la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones que por su sostenibilidad social. La participación de los interlocutores sociales en el proceso es importante para alcanzar un amplio consenso nacional y la OIT trabaja activamente, sobre todo en Europa Central y Oriental, para apoyar su participación informada en la toma de decisiones y en la gobernanza de los regímenes de pensiones y las instituciones del mercado de trabajo.

Por último, la OIT aporta conocimientos a nivel internacional respecto de todas las cuestiones relacionadas con el trabajo, incluida la protección social y laboral, la creación de empleo, el diálogo social y los derechos de los trabajadores, aspectos todos ellos relacionados con el envejecimiento. En este sentido, el Programa de Trabajo Decente proporciona una respuesta global acorde a la amplitud del problema del envejecimiento de la población.

La importancia de la promoción del empleo productivo y decente está presente en todo este análisis, ya que es el medio más eficaz para garantizar

¹⁸ La Carta Social Europea hace referencia a este Convenio al definir el nivel mínimo de protección y el Código Europeo de Previsión Social reproduce sus principales disposiciones.

que las presiones demográficas que afectan a los regímenes de seguridad social sean manejables y para garantizar un bienestar social y unos ingresos mínimos a las personas en la vejez. El Programa Global de Empleo de la OIT es una respuesta a esta necesidad y una contribución fundamental al Programa de Trabajo Decente. En consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, promueve el objetivo cuantitativo de aumentar el empleo libremente elegido y de calidad como requisito clave para erradicar la pobreza.

Para abordar la cuestión de la inadecuación de la cobertura de la seguridad social en numerosos países, la OIT ha puesto en marcha la Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos, con objeto de promover y apoyar la ampliación de la cobertura de la seguridad social para abarcar a quienes no están cubiertos o cuentan con escasa protección por parte de los regímenes actuales. La OIT también participa activamente en las iniciativas del sistema multilateral sobre el envejecimiento. Por ejemplo, contribuyó ampliamente a la Conferencia Ministerial sobre el Envejecimiento (Berlín, 2002), organizada por la CEPE¹⁹, que adoptó la Declaración Ministerial de Berlín y la Estrategia de Aplicación Regional²⁰. El trabajo de la OIT sobre el envejecimiento en la región se apoya mucho en dicha Estrategia.

¹⁹ La Conferencia se convocó como seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Madrid, 2002).

²⁰ La Estrategia incluye diez principios cuyos objetivos son, entre otros, adaptar los sistemas de protección social a las consecuencias del envejecimiento, permitir a los mercados de trabajo responder a las consecuencias económicas y sociales del envejecimiento y promover el aprendizaje permanente (www.unece.org/ead/pau/age/berl/berl_list_docs.htm).

Bibliografía

- Agell, J. 1999. «On the benefits from rigid labour markets: Norms, market failures, and social insurance», in *The Economic Journal* (Oxford, Blackwell Publishers), núm. 109, febrero.
- Allaire, G. et al. 1995. «Persistance du chômage et insertion», en A. Degenne et al. (directores de la publicación): *L'analyse longitudinale dans le marché du travail* (Marsella, CEREQ).
- Arro, R. et al. 2001. *Labour market flexibility and employment security: Estonia*, Employment Paper Series, 2001/25 (Ginebra, OIT).
- Atkinson, A. B., y Micklewright, K. J. 1991. «Unemployment compensation and labor market transitions: A critical review», en *Journal of Economic Literature*, vol. 29, págs. 1679-1727.
- Auer, P. 2004. *Protected mobility for employment and decent work: Labour market security in a globalized world*, documento elaborado para la Séptima Reunión Regional de la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo (Lisboa).
- Auer, P. et al. 2004. *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (Ginebra, OIT).
- . 2002. *Stable or unstable jobs: Has job stability decreased in industrialized countries?* Employment Strategy Papers, 2001/26 (Ginebra, OIT).
- Auer, P., y Cazes, S. 2003. *Employment stability in an age of flexibility: Evidence from industrialized countries* (Ginebra, OIT).
- Auer, P., y Gazier, B. (directores de la publicación) 2002. *The future of work, employment and social protection* (Ginebra, OIT).
- Augusztinovics, M. et al. 2002. «The Hungarian pension system before and after the 1998 reform», en E. Fultz (director de la publicación): *Pension reform in Central and Eastern Europe* (Budapest, OIT), vol. 1.
- Axmann, M. 2004. *Facilitating labour market entry for youth through enterprise-based schemes in vocational education and training and skills development*, documento de trabajo núm. 48 del SEED (Ginebra, OIT).
- Bach, S. 2003. *International migration of health workers: Labour and social issues*, documento de trabajo, Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra, OIT).
- Becker, G. 1983. *El capital humano. Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación* (Madrid, Alianza Editorial).
- Bernabè, S. 2002. *A profile of informal employment: The case of Georgia*, documento de trabajo núm. 2002/9 del Sector de Empleo (Ginebra, OIT).
- Biagi, M. 2002. *Job creation policies at local level and the role of the social partners in Europe*, documento de trabajo núm. 9, Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (Ginebra, OIT).

