

**Trabajo decente en las Américas:
una agenda hemisférica, 2006-2015**

XVI Reunión Regional Americana
Brasilia, mayo de 2006

Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015

Informe del Director General

Este informe puede ser consultado en el sitio Internet de la OIT
(<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/rgmeet/americas.htm>).

ISBN 92-318509-2

Primera edición 2006

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. También puede solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Indice

Prólogo	VII
1. Contexto general y tendencias socioeconómicas y laborales en las Américas	1
2. Principales desafíos que enfrenta la región para generar trabajo decente	7
2.1. Lograr que el crecimiento económico promueva el trabajo decente	8
2.2. Lograr la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo	11
2.3. Generar mayor confianza en la democracia y en el diálogo social	13
2.4. Ampliar y fortalecer los esquemas de prevención y protección social de los trabajadores	15
2.5. Incrementar la inclusión social y laboral para reducir la desigualdad	17
3. Objetivos de una estrategia hemisférica de generación de trabajo decente en las Américas	21
3.1. Objetivos estratégicos	21
3.2. Objetivos transversales	22
4. Agenda hemisférica para generar trabajo decente	23
4.1. Políticas generales para el logro de los objetivos centrales de la estrategia de generación de trabajo decente	25
4.1.1. Crecimiento económico promotor del empleo	25
4.1.2. Respeto efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo	30
4.1.3. Mayor eficiencia y cobertura de la protección social	43
4.1.4. Diálogo social efectivo	45
4.2. Políticas en áreas específicas de intervención	48
4.2.1. Normas internacionales del trabajo	49
4.2.2. Igualdad de género	51
4.2.3. Empleo para la juventud	53
4.2.4. Microempresas y pequeñas empresas	56

4.2.5. Economía informal	59
4.2.6. Sector rural y desarrollo local	62
4.2.7. Formación profesional	65
4.2.8. Servicios de empleo	68
4.2.9. Salarios y remuneraciones	70
4.2.10. Seguridad y salud en el trabajo	72
4.2.11. Trabajadores migrantes	74
5. Los programas de trabajo decente por país	79
5.1. Las políticas públicas y los programas de trabajo decente por país	81
5.2. Los aspectos institucionales de los programas de trabajo decente por país	81
5.2.1. Integración de políticas y gestión adecuada y articulada de las mismas	82
5.2.2. Organizaciones de los actores sociales	83
5.2.3. Autoridad del trabajo	83
5.2.4. Conocimiento mayor y más preciso de los mercados y de las condiciones de trabajo	85
5.2.5. La institucionalidad de los procesos de integración	86
Epílogo	87
Anexo: Recientes pronunciamientos sobre el trabajo decente en las Américas	88

Prólogo

1. La Conferencia Internacional del Trabajo, en su 93.^a reunión (junio de 2005), aprobó el Programa y Presupuesto de la OIT para el bienio 2006-2007. Este Programa gira en torno al reconocimiento del trabajo decente como un objetivo global, entendiendo, por tanto, que todos los hombres y mujeres del mundo aspiran a conseguir un trabajo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad. Para la OIT, este objetivo global, asumido también por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización¹, debe ser progresivamente incorporado a las estrategias nacionales de desarrollo, estrategias cuya ejecución será apoyada mediante programas de trabajo decente por país, formulados y ejecutados por la Oficina y los mandantes, tal como lo estableció la propia Conferencia. La XVI Reunión Regional de los Estados americanos Miembros de la OIT ante la que presento este informe se celebra al inicio del período abarcado por dicho Programa y, por lo tanto, se enmarca en sus políticas y estrategias.

2. Desde 1999 la OIT viene promoviendo la generación de trabajo decente. Tal como se señala en el Programa y Presupuesto de la Oficina para el bienio 2006-2007, esta aspiración está asociada al logro de los siguientes cuatro objetivos estratégicos:

- 1) promover y cumplir las normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- 2) crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres con objeto de que dispongan de unos ingresos y de un empleo decentes;
- 3) realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos, y
- 4) fortalecer el tripartismo y el diálogo social.

Las acciones que se deben poner en marcha para alcanzar estos objetivos estratégicos crean sinergias que facilitan el logro de una serie de objetivos transversales, los cuales, cada vez más, son considerados prioritarios por la comunidad internacional, a saber: promover una globalización justa, superar la pobreza mediante el trabajo, hacer avanzar la igualdad de género, potenciar la influencia de las normas internacionales del trabajo en el desarrollo, y ampliar la influencia de los interlocutores sociales, el diálogo social y el tripartismo.

3. El año pasado, durante la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas, los Jefes de Estado y de Gobierno de 150 países declararon:

Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e inter-

¹ Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos* (OIT, Ginebra, 2004).

nacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Esas medidas deberían abarcar también la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, según la definición del Convenio núm. 182 de la Organización Internacional del Trabajo, y el trabajo forzoso. También resolvemos garantizar el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Esta declaración confirma el sendero seguido por los Estados Miembros de la OIT.

4. En las Américas se ha venido consolidando, especialmente a partir de 2003, el convencimiento de que la generación de trabajo decente, tal como lo define la OIT, constituye la mejor vía para superar la pobreza y afianzar la gobernabilidad democrática. En el caso de América Latina, este convencimiento se refleja en las conclusiones de la Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR (Buenos Aires, abril de 2004), de la Conferencia Regional Andina sobre Empleo (Lima, noviembre de 2004), y del Foro Tripartito Subregional para el Empleo (Tegucigalpa, Honduras, junio de 2005), en el que participaron delegaciones de América Central, Panamá y República Dominicana. De igual modo, las conclusiones de la XIII y la XIV Conferencias Interamericanas de Ministros de Trabajo, así como las declaraciones de Jefes de Estado y de Gobierno del continente pronunciadas en las Cumbres Iberoamericanas (Santa Cruz, San José de Costa Rica y Salamanca) en la III Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea y en las Cumbres Americanas de Nuevo León y de Mar del Plata (que incluye un Plan de Acción), recogen la aspiración de que el trabajo decente se convierta en un objetivo global. En dichos documentos (anexo) se reconoce que la promoción del trabajo decente constituye una estrategia que puede permitir avanzar hacia el logro de una mayor participación de los pobres y de las personas socialmente excluidas en los frutos del crecimiento económico, el fortalecimiento de la democracia, y la superación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión en el marco de una globalización más justa.

