



Consejo de Administración

319.ª reunión, Ginebra, 16-31 de octubre de 2013

GB.319/INS/3/3

Sección Institucional

INS

Fecha: 29 de agosto de 2013

Original: inglés

TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Cuestiones derivadas de las labores de la 102.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo: Seguimiento de la Resolución relativa al empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico

Finalidad del documento

En este documento se proporciona un breve resumen de la resolución y de las conclusiones relativas al empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico adoptadas por la 102.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo y se establecen las prioridades de una posible estrategia de acción destinada a poner en práctica las conclusiones.

Se invita al Consejo de Administración a que proporcione orientaciones sobre la estrategia de seguimiento (véase el proyecto de decisión del párrafo 45).

Objetivo estratégico pertinente: Empleo y protección social.

Repercusiones en materia de políticas: Las orientaciones del Consejo de Administración servirán de base para la planificación y la aplicación de la labor futura de la Oficina relacionada con las repercusiones del nuevo contexto demográfico.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: El establecimiento de nuevas prioridades en el marco del Programa y Presupuesto para 2014-2015 y la integración de las nuevas prioridades o maneras de trabajar en las futuras propuestas de Programa y Presupuesto. Movilización de recursos extrapresupuestarios para la puesta en práctica del plan de seguimiento.

Seguimiento requerido: Véanse los párrafos 19 a 22.

Unidad autora: Departamento de Política de Empleo (EMPLOYMENT) y Departamento de Protección Social (SOCPRO).

Documentos conexos: Resolución y conclusiones relativas a la crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción (2012); Cuestiones planteadas en la 101.ª reunión (2012) de la Conferencia Internacional del Trabajo: Seguimiento de la adopción por la Conferencia de la resolución – La crisis del empleo de los jóvenes: un llamado a la acción (documento GB.316/INS/5/2); Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202); Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162).

Parte I. Introducción

1. En su 102.^a reunión (junio de 2013), la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución y unas conclusiones relativas al empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico ¹. La Conferencia invitó al Consejo de Administración a que prestara a las conclusiones la debida consideración al planificar la labor futura y a que solicitara al Director General que las tuviera en cuenta al preparar las futuras propuestas de Programa y Presupuesto y las aplicara, en la medida de lo posible, en la ejecución del Programa y Presupuesto para el bienio 2014-2015.

Contexto

2. El nuevo contexto demográfico se caracteriza por una disminución de la tasa de fecundidad y un aumento de la esperanza de vida en el mundo entero que conllevan un envejecimiento de la población. Esta tendencia afecta a todos los países, industrializados y en desarrollo, pero a un ritmo distinto y en diferentes momentos. Se prevé que, en el año 2050, la población de más de 65 años de edad se habrá triplicado y la población de menos de 15 años de edad se habrá estabilizado. Tres cuartas partes de las personas de edad vivirán en países en desarrollo, y la mayoría de ellas serán mujeres. Al mismo tiempo, se calcula que en el próximo decenio la fuerza de trabajo contará con 420 millones de personas más que en la actualidad. Según las previsiones, el crecimiento de la fuerza de trabajo será particularmente intenso en los países en desarrollo. En casi todos los países la mayoría de la población trabaja en la economía informal. En contraste con ello, en muchos países desarrollados el crecimiento de la población en edad activa se estancará o incluso disminuirá.
3. El nuevo contexto demográfico tiene consecuencias en los mercados de trabajo y en los sistemas de protección social. Plantea retos, pero también abre oportunidades.
4. Al mismo tiempo, la crisis económica mundial, las consiguientes medidas de ajuste y la desaceleración del crecimiento siguen teniendo repercusiones en los mercados de trabajo y en los sistemas de seguridad social, lo cual plantea nuevos retos y agrava algunos desafíos estructurales a más largo plazo como la crisis del empleo de los jóvenes, el aumento de la desigualdad, un entorno cada vez más incierto para las empresas, la demanda creciente de protección social y el debilitamiento del diálogo social.
5. Como lo subrayó el Director General de la OIT en la Memoria que presentó a la reunión de junio de 2013 de la Conferencia Internacional del Trabajo, el cambio demográfico es uno de los principales motores de cambio del mundo del trabajo. Es fundamental que la Oficina lo comprenda y ayude a los países a convertir este cambio en una oportunidad. El Director General identificó cinco ámbitos en los cuales la propia labor de la Oficina debe abordar las consecuencias del cambio demográfico: la creación de empleo, la protección social, la migración laboral, los Estados frágiles y afectados por conflictos y los límites del planeta. Ello requiere un compromiso activo por parte de la Oficina para intensificar y ampliar todas las actividades relacionadas con la transición demográfica y sus repercusiones en el mundo del trabajo.

