

LA POLÍTICA DE EMPLEO DE LA OIT Y SU INFLUENCIA EN EL MODELO ESPAÑOL*

Tatsiana Ushakova**

RESUMEN:

En esta contribución, se pretende estudiar y evaluar la influencia de las propuestas de la OIT en el ámbito del empleo sobre el modelo de relaciones laborales español, especialmente en el contexto actual de crisis financiera y económica. La importancia de observar la situación en España a la luz de los criterios de la OIT se explica por la indudable interdependencia de los Estados y la influencia mutua de las políticas nacionales en todos los ámbitos, incluido el de las relaciones laborales. Las organizaciones internacionales de carácter universal constituyen uno de los catalizadores de la interacción normativa e internacionalización de los sistemas jurídicos de los Estados.

PALABRAS CLAVE:

Empleo; política de empleo; Organización Internacional del Trabajo (OIT); estándares laborales internacionales; crisis financiera y económica.

ABSTRACT:

The purpose of this contribution consists in studying and evaluating the influence of the ILO proposals in the field of employment upon the Spanish labor relations-

* Este estudio se ha realizado en el marco del Proyecto de investigación *La respuesta de la OIT ante la crisis económica: orientaciones para las políticas internacionales y nacionales para impulsar la recuperación, con especial referencia a la política nacional española (DER2010-17767)*.

** Dpto. de Dcho. del Trabajo y de la S. Social, Universidad Rey Juan Carlos • tatsiana.ushakova@gmail.com

hip model, especially in the context of current financial and economic crisis. The importance to observe the situation in Spain in the light of the ILO criteria can be explained by the undeniable interdependence of States and the mutual influence of national policies in all areas, including labor relationship. International organizations of universal character are the catalysts of the rules interaction and internationalization of the State legal systems.

KEYWORDS:

Employment; employment policy; International Labour Organization (ILO); international labour standards; financial and economic crisis.

1. INTRODUCCIÓN: LA POLÍTICA DE EMPLEO EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS FINANCIERA Y ECONÓMICA

En la etapa actual, se puede afirmar que la creación de empleo constituye una de las preocupaciones principales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Basta visitar la página oficial de la Organización para darse cuenta de este hecho. El descenso del empleo se perfila como una consecuencia, pero también como un agravante, de la crisis financiera y económica mundial. Según los datos de la OIT, en estos años, el desempleo ha alcanzado los niveles más altos en la historia, y exige el esfuerzo de todos los países para situar el objetivo de la creación de empleo en el centro de las políticas económicas y sociales.

En el quinto año después del comienzo de la crisis, el crecimiento mundial ha registrado una desaceleración, y el desempleo ha comenzado a aumentar de nuevo, dejando unos 197 millones de personas sin trabajo en 2012¹, y más de 200 millones en 2013². Los pronósticos para los próximos años no parecen optimistas. Se espera que, en 2017, el número de desempleados en el mundo alcance los 208 millones³.

La gravedad de la situación no solo se refleja en los datos numéricos, sino también en los indicadores estratégicos. Se manifiesta, en particular, a través de la inversión del orden de los objetivos o, si quiere, pilares del mandato constitucional de la OIT sobre los que descansa el trabajo decente, en esencia, el marco integrador de la Organización⁴. Si en los instrumentos anteriores que contenían los cuatro objetivos estratégicos del trabajo decente, la protección de los derechos fundamentales

1. ILO, 2013a:10.

2. ILO, 2013b:1.

3. *Idem*.

4. Acerca del trabajo decente, *cfr.* el número monográfico de *Relaciones Laborales. Revista Crítica de teoría y práctica*, nº 15-18 (2012), coordinado por J.L. Gil y Gil, en especial, Gil y Gil, 2012: 87.

en el trabajo ocupaba el primer lugar, seguido por el empleo, la protección social y el diálogo social, actualmente, el imperativo “crear trabajo” se sitúa al principio de la lista⁵. No obstante, tanto el empleo productivo como el trabajo decente son condiciones *sine qua non* “para alcanzar una globalización equitativa”⁶.

En este sentido, se plantea una serie de interrogantes: ¿Resultan las acciones de la OIT suficientemente efectivas y útiles para sus Estados miembros en estos momentos? Y, por su parte, ¿son respetuosos los Estados miembros con los estándares laborales elaborados por la Organización?⁷

2. COMPROMISOS DE LA OIT EN MATERIA DE EMPLEO

Hay que señalar que la OIT es una de las primeras organizaciones intergubernamentales, creada incluso con anterioridad a las Naciones Unidas (ONU), en 1919. Emergió en la llamada época de la “Gran Depresión” que, en cierto modo, se asemeja a la etapa actual, y resurgió con un mandato renovado después de la Segunda Guerra Mundial, con el propósito de “examinar todas las políticas económicas y financieras internacionales a la luz de los objetivos fundamentales”, reconocido en la Declaración de Filadelfia de 1944⁸.

Tanto en el Preámbulo de la Constitución de la OIT como en la Declaración de Filadelfia [art. III (a)], se le confiere a la Organización la competencia en materia de empleo. Es más, de manera ambiciosa, se marca el objetivo de consecución del “pleno empleo”, poco realista en el panorama actual⁹.