- Blakemore, A., y Hoffman, D. 1989. «Seniority rules and productivity: An empirical test», en *Economica* (Londres), vol. 56, núm. 223, págs. 359-371.
- Blanc, C. 2004. *Pour un écosystème de la croissance: rapport au Premier ministre, Assemblée Nationale*, París. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/044000181.shtml>
- Blanchard, O. 2002. *Designing labor market institutions*, comentarios realizados en la Conferencia «Después de la transición», Varsovia, abril de 2002. <http://econ-www.mit.edu/faculty/blanchar/papers.htm>
- Blanchard, O., y Philippon, T. 2004. *The quality of labor relations and unemployment*, documento de trabajo núm. 10590 de la Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER), junio. www.nber.org/papers/w10590
- Brown, D., y Earle, J. 2002. *Job reallocation and productivity growth under alternative economic systems and policies: Evidence from the Soviet transition*, documento de trabajo núm. 514 del William Davidson Institute. www.wdi.bus.umich.edu
- Brücker, H. et al. 2002. *Managing migration in the European welfare state*, en T. Boeri et al. (directores de la publicación): *Immigration policy and the welfare system* (Oxford, Oxford University Press), pág. 74.
- Cazes, S., y Nesporova, A. 2003. *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe* (Ginebra, OIT).
- . 2001. *Towards excessive job insecurity in transition countries*, Employment Paper Series, 2001/23 (Ginebra, OIT).
- CEPE. 2004. *Economic Survey of Europe: 2004*, núm. 1 (Ginebra).
- . 2003a. *Economic Survey of Europe: 2003*, núm. 1 (Ginebra).
- . 2003b. *Economic Survey of Europe: 2003*, núm. 2 (Ginebra).
- . 2001a. *Economic Survey of Europe: 2001*, núm. 1 (Ginebra).
- . 2001b. *Economic Survey of Europe: 2001*, núm. 2 (Ginebra).
- Chlon-Dominczak, A. 2004. *Funded pensions in transition economies in Europe and Central Asia: Design and experience* (estudio preparado con la colaboración de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, en cooperación con el Banco Mundial).
- . 2002. «The Polish pension reform of 1999», en E. Fultz (director de la publicación): *Pension reform in Central and Eastern Europe* (Budapest, OIT), vol. 1.
- Clark, N. 2003. *Migrant workers – overworked, underpaid and over here*. <http://www.tuc.org.uk/international/tuc-6850-f0.cfm>
- Comisión Europea. 2004. *Proyecto de Informe conjunto sobre el empleo 2003/2004* (Bruselas), documento COM(2004) 24 final/2.
- . 2003a. *Employment in Europe* (Bruselas).
- . 2003b. *The Stockholm and Barcelona targets: Increasing employment of older workers and delaying the exit from the labour market*, Commission Staff Working Paper SEC(2003) 429 (Bruselas).
- . 2003c. *The social situation in the European Union, 2003* (Bruselas).
- . 2002a. *Employment in Europe* (Bruselas).
- . 2001. *Employment in Europe* (Bruselas).
- . 2000. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración*, documento COM(2000) 757 final (Bruselas).
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). 2003: *World Investment Report 2003: FDI policies for development: National and international perspectives* (Ginebra).
- Conseil d'orientation des retraites. 2003. *Retraites: fiches pour l'information et le débat* (París). <http://www.cor-retraites.fr/article247.html>
- Consejo de la Unión Europea. 2003. *Informe conjunto de la Comisión y el Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones*, Empleo y Asuntos Sociales, marzo.
- Crnkovic-Pozajic, S. 2004. *Labour market flexibility and employment security in Croatia*, documento de trabajo sobre flexiseguridad, de próxima aparición, septiembre.