¹ OIT: *Actas Provisionales* núm. 13, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.^a reunión, Ginebra, 2013.

Principios rectores y elementos de una combinación integral de políticas

6. En la resolución se destaca que las políticas de promoción del empleo y de protección social integradas que se basan en el ciclo virtuoso del empleo, la protección social y el desarrollo son cruciales para abordar el reto demográfico. En las conclusiones se proporcionan principios rectores y se enuncia una combinación innovadora e integral de políticas que pueden servir de orientación a los mandantes tripartitos. En esta combinación de políticas se debe reconocer la interdependencia que hay entre los cambios demográficos, el empleo, la migración laboral, la protección social y el desarrollo económico.
7. Las políticas, que han de estar basadas en los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT y tender al logro del objetivo del trabajo decente a lo largo del ciclo vital, deben ajustarse a cada contexto.
8. Es necesario que las políticas impidan y combatan la discriminación por motivos de edad, promuevan la igualdad de género a lo largo del ciclo vital, promuevan la inclusión de los trabajadores con discapacidades, eliminen el trabajo infantil y garanticen una buena gestión de la migración laboral.
9. Es necesario que las políticas tengan una visión a largo plazo que abarque el ciclo vital y promueva la responsabilidad individual, la responsabilidad común de los interlocutores tripartitos y la solidaridad entre las generaciones y los grupos de población. Deben basarse en la buena gobernanza, la rendición de cuentas y la transparencia.
10. El empleo de los jóvenes sigue siendo una prioridad absoluta en la mayoría de los países. La promoción y la aplicación de un conjunto multidimensional de políticas previstas en las conclusiones relativas a la crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción adoptadas por la Conferencia en 2012 ² es fundamental para abordar el reto de las transiciones demográficas.
11. El aumento de la participación de los grupos subrepresentados en la fuerza laboral es un elemento esencial de las respuestas que se formulen. Este aumento puede lograrse mediante políticas económicas y estrategias de desarrollo basadas en el empleo y destinadas a generar trabajo decente y productivo para todos los grupos de edad de la población. Esto incluye marcos macroeconómicos y normativos propicios para el empleo y que promuevan las inversiones públicas y privadas, un entorno favorable a las empresas sostenibles, políticas sobre desarrollo de las competencias profesionales, la iniciativa empresarial, una buena gestión de la migración laboral, una distribución equitativa del ingreso y políticas activas del mercado de trabajo.
12. La calidad de los empleos y las políticas de apoyo a las familias y las políticas relativas al equilibrio entre la vida profesional y la vida personal (con inclusión de los servicios de cuidados de los niños y de las personas mayores, la protección de la maternidad y el trabajo en régimen a tiempo parcial mutuamente acordado y libremente elegido) son factores clave para aumentar la participación en el mercado de trabajo.
13. La aplicación de enfoques integrados y coherentes a una formación vinculada a las necesidades del mercado de trabajo y a las oportunidades de aprendizaje permanente, que tienen en cuenta las repercusiones de los cambios demográficos, es esencial para crear un

² OIT: *Actas Provisionales* núm. 20, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012.

ciclo virtuoso de empleo, protección social, productividad, crecimiento incluyente y desarrollo.

14. La seguridad social es un derecho humano reconocido. Deberían crearse y mantenerse sistemas adecuados y sostenibles en materia de seguridad social. Los pisos nacionales de protección social son una prioridad y una necesidad para garantizar que todas las personas tengan acceso a la educación, una atención de salud esencial y una seguridad básica del ingreso. De conformidad con la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), se deberían asegurar progresivamente niveles más elevados de seguridad social al mayor número posible de personas.
15. Las medidas de política para abordar la difícil situación de los trabajadores de la economía informal y facilitar diversas vías de transición de la economía informal a la economía formal constituyen una prioridad en el nuevo contexto demográfico. Esto incluye la ampliación de la seguridad social a los trabajadores de la economía informal.
16. Las transiciones demográficas aumentan la demanda en el sector del cuidado. La promoción de este sector y su sostenibilidad a largo plazo son esenciales para proteger a las personas y garantizar que puedan vivir y envejecer dignamente.
17. Podrían mobilizarse los recursos necesarios para aplicar de forma efectiva la combinación de políticas a través de distintos medios, tales como el control efectivo de las obligaciones tributarias y contributivas, en particular medidas para prevenir la evasión fiscal.
18. Para abordar los retos del nuevo contexto demográfico será fundamental practicar un diálogo social y una negociación colectiva eficaces, eficientes y acordes con políticas y prácticas nacionales basados en la confianza y el respeto mutuos. El diálogo social es necesario para encontrar respuestas eficaces, equitativas y sostenibles a los retos demográficos. Los procesos de reforma pueden gestionarse mejor a través del diálogo social a fin de equilibrar las necesidades en materia de empleo, protección social y los requisitos financieros y fiscales correspondientes.