El comienzo de la crisis coincide con la adopción de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008¹⁰. Le sigue el Pacto Mundial para el Empleo, de 2009¹¹. El Pacto aborda las repercusiones de la crisis en los

-
5. Ver Programa de Trabajo Decente en: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-es/index.htm> (consultado el 4 de junio de 2013). En la misma línea de ideas, ver Bonet Pérez, 2007: 39.
 6. *Idem*.
 7. *Cfr.* Gravel et al., 2011: 210.
 8. La Declaración de Filadelfia, relativa a los fines y objetivos de la OIT, constituye un Anexo y parte integrante de la Constitución de la OIT. El texto de la Constitución puede consultarse en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:3259372182136793::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907 (visitado el 5 de junio de 2013). Sobre el papel de la Declaración de Filadelfia, entre otros, Supiot, 2010; Servais, 2011: 28-29.
 9. Ushakova, 2013: 290-291.
 10. OIT, 2008. Esta es la tercera declaración de principios y políticas de gran alcance, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo desde la Constitución de la OIT en 1919. Es heredera de la Declaración de Filadelfia, de 1944, y de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998. La Declaración de 2008 expresa la visión contemporánea del mandato de la OIT en la era de la globalización.
 11. OIT, 2009. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, celebrada en Nueva York, en junio de 2009, invitó a la OIT a que presentara el Pacto en el período de sesiones del ECOSOC.

ámbitos social y del empleo promoviendo una recuperación productiva, centrada en la inversión, el empleo y la protección social. De este modo, el propósito central del Pacto es proponer una base acordada internacionalmente para impulsar las políticas orientadas a una recuperación económica con oportunidades de trabajo decente.

En aras del seguimiento de la Declaración de 2008 y del cumplimiento del Pacto de 2009, la OIT lleva a cabo un análisis de su normativa sobre el empleo, esto es, cuatro convenios y dos recomendaciones en la materia¹². Todos estos instrumentos se vinculan a épocas bastante anteriores a la crisis y, por lo tanto, a unos contextos políticos y económicos muy distintos. Así, desde el punto de vista estratégico, suscita dudas la pertinencia del objetivo del pleno empleo, anunciado en el art. 1 del Convenio n° 122 sobre la política del empleo, de 9 de julio de 1964¹³:

“1. Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

2. La política indicada deberá tender a garantizar:

- a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo;
- b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;
- c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.

12. Se trata del Convenio n° 122 sobre la política del empleo, de 1964, en vigor desde el 15 de julio de 1966; el Convenio n° 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, de 1975, en vigor desde el 19 de julio de 1977; el Convenio n° 88 sobre el servicio del empleo, de 1948, en vigor desde el 10 de agosto de 1950; el Convenio n° 181 sobre las agencias de empleo privadas, de 1997, en vigor desde el 19 de junio de 1997; la Recomendación n° 189 sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, de 1998, y la Recomendación n° 193 sobre la promoción de las cooperativas, de 2002. Los cuatro convenios mencionados están ratificados por España.

13. El Convenio n° 122 cuenta con 107 ratificaciones en la fecha de 1 de junio de 2013. El objetivo del pleno empleo aparece en los textos de convenios posteriores de la OIT (n° 168 y n° 169) y en los instrumentos internacionales de carácter universal: el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, de 1966 (art. 6.2); en la Carta Social Europea, de 1961 (Parte II, art. 1.1), y la Carta Social Europea (Revisada), de 1996 (Parte II, art. 1.1). Del mismo modo, la normativa de la UE contempla promover “un alto nivel del empleo”. Ver Rodríguez-Piñero Royo et al., 2006: 45.

3. La indicada política deberá tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales”.

En 2011, y, en particular, en el panorama español, la pregunta “¿Ha desaparecido el pleno empleo?” planteada por el Director General de la OIT¹⁴ resulta un tanto sarcástica. Este objetivo formaba parte de las políticas nacionales en las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cuando la productividad, el empleo y los salarios crecieron a un ritmo constante, sin sufrir presiones inflacionistas. Fue entonces cuando la OIT adoptó el Convenio n° 122. Como sabemos, desde la década de los ochenta, esta política se ha visto superada por la preocupación de aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo¹⁵. En este contexto, ha cobrado fuerza la tesis neoliberal de que el funcionamiento eficiente del mercado, una vez conseguido su equilibrio, debería traducirse en el pleno empleo. No obstante, la realidad ha desmentido la idea de que es preciso desregular el mercado de trabajo para terminar con el desempleo, y se ha confirmado que el objetivo del pleno empleo solo es viable en el contexto de unas políticas públicas activas¹⁶.

14. OIT, 2011a: párrs. 98-99.

15. En los términos empleados por Valdés Dal-Ré, “la palabra ‘flexibilidad’ evoca una determinada cualidad o habilidad, consistente en la capacidad de acomodación o adaptación a las circunstancias cambiantes del entorno”. Trasladada al ámbito de las relaciones laborales, y en su versión más elemental, “alude a la capacidad que dispone el titular de la organización empresarial para acomodar o adoptar la gestión del factor trabajo a los cambios de muy diversa índole (económicos, tecnológicos u organizativos...) con incidencia en el funcionamiento y marcha de la actividad productiva”. Valdés Dal-Ré, 2011: 5.

16. *Cfr.* Sempere Navarro et al., 2005: Capítulo IV; Bonet Pérez, 2007: 40; Stiglitz, 2009: 11-12. Según Rodríguez-Piñero Royo, las políticas activas de empleo son “el conjunto de programas y medidas, llevadas a cabo por los poderes públicos, que tienen como objetivo mejorar las posibilidades de inserción de los desempleados en el mercado de trabajo –ya sea por cuenta propia como por cuenta ajena–, adaptar la formación y cualificación para el empleo de los trabajadores y fomentar el espíritu empresarial”. Rodríguez-Piñero Royo et al., 2006: 50.