5. Por tanto, considero que, a la luz de los pronunciamientos antes mencionados, es necesario incorporar explícitamente el objetivo de generación de trabajo decente en las estrategias nacionales de desarrollo. Para la Oficina Internacional del Trabajo, esta XVI Reunión Regional Americana es el ámbito adecuado para examinar cómo debemos actuar con miras a avanzar hacia el logro de este objetivo global, de modo que podamos responder con medidas concretas a la aspiración de nuestras ciudadanas y ciudadanos de un trabajo decente para todos.

6. Es por ello que, tras escuchar las opiniones de los funcionarios gubernamentales, los empleadores y los trabajadores de los Estados americanos Miembros de la OIT y tras examinar cómo los objetivos estratégicos y transversales se corresponden con las particularidades de la región, en este informe les presento una agenda hemisférica de políticas generales y específicas, cuya ejecución permitiría avanzar en la promoción del trabajo decente para todos. Como es lógico, corresponderá a cada país determinar si puede incrementar o no las metas propuestas, así como decidir qué combinación de las políticas propuestas se adapta mejor a las características, particularidades y potencialidades nacionales.

7. Los programas de trabajo decente por país (PTDP) son una contribución de la OIT para prestar asistencia a los países en la incorporación del trabajo decente a sus estrategias de desarrollo. A lo largo de este informe se formulan propuestas específicas de políticas generales que cada país podrá adoptar y adaptar a su realidad si así lo considera conveniente, ya que la decisión de adoptar el trabajo decente como un objetivo nacional corresponde a cada país. En el marco de cada programa nacional de trabajo decente, la cooperación de la OIT se organizará de forma coherente y responderá a una o varias prioridades clave para que el país de que se trate haga progresos en la consecución de los objetivos de trabajo decente. En la última sección de este informe planteo algunas consideraciones sobre los PTDP.

8. Estoy seguro de que los PTDP pueden ser, además, unos espacios adecuados para focalizar y potenciar la cooperación técnica horizontal entre los países americanos, así como la cooperación internacional para el desarrollo – tanto multilateral como bilateral – dentro y fuera del hemisferio.

9. Estamos ante un informe que toma en consideración los avances, tanto técnicos como políticos, que los mandantes de la OIT del continente han logrado en relación con la dimensión sociolaboral del desarrollo, su pertinencia y su papel fundamental. Se trata de un informe que busca resultados a partir de un programa que ayudará a evitar la dispersión de iniciativas, teniendo en cuenta que la promoción del trabajo decente requiere la integración de las políticas económicas y sociales y la efectiva contribución de los sectores público y privado para que la persona y su trabajo estén en el centro del desarrollo en un mundo globalizado.

1. Contexto general y tendencias socioeconómicas y laborales en las Américas

10. América Latina y el Caribe cuentan actualmente con 563 millones de habitantes. Aproximadamente 551 millones de ellos viven en América Latina, de los cuales al menos 213 millones son pobres (no se dispone de cifras sobre la pobreza en el Caribe)¹. Esta situación social es fiel reflejo de lo que ocurre en el mercado de trabajo, pues es allí donde las familias obtienen sus principales medios de vida y de progreso. En América Latina existen 239 millones de personas económicamente activas (PEA) que trabajan o desean trabajar, de las cuales más de 23 millones se encuentran en condición de desempleo abierto y aproximadamente 103 millones trabajan en el sector informal, muchas veces sin derechos laborales ni protección social. Cabe pues decir que en América Latina hoy existe un déficit de empleo formal de 126 millones de trabajadores, lo cual representa el 53 por ciento de la PEA. Ese déficit es más acentuado en el caso de las mujeres y los jóvenes.

11. El producto interior bruto (PIB) promedio regional por habitante asciende a 3.900 dólares, en tanto que el producto por trabajador alcanza los 10.100 dólares por año o, lo que es lo mismo, alrededor de 840 dólares al mes. Un problema capital – especialmente para los mercados de trabajo de la región – reside en que, en las últimas décadas, este indicador de productividad no creció en muchos países, al punto que la cifra media es hoy bastante similar a aquella registrada en la región a inicios del decenio de los ochenta. El producto por trabajador – o productividad del trabajo – es un elemento determinante para el progreso económico y social, tal como se señaló en un informe reciente de la OIT, pues es un mecanismo de transmisión importante entre el mundo de la producción y el mercado de trabajo². Su estancamiento en el valor de hace dos decenios explica también por qué las tasas de pobreza actuales en la región también son bastante similares a las observadas a inicios de los años ochenta.

12. Ya se realizaron en el pasado diversos esfuerzos por acelerar el ritmo de crecimiento en la región. Luego de la «década perdida» de los ochenta, en la década de los noventa se optó por una estrategia que redujo la participación del Estado en la economía, combinando liberalización económica y reformas estructurales en aras de una integración mayor y más acertada en el orden económico mundial. La prioridad la tuvieron las políticas de control de la inflación y de estabilidad fiscal, las

¹ Las estimaciones demográficas proceden del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) (2005). Boletín Demográfico N° 76: *América Latina. Proyecciones de población urbana y rural, 1970-2025*, Chile. Las estimaciones relativas de pobreza proceden de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2005*.