Parte II. Estrategia de seguimiento propuesta

19. En las conclusiones (párrafo 35) se destaca el papel que la Oficina podría desempeñar en calidad de líder mundial y como centro de excelencia en el ámbito del cambio demográfico y sus repercusiones para el mundo del trabajo. En el documento se subrayan los principales componentes de la estrategia de seguimiento.
20. Con arreglo a las orientaciones que formule el Consejo de Administración, se preparará un plan de trabajo más detallado para los próximos tres bienios (2014-2019). El Departamento de Política de Empleo y el Departamento de Protección Social encabezarán esta labor, que se realizará en cooperación con otros departamentos pertinentes.
21. Las acciones de la Oficina relacionadas con la elaboración de una combinación integral de políticas se agrupan en tres secciones:
 - i) cooperación técnica, en particular la creación de capacidad;
 - ii) desarrollo y difusión de conocimientos y su seguimiento, y
 - iii) alianzas y actividades de promoción.

22. La próxima discusión recurrente sobre el empleo, prevista para la reunión de 2014 de la Conferencia Internacional del Trabajo, también incluirá el tema de los retos demográficos.

Cooperación técnica, incluida la creación de capacidad

23. Se profundizarán y ampliarán las actividades de apoyo técnico y de asesoramiento en materia de políticas para garantizar que los países puedan formular políticas que tengan en cuenta el enfoque del ciclo vital y reconocer la interrelación que existe entre las políticas de empleo y de protección social. Los continuos esfuerzos de la Oficina para ayudar a los países a aplicar las conclusiones relativas a la crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción, de la OIT, serán esenciales a estos efectos; también lo será la labor consultiva y de aumento de la capacidad para el establecimiento y mantenimiento de sistemas integrales de seguridad social adecuados y sostenibles basados en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Las respuestas a los retos demográficos se integrarán en todas las actividades pertinentes en materia de cooperación técnica y de aumento de la capacidad para apoyar las políticas nacionales de empleo y de protección social.
24. A reserva de que se disponga de los recursos necesarios, la Oficina ayudará a los países a formular planes de acción nacional integrados sobre el cambio demográfico mediante la utilización de herramientas y enfoques actualizados de demostrada eficacia³. Se prestará atención al mejoramiento de los marcos reglamentarios nacionales para apoyar las prácticas no discriminatorias que tengan en cuenta la diversidad, la edad, el género y las discapacidades. Estas herramientas se basan en un sólido diálogo social, análisis sólidos, alianzas de colaboración y en las prioridades y especificidades nacionales. Si bien el empleo de los jóvenes y la protección social constituyen prioridades en la mayoría de los Programas de Trabajo Decente por País, la vinculación de estos dos tipos de políticas con las políticas específicas para las personas mayores no suelen ser una prioridad. Por esta razón es indispensable familiarizar y sensibilizar a los responsables de las políticas con este aspecto.
25. La cooperación técnica incluirá una atención particular a los sistemas de pensiones y a los sistemas de protección social, cuya sostenibilidad debe garantizarse mediante políticas y mecanismos de financiación apropiados y bien diseñados para atender la necesidad de contar con pensiones adecuadas y previsibles. Ese apoyo debería ayudar a los países a hacer frente a las difíciles decisiones que tienen que adoptar con frecuencia y, en los casos en que se plantean problemas de transición, a tomar estas decisiones de modo que se respeten los intereses de los trabajadores y de los empleadores.
26. La cooperación técnica también incluirá apoyo para los mandantes respecto de la integración de las cuestiones de migración en las políticas de empleo.
27. Por lo que se refiere al desarrollo de capacidades y a la elaboración de herramientas, la Oficina prestará especial atención al fortalecimiento de las funciones de observación y evaluación de instituciones nacionales tales como los ministerios de trabajo y las oficinas de estadísticas. Se adaptarán las herramientas existentes para seguir de cerca el desempeño de las políticas de empleo y protección social, con inclusión de las relacionadas con las políticas de migración laboral, y para evaluar su impacto en el nuevo contexto demográfico y, de ser necesario, se elaborarán nuevas herramientas. Además, el Centro Internacional de

³ Estas herramientas incluyen: OIT: *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo* (Ginebra, 2012) y OIT: *Guía para la preparación de Planes de Acción Nacionales de Empleo Juvenil* (Ginebra, 2008).