Tal y como indican unas de las últimas reformas, las políticas activas de empleo en España serán objeto de una evaluación continuada. El Gobierno se compromete a presentar anualmente una memoria sobre el gasto, incluido el necesario para la gestión del sistema y los resultados al respecto, con el objetivo de otorgar mayor transparencia a las políticas de empleo y de formación, y de contribuir a garantizar la eficacia y eficiencia del gasto en consonancia con los objetivos fijados. Esa memoria debe incluir la evaluación específica de la mejora de los procedimientos de la modalidad de formación para el empleo de demanda, en cuanto a la reducción de las cargas burocráticas, rigideces del sistema y la incorporación de las PYMES. Ver la disp. adicional 15ª de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, *BOE* n° 162, p. 49166, y el comentario correspondiente en Casas Baamonde y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, 2012: 58-60. Ver, al respecto, entre los estudios más recientes, Navarro Nieto y Costa Reyes, 2013.

El comienzo del siglo XXI anuncia un cierto despertar de la euforia liberal. En 2003, el Consejo de Administración adopta el Programa Global de Empleo (PGE), que establece diez elementos fundamentales, incluidas las estrategias económicas, como la promoción del comercio y la inversión para fomentar el empleo productivo y el acceso a los mercados de los países en desarrollo¹⁷. El PGE constituye el marco fundamental de la OIT en materia de políticas de empleo y propugna la aplicación de un enfoque integrado que incluya intervenciones tanto a nivel de la oferta como de la demanda del mercado de trabajo, a la vez sobre los aspectos macroeconómicos y los microeconómicos, en la perspectiva de mejorar las dimensiones cuantitativa y cualitativa del empleo. Por otra parte, el PGE preconiza en concreto la necesidad de adoptar políticas dirigidas específicamente a los hombres y las mujeres que corran el riesgo de quedar marginados y excluidos de la vida laboral, y también la adopción de políticas que puedan promover una mayor equidad y asegurar que no haya discriminación en los mercados de trabajo.

La crisis vuelve a colocar el empleo en el foco de atención de la OIT. Al respecto, es importante tener en cuenta el Informe sobre las normas correspondientes. La Comisión de Aplicación de Normas resalta la urgencia de la cuestión y la exigencia de un enfoque más coherente, colaborativo y coordinado por parte de la OIT¹⁸. En el marco del Informe, destaca la postura de los representantes de los empresarios, que confirman la necesidad de un cambio en el planteamiento dictado por la crisis y la creciente complejidad de las relaciones entre el empleo y otras políticas económicas, fiscales y sociales. Según esta postura, las medidas gubernamentales “deberían centrarse en la creación de pleno empleo productivo y no en la seguridad en el empleo”¹⁹. Esta afirmación parece algo controvertida y se aleja de la línea general de la OIT que insiste en una visión integral del trabajo decente, que engloba tanto el fomento del empleo como la protección social, el diálogo social y los derechos en el trabajo. Indudablemente, la política de promoción del empleo debe acompañarse de una política destinada a mejorar la calidad del empleo, mediante el logro del objetivo del empleo decente.

En todo caso, la OIT sigue considerando el Convenio n° 122 como el principal mecanismo para orientar y coordinar las políticas nacionales, junto con las recomendaciones n° 122 y n° 169 y otros veinte instrumentos adoptados por la OIT en los campos del desarrollo empresarial y de las competencias laborales, los servicios de empleo, la discapacidad, las relaciones de trabajo y las empresas multinacionales²⁰. Además, el Convenio n° 122 forma parte del grupo de los cuatro convenios prioritarios, denominados

17. Ver OIT, 2003.

18. OIT, 2010a: párrs. 86 y ss.

19. OIT, 2010a: párr. 94.

20. OIT, 2010c: párr. 36.

“de gobernanza”, que se sitúan tras los ocho convenios fundamentales y preceden al resto de instrumentos “técnicos”²¹.

Entre las propuestas concretas en el ámbito normativo formuladas en el Informe General de la OIT de 2010, en primer lugar, aparece el objetivo de promover la ratificación de los convenios en la materia de empleo y, en especial, del Convenio n° 122²². Además, la crisis brinda la oportunidad de valorar si los instrumentos sobre el empleo, tal y como se configuran actualmente, proporcionan un apoyo suficiente a los Estados miembros de la OIT.

De este modo, se contemplaban dos iniciativas normativas²³. La primera consistía en elaborar un nuevo instrumento, una iniciativa que no tuvo gran repercusión entre los interlocutores sociales. La segunda abogaba por la adopción de un instrumento que permitiese la refundición de todos los instrumentos importantes para el empleo. La Comisión considera que la refundición de los instrumentos examinados en el *Estudio General*, y posiblemente de otros instrumentos pertinentes para el empleo, beneficiaría a los Estados Miembros. Dicha unificación contribuiría a la mayor coherencia, eficiencia y visibilidad de los instrumentos, así como a una reducción de la carga que supone para los Estados Miembros la presentación de memorias, de forma que se promoverían la aplicación y el cumplimiento. Tal iniciativa encontró el apoyo de seis Estados²⁴.

Por otro lado, muchos interlocutores sociales estaban dispuestos a examinar la posibilidad de adoptar un nuevo instrumento encaminado a conseguir la coherencia entre las políticas sociales, económicas y financieras promovidas por distintas organizaciones internacionales, así como por los Estados Miembros²⁵. En particular, los miembros trabajadores consideraban mucho más urgente la elaboración de una nueva recomendación en esta materia que las propuestas normativas de renovar o refundir los convenios existentes sobre el empleo²⁶.

Finalmente, no se ha optado por ninguna de estas propuestas, confirmando que había que dar la prioridad a la aplicación efectiva de los estándares existentes en la línea

21. Esta tentativa de “jerarquización” de los convenios se ha hecho visible en la Web oficial de la Organización desde hace poco. En todo caso, a partir de la adopción de la Declaración de 1998, existía una clara distinción entre los convenios que contenían los cuatro derechos fundamentales y el resto de convenios. Aun así, no se trataba, ni se trata de establecer jerarquía formal, sino de marcar ciertas pautas de aproximación a los estándares mínimos y de establecer prioridades en la ratificación de los instrumentos de la OIT. Ver <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/> (consultado el 5 de junio de 2013).