² OIT (2004). *Informe sobre el empleo en el mundo*.

cuales tuvieron efectivamente éxito en términos de gobernabilidad macroeconómica, especialmente en el equilibrio de las cuentas públicas y la reducción de la inflación, pero sus resultados globales no fueron los esperados. El crecimiento fue bastante moderado (aproximadamente un 0,6 por ciento anual por habitante) y aunque las economías tienen hoy un grado de apertura mayor que en los años ochenta, el coeficiente de inversión como porcentaje del PIB no se ha alterado de manera significativa y la proporción de la deuda respecto del PIB se ha incrementado notablemente. Como en el pasado, aún en crecimiento, las economías de la región continúan con un grado de dependencia considerable respecto del financiamiento externo y de los términos de intercambio. Más aún, diversos estudios coinciden en afirmar que, luego de las reformas, las economías de la región se hicieron más vulnerables a las conmociones externas, como lo evidenció claramente la crisis internacional en 1998.

13. Hoy día, la región experimenta un proceso de recuperación bastante importante. Según la CEPAL (2005), en 2004 la producción creció en un 5,9 por ciento y en 2005 en alrededor de un 4,3 por ciento. Se espera que para 2006 se logre un crecimiento de entre un 4,0 por ciento y un 4,5 por ciento. Estas altas cifras de crecimiento – basado éste principalmente en un aumento de las exportaciones – no se antojan, sin embargo, relevantes para una gran proporción de la población, que manifiesta no percibir mejoras en sus condiciones de vida. De hecho, muchas personas no parecen encontrar oportunidades en sus países ni en la región, a juzgar por el creciente número de personas que emigran cada año hacia fuera de la región y al interior de ella.

14. En el caso de Estados Unidos, la actual fase expansiva de recuperación económica vino impulsada mayormente por la fortaleza del gasto de consumo. Sin embargo, a partir del año 2004 se observó mayor equilibrio entre las fuentes de crecimiento, y la inversión cobró mayor importancia. En el año 2006 se espera que el encarecimiento del petróleo y los huracanes no impidan que la economía de ese país siga creciendo (aunque a un ritmo ligeramente inferior a aquel registrado en 2005), e impulsando, junto con China, el crecimiento mundial. Este aumento estará basado en la inversión de las empresas, la cual estará a su vez alimentada por el crecimiento de la productividad y los altos beneficios empresariales. La demanda interna también se expandirá gracias al aumento de los ingresos y a las mejoras registradas en el mercado laboral y en las condiciones de crédito. Ello no significa empero que la economía esté libre de problemas, ya que el déficit presupuestario continúa siendo muy alto y el déficit en cuenta corriente alcanzará un 6,1 por ciento del PIB, de forma que será uno de los más altos del mundo. El hecho de que éste se haya financiado con la continua afluencia de capitales de todo el mundo, vuelve a los Estados Unidos muy dependiente de la inversión extranjera, tendencia que no se sabe si será sostenible.

15. En cuanto a la economía canadiense, también creció a partir del año 2003, fortalecida principalmente por las exportaciones y un contexto en el que las autoridades monetarias reiniciaron el proceso gradual de ajuste al alza de las tasas de interés, mientras que se mantuvo la disciplina fiscal. La tasa de desempleo promedio anual se ha ido reduciendo gradualmente, desde un 7,6 por ciento en 2003 hasta un 6,9 por ciento en 2005.

16. La situación de los países del Caribe es especialmente compleja. Se trata de países pequeños, con mercados y, por tanto, economías también pequeños. Nueve de estos Estados encajan en la definición de «micro Estados», cuya población no llega a los 300.000 habitantes. Se enfrentan a enormes «desafíos de desarrollo en la economía global» con relación a factores que no pueden controlar, según un informe de la Fuerza de Trabajo del Banco Mundial y la Secretaría de la Commonwealth. Entre estos factores figuran: «la lejanía y el aislamiento; la apertura; la susceptibilidad a desastres naturales y al cambio ambiental; recursos limitados, diversificación de la producción y de las exportaciones; capacidad limitada; y acceso limitado a los mercados globales de capital».

17. Ante la realidad de su apertura al comercio, su alta dependencia de las exportaciones y los términos adversos del comercio para los productos primarios, las economías de estos pequeños Estados son especialmente vulnerables. Ello coarta gravemente su capacidad de desarrollo económico y social. Su creciente

pérdida de acceso al mercado y de seguridad en los empleos como consecuencia de la política del comercio internacional ha exacerbado la situación, que se ve agravada por el riesgo constante de desastres naturales. Dichos desastres absorben una cantidad desproporcionada de los recursos ya de por sí limitados de los Estados, que se destina a reparar la infraestructura necesaria. Estas condiciones merecen una consideración especial, como el suministro de recursos para el desarrollo nacional para estos «pequeños Estados» y «pequeñas islas Estado en desarrollo» mediante un sistema de comercio internacional más equitativo y más justo, que fomente la justicia social y económica en la comunidad caribeña.

18. Los trágicos eventos del 11 de septiembre de 2001 y la trascendencia que tuvieron en las economías del Caribe siguen afectando gravemente a toda la industria turística del Caribe. También han provocado el trasvase de unos recursos, ya de por sí escasos, para financiar los nuevos requerimientos de seguridad en los aeropuertos y en todos los territorios nacionales, de forma que ha aumentado aún más la presión que ya soportaban sus economías.

19. Por ello, en un marco de apertura de los mercados de bienes y de capitales, las economías pequeñas del Caribe necesitan, por una parte, un tratamiento especial por parte de los países grandes y, por otra, mayor integración entre ellas. Esto último es lo que está promoviendo la Comunidad del Caribe (CARICOM), tras crear en enero del presente año un mercado común, que permitirá el libre tránsito de capitales, bienes y personas expertas en determinadas profesiones.

20. Sin embargo, los países menos desarrollados del Caribe tienen ciertas dificultades en incorporarse inmediatamente a este mercado común, por lo que para ellos se ha establecido un calendario de incorporación progresiva y se ha constituido, además, un Fondo Regional de Desarrollo (al estilo de los fondos estructurales europeos), financiado por los países más desarrollados de la CARICOM y destinado a ayudar a los menos desarrollados.