- Doogan, K. 2002. *Insecurity and long-term employment: The European experience*, documento presentado en el III Congreso Internacional de la Work and Labour Network, Osnabrück, 22-25 de mayo.
- Eamets, R., y Masso, J. 2004. *Labour market flexibility and employment protection regulation in the Baltic States*, documento para el debate núm. 1147, Institute for the Study of Labour, Universidad de Tartu.
- Earle, J. S., y Pauna, C. 1998. «Long-term unemployment, social assistance and labor market policies in Romania», en *Empirical Economics*, vol. 23, núm. 1/2, págs. 203-235.
- Erlinghagen, M., y Knuth, M. 2002. «Kein Turbo-Arbeitsmarkt in Sicht: Fluktuation stagniert – Beschäftigungsstabilität nimmt zu», en *IAT-Report 2002-4* (Gelsenkirchen, Institut Arbeit und Technik).
- Ernst & Young. 2004. *Europe: The opportunity of diversity*, Attractiveness of Europe survey. http://www.ey.co./global/content.nsf/International/RECH_-_European_Investment_Monitor
- Eurobarometer. 2004. *Public opinion in the European Union*. http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf
- Eurostat. 2004. *European social statistics. Social protection. Expenditure and receipts*. Datos de 1992-2001 (Luxemburgo).
- Fay, R. G. 1996. *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: Evidence from programme evaluations in OECD countries*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers núm. 18 (París, OCDE).
- Fetsi, A. 2003. *Vocational education and training developments in South Eastern Europe*, ETF documento de trabajo de la Fundación Europea de Formación (Turín).
- FMI. 2004. *Perspectivas de la Economía Mundial* (Washington, DC), abril. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/01/index.htm>
- . 2003. *Perspectivas de la Economía Mundial* (Washington, DC), abril. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/01/index.htm>
- Fortuny, M. et al. 2003. *Employment promotion policies for older workers in the EU accession countries, the Russian Federation and Ukraine*, Employment Paper 2003/50 (Ginebra, OIT).
- . 2003b. *Eastern Europe and Central Asia*, documento regional (Turín).
- Fundación Europea de Formación (ETF). 2003a. *Acceding and candidate countries*, documento regional (Turín).
- . 2003b. *Eastern Europe and Central Asia*, documento regional (Turín).
- Gaston, N., y Nelson, D. 2000. *The employment and wage effects of immigration: Trade and Labour Economics Perspectives* (Universidad de Nottingham, Centre for Research on Globalisation and Economic Policy), documento de investigación 2001/28.
- Gaye Erbatur, N. 2004. *International migration: Promoting management and integration*, exposición presentada al Foro Europeo sobre Población, 2004: Population challenges and policy responses, 12-14 de enero, Ginebra.
- Godfrey, M. 2004. *Towards a national plan for youth employment in the Azerbaijan Republic* (Moscú, Oficina Subregional de la OIT para Europa Oriental y Asia Central).
- Gott, C., y Johnston, K. 2002. *The migrant population in the UK: Fiscal effects*, estudio de investigación realizado por Home Office Research, Development and Statistics Directorate (Londres), RDS Occasional Paper núm. 77.
- Gregg, P., y Tominey, E. 2004. *The wage scar from youth unemployment*, documento de trabajo núm. 04/097 de CMPO (Universidad de Bristol).
- Hall, P., y Soskice, D. (directores de la publicación). 2001. *Varieties of Capitalism. The institutional foundations of comparative advantage* (Oxford, Oxford University Press).
- Haltiwanger, J., y Vodopivec, M. 1999. *Gross worker and job flows in a transition economy: An analysis of Estonia* (Washington, DC, Banco Mundial).