22. OIT, 2010b: entre otros, el párr. 802. La Comisión destaca que los convenios n° 88 y n° 181 han recibido menos ratificaciones (en la fecha de 1 de junio de 2013, 89 y 27, respectivamente), a pesar de que tienen un papel fundamental en el funcionamiento eficiente para el acceso a los mercados de trabajo.

23. OIT, 2010b: párrs. 806-807.

24. OIT, 2010b: párrs. 759-760.

25. OIT, 2010a: párr. 176.

26. OIT, 2010a: párr. 138.

de los propósitos del Pacto Mundial para el Empleo, y que el papel de los mecanismos de control de la OIT sería esencial al respecto²⁷. Paralelamente, la Organización prosiguió generando un considerable número de informes, individualmente o en colaboración con otras organizaciones internacionales, proporcionando datos relativos al empleo, proponiendo medidas para su incremento y analizando la práctica de los Estados miembros al respecto²⁸.

3. PRIORIDADES EN LA POLÍTICA DE EMPLEO

El Informe de la OIT, citado antes, sobre las Tendencias Mundiales del Empleo en 2013, deja bastante claro cuáles son las prioridades inmediatas de la política de empleo en la etapa actual: se acentúa la necesidad de recuperarse de la segunda caída del empleo. De acuerdo con el Informe, una situación tan dramática se debe a

[l]a incoherencia entre las políticas monetarias y las fiscales adoptadas en diferentes países y un

enfoque poco sistemático hacia el sector financiero y los problemas de la deuda soberana, en particular en la zona euro [...].

En muchos países, las inversiones aún no se han recuperado hasta los niveles anteriores a la crisis. La indecisión de los responsables de la formulación de políticas en diversos países ha generado incertidumbre sobre las condiciones futuras, y reforzado las tendencias de las empresas a aumentar los excedentes de efectivo o pagar dividendos antes que expandir su capacidad y contratar nuevos trabajadores²⁹.

Así pues, los orígenes de la crisis arraigada en el sector financiero siguen afectando negativamente a la creación de empleos. Después de las crisis bancarias, se han destruido más puestos de trabajo, y la cantidad de empleos creados es inferior, ya que la asignación errónea de los recursos y la inversión excesiva precisan de tiempo para ser corregidas. En las economías avanzadas, las tasas de destrucción de empleo aumentaron de nuevo tras una breve pausa en 2010, lo cual indica que probablemente habrá una nueva reestructuración del empleo antes de que pueda esperarse un repunte más consistente en los mercados laborales.

La OIT pone de manifiesto que la recuperación requiere de una acción política adicional. En concreto, dicha acción se estructura en cuatro líneas principales: evitar las incertidumbres para fomentar la inversión y la creación de empleo; coordinar los

27. *Cf.* Gravel et al., 2011: 211.

28. Ver, entre otros, ILO and OECD, 2012; ILO, 2013a; ILO, 2013b; OIT y OCDE, 2012 y OIT, 2013a.

29. OIT, 2013a: 2.

estímulos para la demanda y la creación de empleo; promover los cambios estructurales y combatir el desempleo juvenil³⁰.

Ante todo, es preciso hacer frente a la incertidumbre para incrementar las inversiones y la creación de empleo. En particular en los países desarrollados, los responsables de la formulación de políticas necesitan abordar la incertidumbre política. Esto incluye ofrecer planes más coherentes y predecibles y adoptar medidas para aumentar los ingresos disponibles y fomentar un mayor consumo. Es imprescindible la rápida implementación de reformas financieras dirigidas a restituir al sector bancario la función que le corresponde: apoyar las inversiones y otorgar créditos en particular a las PYME, los principales motores de la creación de empleo.

También son necesarias estrategias creíbles de salida para aquellos países especialmente afectados por la crisis de la deuda, por ejemplo, reprogramar la deuda soberana y aligerar la carga económica de los hogares. Las medidas de austeridad y los intentos descoordinados dirigidos a promover la competitividad en diversos países europeos han aumentado el riesgo de una espiral deflacionaria de salarios más bajos, un consumo más débil y una inestabilidad de la demanda. Los países, en vista del déficit mundial de empleo y de consumo, deberían adaptar el ritmo de su consolidación fiscal a la fuerza subyacente de la economía y acordar las medidas de estímulo a corto plazo que puedan ser necesarias para salir de las cargas de la deuda.

En este sentido, los responsables de la formulación de políticas a nivel global y los órganos de coordinación, como el G20 y la UE, deberían intensificar sus esfuerzos para evitar políticas que empobrecen al vecino, que están teniendo lugar a través de reducciones del salario y de la protección social en Europa, así como a través de medidas comerciales y monetarias en otros países.

Gran parte de la crisis del desempleo es cíclica. Sin embargo, los responsables de la formulación de políticas también necesitan abordar los problemas estructurales que se han intensificado con la crisis, como el desajuste entre la oferta y la demanda de competencias y ocupaciones³¹. Por lo tanto, es preciso reducir el desfase señalado y prestar una atención especial al desempleo de larga duración. Deberían promoverse las medidas de reactivación y de orientación profesional. Asimismo, son necesarias políticas para mejorar la productividad y facilitar la movilidad de los trabajadores entre los sectores.