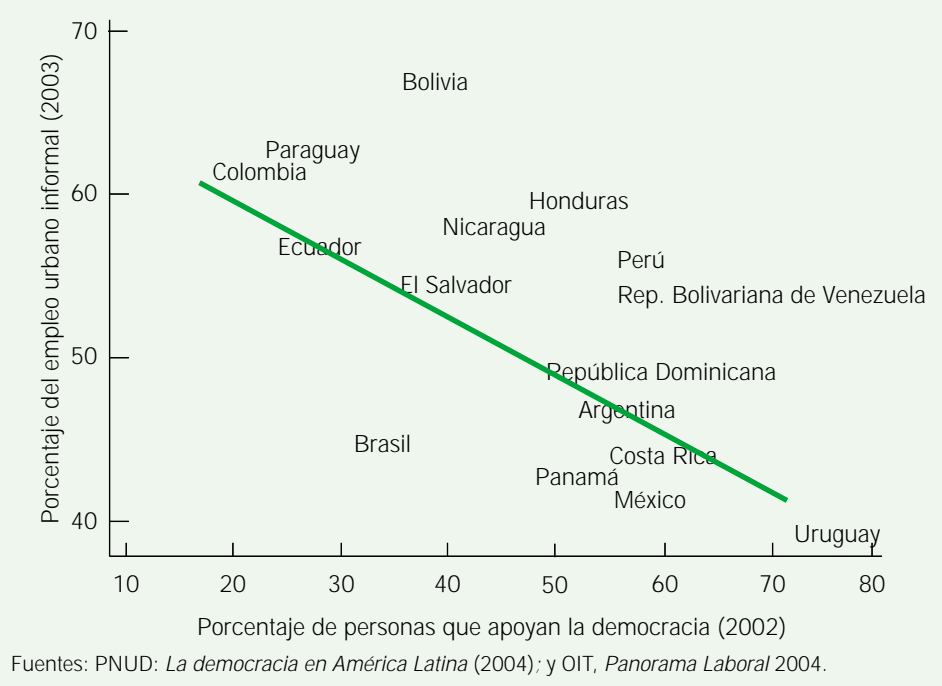
21. En el plano laboral y social, los resultados de las reformas del decenio del noventa fueron bastante decepcionantes en América Latina y en el Caribe. El producto por trabajador creció a un ritmo muy bajo (0,21 por ciento anual entre 1990 y 2005), al tiempo que se observó un incremento del desempleo y del empleo informal. En algunos países (los casos más notables fueron los de Argentina, Colombia y Perú) se efectuaron reformas que flexibilizaron la contratación y el despido y, en muchos casos, se abandonaron mecanismos solidarios de la protección social tanto en relación con las pensiones como con la salud y la protección contra accidentes y enfermedades profesionales, sin que aumentase correlativamente la cobertura del sistema. Se produjo un debilitamiento de algunas de las instituciones de relaciones laborales, en particular de la negociación colectiva (en términos de cobertura y de contenido) y de los medios tradicionales de solución de conflictos, medios que resultaron insuficientes y fueron cuestionados por ineficaces.

22. El argumento que justificó estos procesos estribaba en que todas estas instituciones laborales constituían elementos de «rigidez» que debían eliminarse para poder crear empleo formal. Sin embargo, luego de un decenio, la experiencia de varios países ha mostrado que pese a estas reformas no se logró no sólo incrementar el empleo formal, sino que, además, se produjo un incremento del desempleo y del sector informal, y se acentuó el fenómeno de la precarización de los empleos, asociada a la inseguridad de los ingresos, menor protección social, mayor rotación laboral, etcétera. Se ha argumentado ciertamente que estos malos resultados se deben a que las reformas no fueron completadas y se quedaron a mitad de camino. Sin embargo, no disponemos de indicio alguno de que mayor dosis de reformas de este tipo hubiera mejorado la situación. Por el contrario, la experiencia reciente hace pensar que quizás podrían haberla empeorado aún más.

23. Por otra parte, aun cuando la región logró enormes progresos en los dos últimos decenios en materia de democracia, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)³ existe en muchos países una profunda insatisfacción de la población con los líderes elegidos democráticamente. Las principales razones de este malestar son la pobreza, las profundas desigualdades económicas y la ineficacia de los sistemas jurídicos y de los servicios sociales, lo cual trasluce,

³ *La democracia en América Latina: una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Buenos Aires, 2004.

Gráfico 1.1. Empleo informal y apoyo a la democracia en América Latina



además el hecho de que un preocupante 54,7 por ciento de latinoamericanos preferiría un «régimen autoritario» a uno democrático si el primero atendiese a sus demandas de bienestar.

24. Una de las claves de esta insatisfacción radica ciertamente en el mercado de trabajo. Una correlación simple entre apoyo a la democracia y situación laboral evidencia la importancia que revisten los mercados de trabajo como espacios necesarios para equilibrar la democracia. En el gráfico 1.1 se muestra que en los países donde hay mayor proporción de empleo informal – mayoritariamente de baja calidad y productividad – hay menor porcentaje de personas que apoyan la democracia. Esto no es casual. El mercado de trabajo no sólo es el espacio donde las personas obtienen ingresos para subsistir, sino también donde encuentran los medios para su realización como personas y como integrantes de la sociedad. Si el mercado de trabajo no proporciona esta posibilidad de realización a las personas, se genera una insatisfacción que se inicia en el plano laboral pero que rápidamente se extiende a otros planos de la vida de una sociedad, que por tanto queda en tela de juicio.