Formación de la OIT (Centro de Turín) examinará la posibilidad de establecer programas de formación in situ o a distancia sobre las sociedades en proceso de envejecimiento.

28. En el marco de las actividades actuales y futuras de asistencia a los países relacionadas con los sistemas de información sobre el mercado de trabajo, la Oficina dará mayor importancia a los datos y análisis desglosados por edad que sean pertinentes para la formulación de políticas como se indica más arriba. Se prestará especial atención a la elaboración de otros medios para identificar y anticipar las necesidades de formación, con inclusión de herramientas para anticipar y armonizar las necesidades de competencias profesionales en los planos nacional y sectorial y a través de toda una variedad de enfoques metodológicos que está elaborando la Oficina.
29. La intensificación de la asistencia a los países para reforzar los servicios de empleo desempeñará un papel clave en las acciones de la Oficina. La aplicación efectiva de políticas de mercado de trabajo específicas depende del buen funcionamiento de las instituciones del mercado de trabajo y concretamente de los servicios de empleo.
30. En el contexto del cambio demográfico, hace falta prestar una atención continua a las cuestiones relacionadas con la economía informal. El proceso de facilitar la transición de la economía informal a la economía formal es una de las «esferas de importancia decisiva» del Programa y Presupuesto para 2014-2015. Con ello se garantizan recursos financieros adicionales para intensificar la labor y las posibilidades de ofrecer asistencia en este campo. En esta labor se tendrá en cuenta la discusión normativa de las reuniones de 2014 y 2015 de la Conferencia Internacional del Trabajo. Las herramientas existentes, como la *Guía de recursos sobre economía informal*⁴, serán muy útiles para proporcionar la asistencia necesaria en los países.
31. Las acciones de la Oficina incluirán actividades de divulgación y de promoción de la aplicación de todas las normas pertinentes de la OIT⁵. La Oficina brindará ayuda a los Miembros para que cumplan sus obligaciones constitucionales con respecto a las normas de la OIT relacionadas con el cambio demográfico.
32. En todo este proceso se integrará la igualdad de género.

Desarrollo y difusión de conocimientos y su seguimiento

33. Se iniciarán investigaciones orientadas hacia las políticas, y/o se ampliarán las ya iniciadas, para explorar temas emergentes del nuevo contexto demográfico y para comprender mejor los nexos entre las políticas de empleo y de protección social en el nuevo contexto demográfico en los niveles micro y macro. Esas investigaciones podrían incluir:
 - a) estudios temáticos, con inclusión del análisis del impacto de la disminución y el envejecimiento de la fuerza de trabajo en el desempeño económico, los sistemas de protección social, la disponibilidad de competencias profesionales, el impacto de la migración en el desarrollo demográfico y el nexo entre el empleo y la migración;

⁴ OIT: *The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide supporting transitions to formality* (Ginebra, 2013).

⁵ Si desea consultar algunos instrumentos pertinentes de la OIT sobre el cambio demográfico, véase OIT: *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*, Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 102.^a reunión, Ginebra, 2013.

- b) evaluaciones y exámenes de los países sobre las tendencias demográficas y su impacto sobre los mercados de trabajo y los sistemas de seguridad social. En los países con poblaciones jóvenes, que han sido objeto de evaluaciones anteriormente, se prestará mayor atención a los vínculos con la informalidad;
- c) el acopio y análisis de enfoques de política y buenas prácticas que han demostrado su eficacia para responder al nuevo contexto demográfico, y
- d) análisis comparativos de las políticas basados en datos empíricos para identificar políticas que puedan mitigar el impacto de los cambios demográficos.

El objetivo de la labor de investigación es brindar información a los responsables de las políticas y hacer aportes a la elaboración de informes importantes. La estrategia de divulgación y comunicación permitirá alcanzar un amplio público.

- 34. Sobre la base de las labores pasadas y en curso, la Oficina preparará un programa de investigación en los próximos 12 meses sobre el sector del cuidado, incluido un análisis basado en datos empíricos de las lagunas que pueden existir actualmente en las normas internacionales del trabajo para su examen por el Consejo de Administración. Se prestará atención al análisis del potencial y de los retos de la economía del cuidado. Se analizarán cuestiones relacionadas con el potencial del sector para crear empleos, el tipo de inversiones necesarias en este sector, el posible papel de las cooperativas, los vínculos con los sistemas de protección social actuales y las condiciones de trabajo. Las investigaciones sobre el sector del cuidado tendrán en cuenta el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) y las actividades de seguimiento en curso que incluyen las condiciones de trabajo de los trabajadores que brindan cuidados en el hogar.
- 35. Se ampliarán las tareas de acopio, seguimiento y análisis de informaciones sobre el mercado de trabajo relacionadas con la edad, que formarán parte integrante de los análisis por país y mundiales que elabora la Oficina.