En estos momentos, adquiere una importancia particular el esfuerzo para incrementar el empleo juvenil, especialmente evitando o combatiendo el desempleo

30. OIT, 2013a: 5-6. Ver un análisis más detallado en ILO, 2013a: 119-123.

31. En esta línea de ideas, cabe hacer referencia a la necesidad de unas políticas adecuadas a la coyuntura social de este momento. Ver San Martín Mazzucconi, 2010: 85.

de larga duración³². Según los datos de la OIT, los jóvenes tienen tres veces mayores probabilidades de estar en desempleo que los adultos, y más de 75 millones de jóvenes en el mundo están buscando trabajo. Se perfila el riesgo de una generación de trabajadores jóvenes “marcada” por una mezcla peligrosa de alto desempleo, creciente inactividad y trabajo precario en los países desarrollados, y de un aumento de trabajadores pobres en el mundo en desarrollo.

La OIT pone a disposición de los países su Programa de empleo juvenil, que opera a través de una red internacional de especialistas de los departamentos técnicos con sede en Ginebra, y en más de 60 oficinas en todo el mundo. El Programa ofrece asistencia a los países en la elaboración de acciones coherentes y coordinadas sobre empleo juvenil. Este enfoque integral combina políticas macroeconómicas y medidas específicas que abordan la demanda y la oferta de trabajo, así como la cantidad y la calidad del empleo.

Para afrontar ese desafío, además de las políticas macroeconómicas a favor del empleo y de las políticas activas del mercado laboral, se consideran particularmente pertinentes tres tipos de intervenciones:

- incrementar la empleabilidad de los jóvenes a través de medidas que pretenden reforzar los vínculos entre la educación, la formación y el mundo del trabajo, incluyendo las pasantías; mejorar el acceso de los jóvenes a la información sobre las oportunidades profesionales y apoyar la búsqueda de empleo y los sistemas de garantías para los jóvenes;
- estimular la iniciativa empresarial de los jóvenes; y
- promover las normas del trabajo y los derechos de los jóvenes garantizando que disfruten de igualdad de trato y se les concedan sus derechos en el trabajo, incluyendo el derecho de sindicación y a la negociación colectiva, y garantizarles una protección social adecuada.

4. MEDIDAS ADOPTADAS EN ESPAÑA DESDE LA ÓPTICA DE LA OIT

No se precisa una perspicacia particular para darse cuenta de que las prioridades de la OIT en la política de empleo son perfectamente extrapolables a las necesidades del mercado laboral español. En efecto, España está en la punta de mira de la OIT, y de otras organizaciones internacionales, al representar un ejem-

32. La página oficial de la OIT dirige una atención especial al desempleo juvenil. *Cfr.* <http://ilo.org/global/topics/youth-employment/lang--es/index.htm>. (consultado el 30 de junio de 2013). El tema encabeza la lista y cosecha el mayor número de referencias, debates e informes. Ver, entre otros, ILO, 2013c.

plo particularmente dramático de situación de desempleo, especialmente, de desempleo juvenil³³.

Como pone de relieve la OIT, un factor subyacente al extraordinario aumento del desempleo es la doble naturaleza de la crisis en España. El país ha tenido que hacer frente simultáneamente a la crisis mundial y a una crisis propia asociada a un modelo de crecimiento que se apoyaba excesivamente en la construcción y en la vivienda³⁴.

Sin embargo, las raíces de la crisis nacional eran aún más profundas³⁵. Concretamente, el modelo de crecimiento, con sus desequilibrios, venía impulsado por un sistema financiero a la búsqueda de beneficios a corto plazo. Muchos bancos regionales y las cajas de ahorros invirtieron en exceso en el sector de la vivienda. Además, muchos de los empleos creados durante el período de expansión eran de bajas calificaciones: a pesar de las mejoras significativas del nivel educativo de la población, cerca del 15 por ciento de los empleos en España correspondían a profesiones elementales o de baja calificación, frente a un porcentaje inferior al 10 por ciento en la mayoría de los países europeos vecinos.

A pesar de varias reformas llevadas a cabo, la incidencia del empleo temporal aumentó hasta casi el 35 por ciento antes de la crisis, lo que supone el porcentaje más elevado entre las economías avanzadas. Estos acontecimientos tuvieron importantes consecuencias para la productividad y la competitividad, que se deterioraron drásticamente durante el último decenio. El modelo terminó por ser insostenible.

El balance de este análisis sobre las medidas adoptadas en España en los años 2010-2011 parece positivo en general. El Informe destacó el comienzo de importan-

33. Ver al respecto los datos estadísticos en OIT y OCDE, 2012. En sus recomendaciones para la política relativa a España de 2011, la OIT señala lo siguiente: "En la estela de la crisis financiera y económica mundial de 2008, la caída de los niveles de producción en España fue similar a la de otras grandes economías avanzadas: en el segundo trimestre de 2009 el PIB real descendió en un 4,4 por ciento con referencia al año anterior, lo que representó una contracción inferior al 5,1 registrado en la UE. Sin embargo, el impacto de la crisis mundial en el mercado de trabajo ha sido mucho más fuerte que en la mayoría de los países de la UE. En el primer trimestre de 2011, la tasa de desempleo fue del 21,3 por ciento, es decir, más de 13 puntos porcentuales por encima de la de 2008, lo que constituye el aumento más espectacular entre las economías avanzadas. Los jóvenes y los trabajadores con contratos temporales se han visto afectados de forma desproporcionada. Por ejemplo, 45 por ciento de la población activa de entre 15 y 24 años se encontraba sin trabajo durante dicho primer trimestre de 2011". OIT, 2011b: 1.