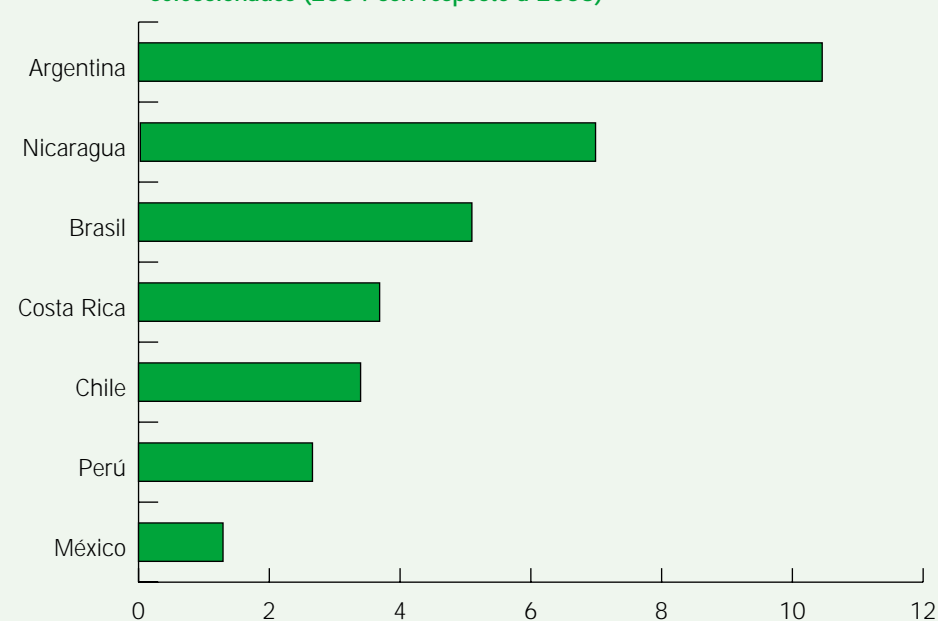
25. Tras lo observado en los años noventa, el nuevo milenio ha traído a escala global cambios notables que tienen implicancias importantes para los mercados de trabajo de América Latina y del Caribe. La reciente fase expansiva de la economía mundial, así como el ingreso de China y de India en la economía global y su crecimiento vertiginoso, han incrementado la demanda de los bienes producidos por la región y se ha observado claramente una mejora de los términos de intercambio⁴. Así pues, se ha producido desde 2002 un «boom» de las exportaciones bastante importante en la región gracias al incremento de la demanda y los precios internacionales de los principales productos de exportación (soja, petróleo, cobre, oro, etcétera)⁵. Así pues, el crecimiento del PIB ha pasado del -0,6 por ciento en 2002, a un 1,9 por ciento en 2003, 5,9 por ciento en 2004, y se espera que en 2005 y 2006 se registre en la región un crecimiento del 4,3 por ciento y 4,4 por ciento, respectivamente⁶.

⁴ CEPAL (2005): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005*, Santiago de Chile.

⁵ La tasa de crecimiento de las exportaciones se ha sustentado en exportaciones primarias en los países andinos, teniendo la manufactura un mayor peso en los países del MERCOSUR, en tanto que el crecimiento exportador de México y América Central ha sido más moderado pues se han visto precisamente afectados por el crecimiento también exportador y manufacturero de China (CEPAL 2005, *op. cit.*).

⁶ CEPAL (2005): *op. cit.*

Gráfico 1.2. América Latina y el Caribe: crecimiento del empleo formal en países seleccionados (2004 con respecto a 2003)



Nota: Se refiere a una comparación entre mediados de 2004 y mediados de 2003.

Fuente: CEPAL (2005). *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005*.

26. El crecimiento económico registrado en fechas recientes ha dinamizado el mercado laboral, especialmente en aquellos sectores vinculados a la exportación, que además reclaman empleo formal. Al finalizar el año 2005, en Brasil se habían generado algo más de tres millones y medio de empleos en el sector formal desde enero de 2003 y esa fecha (lo cual representó aproximadamente una media de 108.000 empleos en el sector formal por mes), en Argentina hubo más de cinco meses de crecimiento continuo del empleo formal (a un ritmo medio anual de 6,5 por ciento desde 2003) y en Perú el crecimiento del empleo formal duró más de cuarenta meses. La CEPAL⁷ confirma que esta misma tendencia se está observando en varios países (véase el gráfico 1.2).

27. Las preguntas planteadas en torno a este proceso – ciertamente alentador – se refieren a la sostenibilidad de este crecimiento y al tipo de empleo que se está creando. En cuanto al primer tema, ciertos factores podrían poner en peligro la sostenibilidad de este crecimiento, entre ellos la evolución del precio del petróleo y de los déficit de Estados Unidos, aunque los correspondientes deben ser contrastados con la evolución de la economía china, que se espera siga creciendo, por esa vía podría mantenerse la demanda de los principales productos de exportación de la región. Otro elemento de preocupación es la importante presión hacia la apreciación de las monedas que están enfrentando varias economías de la región, como consecuencia de los flujos de divisas originados por un aumento de las exportaciones y de las remesas de los emigrantes, y de los fuertes desequilibrios experimentados en Estados Unidos. La apreciación excesiva de las monedas podría reducir la rentabilidad de sectores transables no tradicionales o de aquellos competidores con las importaciones y, por tanto, afectar al ritmo de creación de empleo.

28. En cuanto al tipo de empleo que se está creando, se ha observado que es bastante peculiar. Los nuevos trabajadores son más educados que el promedio, trabajan más tiempo pero ganan igual, los empleos duran poco y se han incrementado algunos de los factores de heterogeneidad y segmentación en el mercado de trabajo, pues los mejores empleos son sólo accesibles para cierto tipo de trabajadores. En Brasil, por ejemplo, la mayoría de las personas que acceden a los nuevos empleos

⁷ CEPAL (2005): *op. cit.*

generados en este período de expansión tienen al menos once años de educación⁸. A esta tendencia, ciertamente preocupante por sus implicancias en términos de equidad, se suma otra que es más global y se refiere al hecho que el ingreso de China, India y las ex repúblicas soviéticas a la economía mundial se ha duplicado la población activa global, de 1.200 millones de trabajadores a 2.400 millones (año 2000), lo cual tiene serias implicancias sobre la relación capital-trabajo a nivel mundial y sobre el rol que los mercados de trabajo pueden desempeñar en la competencia internacional⁹. Esta situación se complica por el hecho que China dispone de mano de obra especializada (ingenieros, por ejemplo) de alta calidad y en cantidades largamente superiores incluso a las de Estados Unidos y ciertamente mucho más que América Latina¹⁰.