Alianzas y sensibilización

- 36. En las conclusiones de 2013 se destaca la función de liderazgo de la OIT en la promoción de políticas para mitigar las repercusiones del nuevo contexto demográfico en el mundo del trabajo. La Oficina tratará de dar a conocer mejor los retos y las oportunidades que representa el nuevo contexto demográfico para el mundo del trabajo entre las instituciones multilaterales y regionales.
- 37. Para muchos países las prioridades son el empleo de los jóvenes y la extensión/creación de sistemas de protección social. En estas dos esferas la Oficina se apoyará en las alianzas de colaboración existentes y establecerá nuevas alianzas en los planos nacional, regional y mundial para apoyar la puesta en práctica de las conclusiones relativas a la crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción (2012) y de la Recomendación núm. 202.
- 38. En las conclusiones de 2012 se proporciona un marco sólido, equilibrado y completo para que la Oficina y los mandantes promuevan y refuercen los vínculos entre las políticas de empleo y de protección social en el nuevo contexto demográfico. La Oficina necesita asegurarse de que el tema del cambio demográfico ocupe un lugar importante en todas las agendas nacionales — particularmente en los programas de políticas de los países en desarrollo con una importante población joven pero en rápido proceso de envejecimiento — a través de actividades como el suministro de información, la celebración de conferencias tripartitas y actividades de aumento de la capacidad en los planos mundial, regional y nacional. La Oficina promoverá, en colaboración con las organizaciones e

instituciones mundiales, internacionales y regionales pertinentes, el enfoque intergeneracional y sensible a las cuestiones de género del ciclo vital, particularmente en el contexto de la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015. En este caso se establecerán nuevamente las alianzas de colaboración con el Centro de Turín.

39. La Oficina reforzará las alianzas con las Naciones Unidas y otras organizaciones mundiales, internacionales y regionales pertinentes con respecto al seguimiento del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, adoptado en abril de 2002 en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, y sus estrategias regionales de aplicación.
40. La formulación y aplicación de políticas de migración laboral administradas de manera adecuada seguirá siendo una prioridad de la labor de la Oficina. Con miras al Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que se celebrará en octubre de 2013, la Oficina debería contribuir a mejorar la gobernanza de la migración de una manera que sea verdaderamente respetuosa de los derechos de los trabajadores interesados.

Aplicación y estrategia de movilización de recursos

41. La Oficina intensificará las labores encaminadas a definir y movilizar los recursos humanos y financieros necesarios para ejecutar la estrategia de seguimiento, en función de los recursos disponibles, mediante una planificación y una programación basadas en los resultados. Se contempla, asimismo, la posibilidad de llevar a cabo actividades a fin de incrementar la capacidad del equipo mundial de especialistas de la OIT para alcanzar las prioridades señaladas en la estrategia de seguimiento.
42. Habida cuenta del carácter transversal de las cuestiones demográficas con respecto a varias esferas de importancia decisiva (sobre todo las relacionadas con el fomento de más y mejores empleos para un crecimiento incluyente, el establecimiento y extensión de pisos de protección social y la formalización del sector informal), para llevar a cabo la labor de seguimiento podrían utilizarse los recursos relacionados con las esferas de importancia decisiva.
43. Por otra parte, será necesario movilizar recursos extrapresupuestarios para que la Oficina pueda aumentar las actividades de divulgación y responder al creciente número de solicitudes de asistencia y desarrollo de la capacidad que recibe de los mandantes de la OIT de todas las regiones.
44. La labor de la Oficina sobre el empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico será objeto de seguimiento y evaluación por medio de las discusiones recurrentes de la Conferencia sobre los objetivos estratégicos del empleo y la protección social.

Proyecto de decisión

45. *A reserva de las orientaciones que decida formular en su discusión, el Consejo de Administración solicita al Director General que tome en consideración la estrategia de seguimiento para la aplicación de las conclusiones relativas al empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico al preparar las futuras propuestas de Programa y Presupuesto y al formular las iniciativas de movilización de recursos, y que las aplique, en la medida de lo posible, en la ejecución del Programa y Presupuesto para el bienio 2014-2015.*