34. "De 1996 a 2006, el PIB real español creció a un ritmo que superaba en más del doble al de la media de la Europa de los 15, el empleo creció en más del 50 por ciento y la tasa de desempleo disminuyó, pasando de un porcentaje superior al 22 por ciento en 1996 al 8,5 por ciento en 2006. Sin embargo, las actividades inmobiliarias y en el sector de la construcción representaron más de un tercio de la ganancia total de empleo durante este período. De igual forma, la inversión inmobiliaria residencial y la construcción no relacionada con la vivienda representaron más de dos tercios del crecimiento total de la inversión durante los diez años que precedieron a la crisis". OIT, 2011b: 2.

35. *Idem*.

tes reformas legislativas que, en teoría, podrían dar lugar a cambios estructurales: la Ley de Economía Sostenible, de 2011³⁶; reformas del mercado de trabajo³⁷; la reforma de pensiones; la flexibilidad interna y la negociación colectiva. Asimismo, se expresó esperanza de que estas medidas se complementasen con otras, que se ajustasen a la economía real (la respuesta adecuada del sector financiero, la eliminación de las barreras administrativas para la creación de empresas, el aumento de la exportación etc.) y que corrigiesen las deficiencias de los sistemas educativo y de formación profesional, ajustándose al nuevo modelo de crecimiento. La sugerencia la hizo suya el legislador español, tras una sucesión interminable de “la reforma de las reformas”.

Junto con esta primera aproximación favorable de la OIT a las medidas en España, se introdujeron algunas críticas y sugerencias, teniendo en cuenta la experiencia de otros Estados desarrollados. Por ejemplo, al hacer referencia a la necesidad de luchar contra la temporalidad del empleo y aumentar su calidad, la OIT insistió, entre otros aspectos en la protección social adecuada para los trabajadores temporales y reorientar la estructura de incentivos que se aplica al empleo a tiempo parcial.

Al respecto, se subrayó que el empleo a tiempo parcial sigue siendo poco frecuente en España en comparación con otras economías avanzadas³⁸, pero, si se combina con medidas adecuadas de protección social, puede propiciar la flexibilidad que tanto se necesita, para el trabajador y para el empresario. De este modo, todo intento de promover el empleo a tiempo parcial debería centrarse en disminuir las diferencias en términos de prestaciones entre los trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial, como han logrado otros países de la UE (los Países Bajos), en lugar de proporcionar incentivos financieros indiscriminados para la contratación a tiempo parcial³⁹.

A la luz de los acontecimientos más recientes, también es muy relevante el aviso de la OIT sobre el peligro de las “medidas de austeridad incorrectamente concebidas”⁴⁰, y la conveniencia de un plan de acción claro y coherente, acordado mediante un diálogo social. En su Informe sobre la aplicación de los convenios de 2013, la Comisión de Expertos vuelve a llamar la atención sobre estos aspectos en relación con los convenios n° 88 y n° 122⁴¹.

36. La Ley 2/2011, de Economía Sostenible, de 4 de marzo de 2011, *BOE* n° 55, de 5 de marzo de 2011.

37. En particular, la lucha contra la temporalidad en el empleo, la flexibilidad interna y la flexibilidad externa, el incremento de los subsidios para las empresas para contratar a los grupos vulnerables (jóvenes, desempleados de larga duración, mujeres), la mediación y la prestación de servicios de empleo. OIT, 2011b: 4.

38. En 2009, en España se registró 11,8 por ciento de trabajadores a tiempo parcial, frente a la media de la OCDE que se situaba en 16,2 por ciento. OIT, 2011b: 14.

39. *Idem*.

40. *Idem*.

41. Ver OIT, 2013b: 692-694.

En cuanto al Convenio nº 88, sobre el servicio de empleo, la información proporcionada por la CC.OO. y la UGT pone de manifiesto una serie de deficiencias en la política del Gobierno. En particular, se hace referencia a la escasez del personal adscrito a los servicios públicos de empleo (SPE), al recorte presupuestario para los SPE, equivalente a 3 200 millones de euros en 2012, y a la ratio muy elevada de desempleados por personal de los SPE en España. CC.OO. manifiesta que los programas de los SPE se miden más por el número de usuarios que por sus resultados y eficacia en la colocación de las personas que buscan empleo.

Sobre este particular, la Comisión recuerda que el art. 6 del Convenio nº 88 expresa que el servicio del empleo debe estar organizado de suerte que garantice la eficacia de la contratación y de la colocación de los trabajadores. En su Estudio General de 2010 sobre los instrumentos relativos al empleo, indicó que las consultas con los interlocutores sociales deben ser prioritarias al formular y ejecutar las políticas para el mercado de trabajo. El deber esencial de los servicios públicos de empleo es tomar medidas para alcanzar y mantener el pleno empleo. Considerando las observaciones formuladas por CC.OO. y UGT, la Comisión invita al Gobierno a asegurarse de que se logre obtener la cooperación de los interlocutores sociales en la organización y funcionamiento del servicio del empleo (arts. 4 y 5).

Del mismo modo, la Comisión se remite a los comentarios formulados sobre el Convenio nº 122, sobre la política del empleo, y vuelve a solicitar al Gobierno que, dadas las circunstancias del mercado de trabajo en España, en la memoria de 2014, se agregue información actualizada sobre las medidas adoptadas para asegurar el funcionamiento de oficinas de empleo en número suficiente para satisfacer las necesidades de los empleadores y de los trabajadores en todo el país (art. 3).

Por lo que se refiere a la aplicación del Convenio nº 122, el Informe incorpora la información proporcionada por el Gobierno que indica la evolución del desempleo en España hasta finales de 2011⁴², y las medidas legislativas adoptadas para mejorar la situación. El impacto positivo esperado a largo plazo de la reforma

42. Entre otros datos, se indica que “[e]n 2011, se destruyeron 351 900 empleos. A finales de 2011, había casi cinco millones de desocupados (y un poco más de 18 millones de personas ocupadas para una población activa de 23 millones de personas)”. OIT, 2013b: 693.