29. Se puede decir entonces que el tipo de crecimiento observado en la región en los últimos años ha logrado generar resultados alentadores en las exportaciones de ciertos productos y en algunos segmentos del mercado de trabajo, aunque parece ser insuficiente para alterar de manera significativa las estructuras más importantes del mercado laboral y crear oportunidades de trabajo para todos. De hecho, es bastante difícil que una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones pueda solucionar por sí sola el problema del empleo, al menos a plazo medio, pues muchas veces los sectores exportadores sólo explican fracciones pequeñas del mercado de trabajo. Para que estos sectores puedan absorber al resto de la oferta laboral puede pasar mucho tiempo, lo cual muchas veces no se toma en cuenta en los análisis convencionales. Cuando se habla del mercado de trabajo, dado que estamos hablando de personas, el tiempo y los plazos importan mucho. Sólo para mencionar un ejemplo, baste recordar el rápido crecimiento que se registra desde hace unos años – a un ritmo de 3,8 por ciento anual entre 2002 y 2005 – y el hecho de que según la CEPAL, la PEA está creciendo a un ritmo de un 2,5 por ciento al año, de forma que el producto por trabajador demora más de 50 años en duplicarse en la región.

30. Así no es posible esperar que sólo el crecimiento – del tipo que está experimentando la región en los últimos años – promueva el empleo para los que más lo necesitan y reduzca la pobreza extrema en la región en plazos como los planteados en las Metas del Milenio (hacia el 2015). Es necesario crecer más y mejor, y – dado que el mecanismo de articulación entre la producción y el bienestar de las personas es el mercado de trabajo – también se requieren políticas laborales específicas para reducir la pobreza y promover la equidad en la región. En el presente informe propongo una agenda de trabajo de la región para los diez próximos años, con la que podremos enfrentar el desafío de reducir la pobreza y promover la democracia.

⁸ IPEA (2005).

⁹ Richard Freeman (2004). *Doubling the Global Work Force: The Challenge of Integrating China, India, and the Former Soviet Bloc into the World Economy*. Harvard University y NBER Centre for Economic Performance, London School of Economics.

¹⁰ Idem. Además, «según la Fundación Nacional de Ciencia (NSF) de Estados Unidos, en términos numéricos China es el líder mundial en formación de ingenieros: gradúa como 220.000 al año. Comparativamente, Estados Unidos gradúa cerca de 60.000 al año, México 24.000, Brasil 18.000, Colombia 11.000, Chile 4.000 y Argentina 3.000». (Andrés Oppenheimer, 2005, «¿Necesitamos presidentes ingenieros?», en *El Nuevo Herald*, 14 de agosto de 2005.)

2. Principales desafíos que enfrenta la región para generar trabajo decente

31. La pobreza sólo se reducirá de manera permanente si se afrontan y resuelven los grandes desequilibrios existentes en los mercados de trabajo. La estructura de los mercados de trabajo en América Latina es bastante fragmentada, pues no sólo casi un tercio del mercado laboral total se encuentra en las zonas rurales, sino que más de la mitad del empleo corresponde a trabajadores independientes, domésticos, trabajadores familiares no remunerados, o asalariados en microempresas de hasta cinco trabajadores (cuadro 2.1). En estos sectores se concentra no sólo gran parte de la pobreza, sino también de la informalidad y, por tanto, del déficit de trabajo decente en la región.

32. Los gobiernos y los actores sociales en la región deben tener en cuenta esta estructura compleja del empleo y no asumir, como suele ocurrir, que todos los mercados laborales funcionan de manera homogénea y con un fuerte componente asalariado. Ante esta realidad, y tomando en consideración el panorama descrito en

Cuadro 2.1. Estructura del empleo en América Latina (2003-2004)

	Urbano			Rural			Total		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Asalariados	29	17	41	12	4	14	40	22	55
Públicos	4	4	8	2	1	3	6	6	11
Privados	24	13	33	10	3	11	34	16	44
Microempresas (hasta 5 trabajadores)	6	3	8	3	1	3	9	4	11
Empresas medianas y grandes	18	10	24	4	2	5	25	12	33
No asalariados	16	9	23	7	3	8	23	13	31
Patronos	3	1	4	1	0	1	4	1	4
Independientes	13	8	19	6	3	8	19	11	27
Otros (domésticos, familiares no enumerados, etc.)	2	6	8	3	3	6	5	10	14

Nota: Estimado con base en información de 11 países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá y Paraguay.

Fuente: OIT-Sistema de Información y Análisis Laboral (SIAL).

la sección anterior, la región debe apuntar a cinco objetivos para generar trabajo decente y combatir la pobreza: 1) que el crecimiento económico sea promotor de empleo para todos; 2) que los derechos laborales se cumplan y se apliquen de manera efectiva; 3) que la democracia se fortalezca; 4) que se adopten nuevos mecanismos de protección adecuados a la realidad actual, y 5) que, por esa vía, se combata la exclusión social.

2.1. Lograr que el crecimiento económico promueva el trabajo decente

33. Muchos países de América Latina y del Caribe adolecen de un crecimiento insuficiente y/o de un crecimiento que no promueve el empleo de calidad para todos. De 1990 a 2003, el producto creció a una tasa del 3,1 por ciento anual, en tanto que el empleo total lo hizo a una tasa del 2,5 por ciento. El empleo asalariado creció un 8 por ciento durante todo el período o, lo que es lo mismo, a un escaso 0,6 por ciento anual. Asimismo, el porcentaje de trabajadores con protección social disminuyó en ese período del 66,6 al 63,6 por ciento.