- Hanson, G. et al. 2002. «Immigration and the US economy: Labour-market impacts, illegal entry, and policy choices», en T. Boeri et al. (directores de la publicación) 2002, *Immigration policy and the welfare system* (Oxford, Oxford University Press), pág. 192.
- Hatton, T. J., y Williamson, J. G. 2002. *What fundamentals drive world migration?*, Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER), documento de trabajo núm. 9159 (Cambridge, MA), septiembre.
- Hoskins, D. D. 2002. «Reflexiones acerca de los problemas del envejecimiento» en *Revista internacional de seguridad social*, enero-marzo, vol. 55, núm. 1 (Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social).
- Jack, A. 2004. «Putin's deeds will speak louder than words for sceptics», en *Financial Times* (Londres), 26 de mayo.
- Kok, W. 2003. *Jobs, jobs, jobs: Creating more employment in Europe*, informe del Employment Task Force (Bruselas, Comisión Europea). http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/task_en.htm
- Koning de et al. 2004. *Policies for full employment*. http://www.dwp.gov.uk/resourcecentre/policy_strategy.asp.
- Kwiatkowski, E. et al. 2001. *Labour market flexibility and employment security: Poland*, Employment Paper Series, 2001/28 (Ginebra, OIT).
- Layard, R., y Nickell, S. 2004 «Help for Europe's jobless is not hard to find», en *Financial Times* (Londres), 23 de marzo.
- Lichtenberg, F. 1981. *Training, tenure and productivity*, Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER) documento de trabajo núm. 671.
- Lubyova, M., y van Ours, J. 1999. «Unemployment duration of job losers in a labour market in transition», en P. Aghion y W. Carlin (directores de la publicación): *The Economics of Transition* (Blackwell Publishing), vol. 7, núm. 3, págs. 665-686.
- Malinvaud, E. 2003. «Réformes structurelles du marché du travail et politiques macro-économiques», en *Revue de l'OFCE*, julio.
- Meade, J. E. 1995. *Full employment regained? An Agathotopian dream*, Occasional Paper 61, Universidad de Cambridge.
- Molle, W. 1994. *The economics of European integration: Theory, practice, policy* (Aldershot, Ashgate Publishing Co.).
- Moreno-Fontes Chammartin, G., y Cantú-Bazaldúa, F. 2004. *Migration prospects after the 2004 enlargement of the European Union*, documento de trabajo sobre migraciones internacionales (Ginebra, OIT), de próxima aparición.
- Münz, R. 2004. *Population and migration in 2003-2004*, taller de la OIT, julio.
- Naciones Unidas. 2003. *World Population Prospects: The 2002 Revision*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (Nueva York).
- . 2002. *National Population Policies 2001*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (Nueva York).
- . 2000. *Nosotros los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, Informe del Milenio del Secretario General de las Naciones Unidas (Nueva York).
- Niebuhr, A., y Stiller, S. 2004. «Integration and labour markets in European border regions», junio (de próxima aparición en *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*).
- OCDE. 2004. *OECD Employment Outlook* (París), julio.
- . 2003a. *OECD Employment Outlook: Towards more and better jobs* (París).
- . 2003b. *Trends in International Migration: SOPEMI 2003 Edition* (París, SOPEMI).
- . 2002. *OECD Employment Outlook* (París).
- . 2001a. *OECD Employment Outlook: Reconciling social and employment goals* (París).
- . 2001b. *Knowledge, work organisation and economic growth*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, núm. 50 (París).
- . 1997. *Employment Outlook* (París).
- O'Higgins, N. 2001. *Desempleo juvenil y política de empleo: una perspectiva global* (Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

- . 1997. *The challenge of youth unemployment*, Employment and Training Papers núm. 7 (Ginebra, OIT). www.ilo.org/public/english/employment/skills/youth/publ/
- OIT. 2004a. *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (Ginebra).
- . 2004b. *Actas Provisionales* núm. 9, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión (Ginebra).
- . 2004c. *Cómo salir del pozo: Polonia frente a la globalización y el ingreso a la UE*, en OIT en línea, DCOMM, Sala de prensa.
- . 2004d. *Un buen comienzo: trabajo decente para los jóvenes*, documento informativo para la Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir, Ginebra, 13-15 de octubre de 2004.
- . 2004e. *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión (Ginebra).
- . 2004f. *Improving prospects for young women and men in the world of work: A guide to youth employment* (Ginebra).
- . 2004g. *ILO Migration Survey 2003: Country Summaries*. Sector de Protección Social (Ginebra).
- . 2003a. Informe de la Consulta a las Organizaciones de Trabajadores sobre Migración Internacional de Mano de Obra, organizada por el Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT y ACTRAV, Nyon, Suiza, 15 y 16 de diciembre de 2003.
- . 2003b. *Key Indicators of the Labour Market*, 3.ª edición (Ginebra). www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/index.htm
- . 2002a. *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Ginebra). www.ilo.org/public/english/employment/gems/download/women.pdf
- . 2002b. *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión (Ginebra).
- . 2001a. *Alto al trabajo forzoso*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Ginebra).
- . 2001b. *La industria de la construcción en el siglo XXI: su imagen, perspectivas de empleo y necesidades en materia de calificaciones*, informe para el debate de la Reunión tripartita sobre la industria de la construcción en el siglo XXI: su imagen, perspectivas de empleo y necesidades en materia de calificaciones, Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra).
- . 2001c. *Seguridad social: temas, retos y perspectivas*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión (Ginebra).
- . 2000a. *Making the best of globalization: Migrant worker remittances and micro-finance*, informe de taller, 20-21 de noviembre (Ginebra).
- . 2000b. *Prácticas laborales de las industrias del calzado, el cuero, los textiles y el vestido*, informe para el debate de la Reunión tripartita sobre las prácticas laborales de las industrias del calzado, el cuero, los textiles y el vestido, Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra).
- . 1998. *Resolución concerniente a la medición del subempleo y las situaciones de empleo inadecuado*, adoptada por la Decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 6-15 de octubre.
- . 1996. *El empleo en el mundo 1996/97: Las políticas nacionales en la era de la mundialización* (Ginebra).
- O'Leary, C. et al. 2001. *Manual on evaluation of labour market policies in transition economies* (Ginebra, OIT).
- Palacios, R. et al. 1999. *Pension reform in transition economies* (Washington, DC, Banco Mundial).
- PNUD. 2002. *Avoiding the dependency trap: The Roma in Central and Eastern Europe*, informe regional sobre desarrollo humano (Bratislava, PNUD-DRECEI).