“En el primer trimestre de 2012, el paro de larga duración afectaba a 2 822 500 de desocupados, 200 000 personas más que el trimestre anterior. La incidencia del paro de larga duración es algo más alta entre los adultos que entre los jóvenes”. OIT, 2013b: 694.

“Por su parte, CC.OO. manifiesta que la crisis ha exacerbado las diferencias laborales entre regiones. La tasa de desempleo alcanzó un nivel alarmante que supera, en el primer trimestre de 2012, el 30 por ciento, en Andalucía, Canarias y Extremadura; mientras que en el País Vasco y Navarra se registran tasas del 13 al 17 por ciento gracias a una mayor presencia de la industria, y al menor impacto de la burbuja inmobiliaria y el estatus fiscal. Además, UGT manifiesta que las comunidades autónomas con menor renta y elevados niveles de desempleo, registran mayores niveles de temporalidad (Andalucía, Extremadura y Murcia)”. *Idem*.

laboral de 2012 es una elevación de 4,5 puntos porcentuales en el nivel de PIB potencial. La elevación correspondiente del empleo se traduciría en una reducción permanente del componente estructural de la tasa de paro de unos 3,2 puntos porcentuales.

El Gobierno admitió que, de persistir las condiciones crediticias y el nivel de endeudamiento de las empresas, solo se percibiría a partir de 2014 el impacto de la reforma laboral sobre el número de personas empleadas⁴³.

En este contexto, según la UGT, la solución no se encontraría en modificar la estructura del mercado del trabajo, sino en buscar un equilibrio diferente entre los distintos sectores económicos, favorecer la recuperación de la demanda nacional y el nivel de empleo e inversión del sector público.

Habida cuenta de la prelación de los objetivos de la política económica señalada por las organizaciones sindicales, y de la degradación del empleo que se ha producido desde la observación formulada en 2010, la Comisión invita al Gobierno a indicar en su próxima memoria de qué manera se aplica el art. 2 del Convenio, es decir, si se procede regularmente a un examen de las medidas y las políticas adoptadas a fin de poder alcanzar los objetivos establecidos en el art 1. A tenor de sus disposiciones, se *debería* formular y llevar a cabo como un objetivo de la mayor importancia una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

Al igual que en el supuesto del Convenio n° 88, se denuncia la falta de diálogo social, y de falta de respeto de los acuerdos alcanzados en el marco del II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013 y 2014, suscrito el 25 de enero de 2012. Por lo que la Comisión se ve obligada a recordar nuevamente que el diálogo social es esencial en circunstancias normales, y más aún en tiempos de crisis. La Comisión invita al Gobierno a indicar en su próxima memoria de qué manera se han tenido en cuenta la experiencia y las opiniones de los interlocutores sociales al formular y ejecutar las medidas de política de empleo.

Junto con estos aspectos, se analiza la situación agravada del desempleo de larga duración y del desempleo juvenil, de las disparidades regionales, y la necesidad de orientación y formación profesional de los grupos más vulnerables. En su próxima memoria de 2014, el Gobierno tendrá que informar, de manera detallada, sobre todos estos aspectos, así como sobre las medidas adoptadas para mejorar el nivel de calificaciones y coordinar las políticas de educación y formación con las posibles oportunidades de empleo. Algunos de los datos requeridos se incluirán en la memoria de 2013, en relación con la aplicación del Convenio n° 142, sobre desarrollo de los recursos humanos.

43. OIT, 2013b: 693.

5. CONSIDERACIONES FINALES

1. La labor de la OIT en materia de empleo confirma la tesis de que las instituciones internacionales están desempeñando un papel activo y con frecuencia crucial en la toma de decisiones y en la aplicación de políticas⁴⁴. Desde su creación en 1919, la Organización ha venido ocupándose del problema mediante la adopción de convenios y recomendaciones y, más recientemente, mediante instrumentos de *soft law*. De hecho, la crisis ha resultado determinante para que siguiese utilizando las normas de carácter no obligatorio como instrumentos predominantes, también en relación con la política de empleo. Así, la OIT descartó la posibilidad de adoptar un nuevo convenio o refundir los antiguos con el objetivo de afrontar la crisis, y prefirió promover la ratificación y, en particular, el cumplimiento de los convenios sobre el empleo ya existentes, mediante los mecanismos de control.

2. La prioridad en la política de la OIT es la recuperación de la segunda caída del empleo, como lo pone de manifiesto en su Informe de 2013. Al respecto, apunta la relevancia de una acción coherente y coordinada de los Gobiernos en todos los ámbitos. No obstante, en las propias propuestas de la OIT, puede observarse cierta incoherencia. En particular, el objetivo de consecución del pleno empleo sigue vigente en esta etapa, junto con el llamamiento a adoptar un enfoque realista en el contexto de la economía globalizada.

Como se sabe, el objetivo del pleno empleo solo puede tener sentido si se hallan vigentes unas políticas activas de empleo, y la aspiración real a su consecución solo es viable en el marco de una economía de planificación, un modelo económico descartado hoy en día. Sería bastante más realista promover la creación de un empleo productivo y de calidad y sin sacrificar los derechos sociales, un discurso presente en los instrumentos programáticos y analíticos de la última década.

3. El imperativo “crear empleo” proclamado por la OIT en estos momentos es también el imperativo de la política de empleo de sus Estados miembros, especialmente de España. Los ámbitos de acción señalados en los últimos documentos resultan muy relevantes para España: combatir el desempleo juvenil y el desempleo de larga duración; una aplicación combinada de flexibilidad y de protección social reforzada; la necesidad de un diálogo social constructivo y la protección de los derechos en el trabajo.