34. El crecimiento económico es fundamental para conseguir mejores resultados en el mercado de trabajo. Sin embargo, los plazos en que sus beneficios llegan a la población pueden ser muy largos si las tasas de crecimiento son bajas. Como ya se señaló anteriormente, en el mercado de trabajo los plazos sí importan. Así, por ejemplo, la OIT ha estimado que el déficit de empleo formal en la región se incrementará de 126 millones en 2005 a 158 millones en 2015 si se mantiene el ritmo de crecimiento que la región ha tenido en los primeros cinco años de este siglo. Es necesaria una tasa sostenida de crecimiento de al menos un 5,5 por ciento anual para mantener en 126 millones de trabajadores el volumen de este gigantesco déficit.

35. Diversas son las causas de estos problemas. Una de las más importantes – desde el punto de vista de sus consecuencias sobre el mercado de trabajo – es la baja productividad del trabajo que se observa en gran parte de las economías de la región, más aún si se considera que esta cifra casi no se ha alterado en los tres últimos decenios pese a las diversas reformas realizadas. En el gráfico 2.1 se presenta

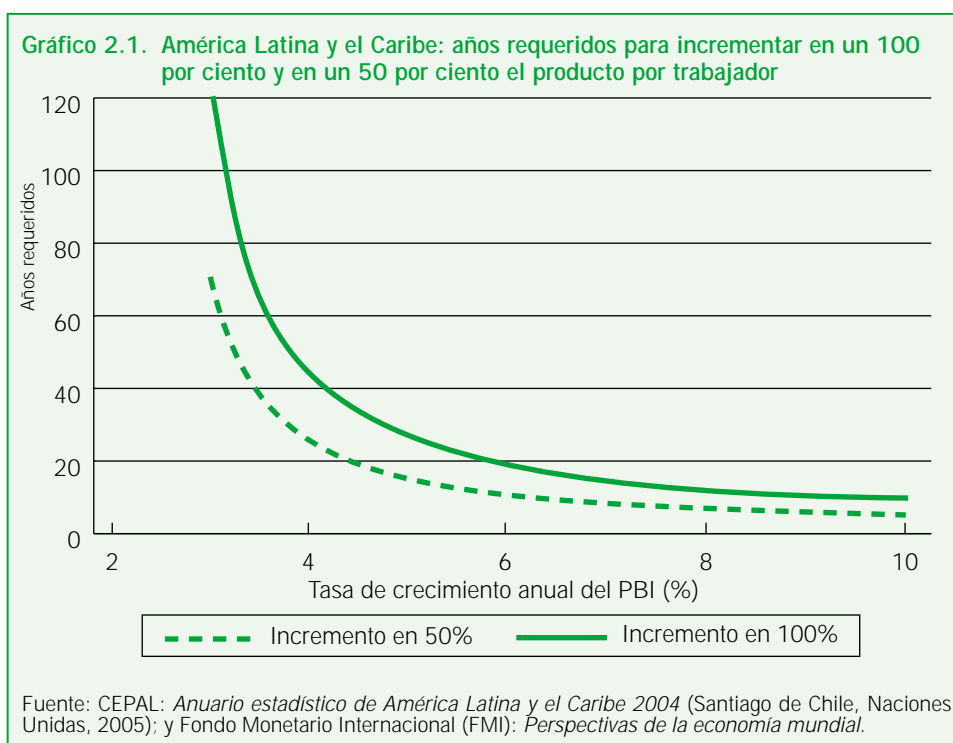
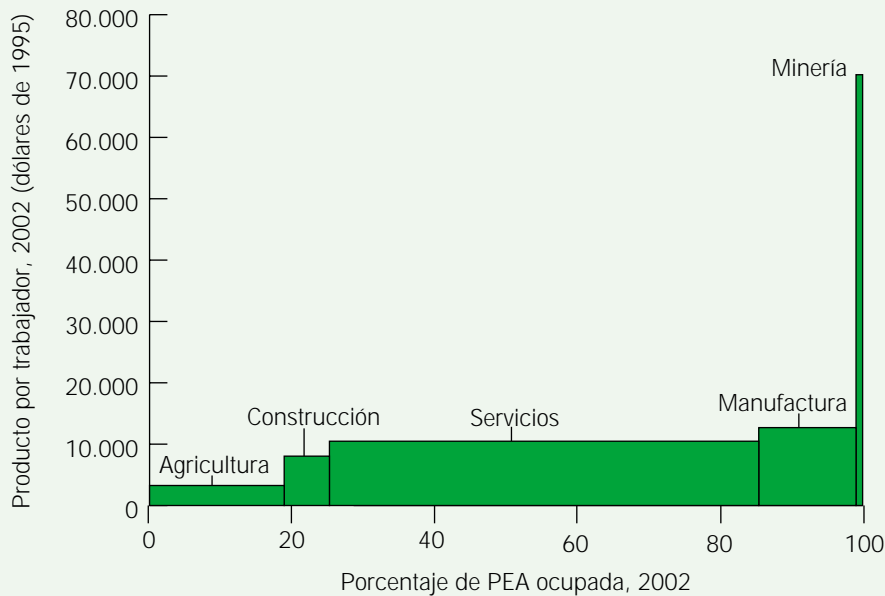


Gráfico 2.2. América Latina y el Caribe: producto por trabajador por grandes sectores económicos



Fuente: CEPAL: *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2004* (Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2005) y CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas: *Base de estadísticas e indicadores sociales* (base de datos publicada en el sitio web de la CEPAL).