- Ramírez-Machado, J. M. 2003. *Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective*, Conditions of Work and Employment Series núm. 7 (Ginebra, OIT).
- Red de Empleo de los Jóvenes. 2003. Consolidated outcome of the high-level panel's working groups on employability, equal opportunities, employment creation and entrepreneurship, proyecto para la discusión en la segunda reunión del grupo de alto nivel, OIT, Ginebra, 30 de junio – 1.º de julio de 2003. www.ilo.org/public/english/employment/strat/yen/download/consoldoc.pdf
- Reynaud, E. (director de la publicación). 2000. *Social dialogue and pension reform: United Kingdom, United States, Germany, Japan, Sweden, Italy, Spain* (Ginebra, OIT).
- Reyneri, E. 2001. *Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union*, International Migration Paper Series (Ginebra, OIT).
- Riboud, M. et al. 2002. Does Eurosclerosis matter? «Institutional reform and labor market performance in Central and Eastern European countries», en B. Funck y L. Pizzati (directores de la publicación): *Labor, employment, and social policies in the EU enlargement process* (Washington, DC, Banco Mundial).
- Rodrik, D. 2003. *Growth Strategies*, Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER) documento de trabajo núm. 10050, octubre. www.nber.org/papers/w10050
- Ryan, P. 2001. «The school-to-work transition: A cross-national perspective», en *Journal of Economic Literature*, vol. 39, núm. 1. www.econ.cam.ac.uk/faculty/ryan/
- . 1998. «Is apprenticeship better? A review of the economic evidence», en *Journal of Vocational Education and Training*, verano, vol. 50, núm. 2, págs. 289-325.
- Sapir, A. 2003. *An agenda for a growing Europe – Making the EU economic system deliver*, informe de un grupo de estudio independiente de alto nivel creado por iniciativa del Presidente de la Comisión Europea, julio.
- Schneider, F. 2002. *Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world*, documento presentado en un taller, Australian National Tax Centre, Canberra, 17 de julio.
- Souza-Poza, A. 2004. «Job stability and job security: A comparative perspective on Switzerland's experience in the 1990s», en *European Journal of Industrial Relations*, marzo, vol. 10, núm. 1, págs. 31-49.
- Taran, P., y Geronimi, E. 2003. «Globalization, Labour and Migration: Protection is Paramount», *Perspectives on Labour Migration* (Ginebra, OIT).
- Traxler, F. et al. 2001. *National labour relations in internationalized markets. A comparative study of institutions, change and performance* (Oxford, Oxford University Press).
- Trichet, J.-C. 2004. *European priorities: An ECB perspective*, discurso pronunciado en el European Institute, Washington, DC, 23 de abril. www.ecb.int/key/04/sp040423_1en.html
- Unión Europea. 1999. *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre, documento SN 200/99 (Bruselas).
- Večerník, J. 2001. *Labour market flexibility and employment security: Czech Republic*, Employment Paper Series 2001/27 (Ginebra, OIT).
- Venables, A. 1999. «Trade liberalization and factor mobility: an overview», en R. Faini et al. (directores de la publicación): *Migration: The controversies and the evidence* (Londres, Cambridge University Press).
- Vodopivec, M. et al. 2003. *Unemployment benefit systems in Central and Eastern Europe: A review of the 1990s*, Social Protection Discussion Paper Series núm. 0310 (Washington, DC, Banco Mundial).
- Wanner, E. 1999. Prólogo a «Changes in job stability and job security», número especial del *Journal of Labour Economics*, vol. 17.
- Williamson, O. E. 1985. *Las instituciones económicas del capitalismo* (México, Fondo de Cultura Económica).

- World Economic Forum. 2003. *The Global Competitiveness Report 2002-2003* (Oxford, Oxford University Press).
- Zegers de Beijl, R. 2000. *Documenting discrimination against migrant workers in the labour market: A comparative study of four European countries* (Ginebra, OIT).