El análisis del informe de la Comisión de expertos sobre la aplicación de los convenios en materia de empleo permite concluir que ambas partes siguen muy de cerca el desarrollo de las políticas de empleo en España. El Gobierno se ve obligado a adoptar medidas legislativas para salir de la crisis interna, pero también para cumplir con sus compromisos internacionales. Aunque en los instrumentos de la política

44. Von Bogdandy, 2010: 58-59.

de empleo no suelen aparecer referencias explícitas a las normas de la OIT⁴⁵, las medidas adoptadas guardan indudable relación con las exigencias de los estándares laborales internacionales de la Organización.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Bogdandy, Armin Von, et al., “El Derecho Internacional como Derecho Público: Prolegómeno de un Derecho de los mercados financieros”, en Martín y Pérez de Nanclares, José (Coord.) (2010), *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales*, Madrid, Iustel, AEPDIRI, Universidad de Rioja.
- Bonet Pérez, Jordi (2007), *Mundialización y régimen jurídico internacional del trabajo. La Organización Internacional del Trabajo como referente político jurídico universal*, Barcelona, Atelier.
- Casas Baamonde, María Emilia, y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (2012), “Las reformas de la reforma laboral de 2012 (La Ley 3/2012 y el RDL 20/2012)”, *Relaciones Laborales. Revista crítica de teoría y práctica*, nº 15-18, Año 28, pp. 1-76.
- Gil y Gil, José Luis (2012), “Concepto de trabajo decente”, *Relaciones Laborales. Revista crítica de teoría y práctica*, nº 15-18, Año 28, pp. 77-120.
- Gravel, Eric; Kohiyama, Tomi, and Tsotroudi, Katerina (2011), “The role of International Labour standards in rebalancing globalization: a legal perspective”, en OIT: *The Global Crisis. Causes, responses and challenges*, Geneva, International Labour Office, pp. 209-221.
- ILO and OECD (2012), *Sustainable development, green growth and quality employment. Realizing the potential for mutually reinforcing policies*, Geneva and Paris, International Labour Office and Organization for Economic Co-operation and Development.
- ILO (2012), *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*, Geneva, International Labour Office, Institute for Labour Studies.
- ILO (2013a), *Global Employment Trends. Recovering from a second jobs dip*, Geneva, International Labour Office.
- ILO (2013b), *World of Work Report 2013: Repairing the economic and social fabric*, Geneva, International Labour Office, Institute for Labour Studies.

45. Por ejemplo, la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, la Ley de Empleo, la Ley 3/2012, no contienen referencias explícitas a las normas de la OIT, pero sí suelen referirse a los instrumentos de la UE.

- ILO (2013c), *Global Employment Trends for Youth 2013: A generation risk*, Geneva, International Labour Office.
- Martín y Pérez de Nanclares, José (Coord.) (2010), *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales*, Madrid, Iustel, AEPDIRI, Universidad de Rioja.
- Navarro Nieto, Federico R.; Costa Reyes, Antonio (2013), “Introducción crítica al marco jurídico de las políticas de empleo en España”, *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, Vol. 5, nº 9, pp. 163-198.
- OIT (2003), *Examen de los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo*, Ginebra, Consejo de Administración, Comisión de Empleo y Política Social, 286ª reunión, Ginebra, Doc. GB.286/ESP/1 (Rev)
- OIT (2008), *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, de 10 de junio de 2008, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo 1ª Ed.
- OIT (2009), *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT (2010a), *Informe de la Comisión de Aplicación de Normas*, Actas Provisionales, Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª reunión, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT (2010b): *Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª reunión, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT (2010c), *Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª reunión, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT (2011a), *Una nueva era de justicia social*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, Ginebra, Doc ILC.100/DG/.
- OIT (2011b), Torres, Raymond, *Estudios sobre el crecimiento con equidad. España. Empleos de calidad para una nueva economía. Resumen y recomendaciones de política*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- OIT y OCDE (2012), *Perspectivas a corto plazo y principales desafíos para el mercado de trabajo en los países del G20*, Ginebra y París, Oficina Internacional del Trabajo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OIT (2013a), *Tendencias mundiales del empleo 2013: Para recuperarse de una segunda caída del empleo*, Resumen Ejecutivo, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

- OIT (2013b), *Aplicaciones de las normas internacionales del trabajo, 2013(I)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 102ª reunión, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Rodríguez-Piñero Royo, Miguel C. (Dir.), Calvo Gallego, F. Javier, y Morales Ortega, José Manuel (Coords.) (2006), *Lecciones de Derecho del Empleo*, Madrid, Tecnos 2ª Ed.
- San Martín Mazzucconi, Carolina (Coord.) (2010), *La política de empleo como instrumento de inclusión social*, Madrid, Editorial Dykinson.
- Sempere Navarro, Antonio V.; Cano Galán, Yolanda; Charo Baena, María Pilar; San Martín Mazzucconi, Carolina (2005), *Políticas sociolaborales*, Madrid, Tecnos 3ª Ed.
- Servais, Jean-Michel (2011), *International Labour Law*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer 3rd Ed.
- Stiglitz, Joseph E. (2009), “Crisis mundial, protección social y empleo”, *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 128, nº 1-2, pp. 1-16.
- Supiot, Alain (2010), *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil.
- Ushakova, Tatsiana (2013), “La cooperación de la OIT y la OMC para promover el empleo”, *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, Vol. 5, nº 10, pp. 267-295.
- Valdés Dal-Ré, Fernando (2011), “La juridificación del concepto de flexibilidad interna”, *Relaciones Laborales. Revista crítica de teoría y práctica*, nº 22, Año 27, pp. 1-10.