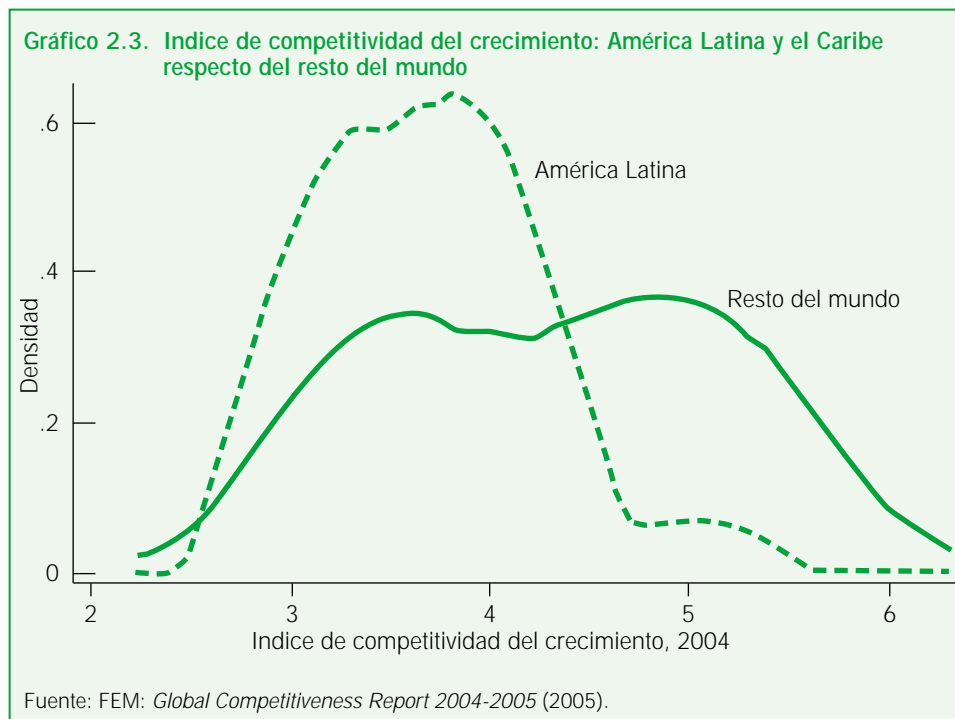
un ejercicio de simulación del tiempo que tomaría incrementar en un 100 por ciento o en un 50 por ciento el producto por trabajador en la región. Diferentes tasas de crecimiento pueden significar plazos muy distintos.

36. El producto por trabajador – o productividad del trabajo – es uno de los principales componentes de la demanda de mano de obra y el determinante principal de las condiciones de trabajo. Diversos estudios han mostrado que el bajo nivel de productividad observado en varias economías de la región se explica no sólo por problemas de acumulación de recursos productivos, sino también – y en algunos casos principalmente – por un crecimiento insuficiente de la productividad total de los factores (PTF), lo cual indica que existen fuertes restricciones en los planos mesoeconómico y microeconómico. Otra importante dificultad es que la mayoría de las economías de la región presenta una elevada heterogeneidad productiva según los sectores, el tamaño de las empresas, etcétera¹. En el gráfico 2.2 se muestra este problema según grandes sectores económicos². En casi todos los países de la región hay unas cuantas ramas de actividad que tienen niveles de productividad sumamente elevados, junto con otras que tienen niveles de productividad bastante inferiores al promedio. El problema central es que en las ramas donde se registran los niveles más altos de productividad se emplea a un porcentaje sumamente bajo de la población trabajadora.

37. Este mismo gráfico 2.2 muestra que en los sectores no transables (no comerciables) se concentran más de dos de cada tres empleos en América Latina. Los sectores exportadores y/o los que compiten con las importaciones están concentrados en las subramas más productivas de la manufactura y la minería, que representan un porcentaje no mayoritario del empleo total regional. Una consecuencia de estos datos es que la adopción de estrategias de crecimiento basadas exclusivamente en las exportaciones no resolverá, por lo menos a corto plazo, los enormes problemas de heterogeneidad productiva en la región, pues está claro que dichas estrategias sólo abarcarán una fracción no mayoritaria del empleo total de

¹ Hay que considerar, además, que existen enormes diferencias respecto del producto por trabajador entre los países de la región.

² En realidad, la forma de este gráfico depende del nivel de desglose con que se presente. Aun así, incluso en versiones más desglosadas, el mensaje principal se mantiene: existen pocas ramas o subramas con alta productividad y muchas (especialmente aquéllas donde se concentra el empleo) con bajísima productividad.



la región. Por tanto, es necesario desarrollar políticas complementarias en el mercado de trabajo que permitan aprovechar el crecimiento de los sectores más dinámicos, a fin de impulsar el desarrollo de la productividad en los sectores más rezagados.

38. Esas políticas serían altamente rentables no sólo en lo que respecta a la inclusión social y laboral, sino también en términos económicos. Como se sabe, la baja productividad es uno de los problemas básicos de la competitividad de la región, lo que limita su adecuada inserción en las corrientes más dinámicas del comercio internacional y, por tanto, restringe sus posibilidades de crecimiento a largo plazo con equilibrio externo. Como se observa en el gráfico 2.3, la mayoría de países de América Latina y el Caribe se encuentran rezagados en lo que respecta a los índices de competitividad estimados por el Foro Económico Mundial³, y, en muchos casos, se observan retrocesos en relación con años anteriores. Así pues, una mayor productividad genera más competitividad, y esto tiende a reforzar el crecimiento económico.

39. Los Estados Miembros del Caribe enfrentan desafíos urgentes y apremiantes:

- el desafío de la integración económica subregional en la creación del Mercado (2006) y de la Economía Única (2008) de la Comunidad del Caribe (CARICOM);
- el desafío de establecer nuevas relaciones con los países de las Américas en el proceso conducente al Área de Libre Comercio de las Américas;
- el desafío de mantener y forjar nuevas relaciones con Europa, y
- el desafío de la comunidad global en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La superación de estos desafíos se ve agravada por la competencia global, la liberalización del comercio, la desregulación y la privatización, que ejercen una tremenda presión sobre el empleo y las relaciones laborales tanto en el sector público como en el privado.

³ Foro Económico Mundial (FEM): *Global Competitiveness Report 2004-2005* (2005).

40. En el área del Caribe, por tanto, uno de los principales desafíos que se debe enfrentar para lograr un crecimiento económico que promueva el trabajo decente es, como se ha señalado anteriormente, lograr una implantación y un funcionamiento efectivos del mercado común de la CARICOM, así como un incremento de los recursos del Fondo Regional para el Desarrollo, a efectos de facilitar la incorporación más rápida posible de los países menos desarrollados a este mercado común.

2.2. Lograr la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

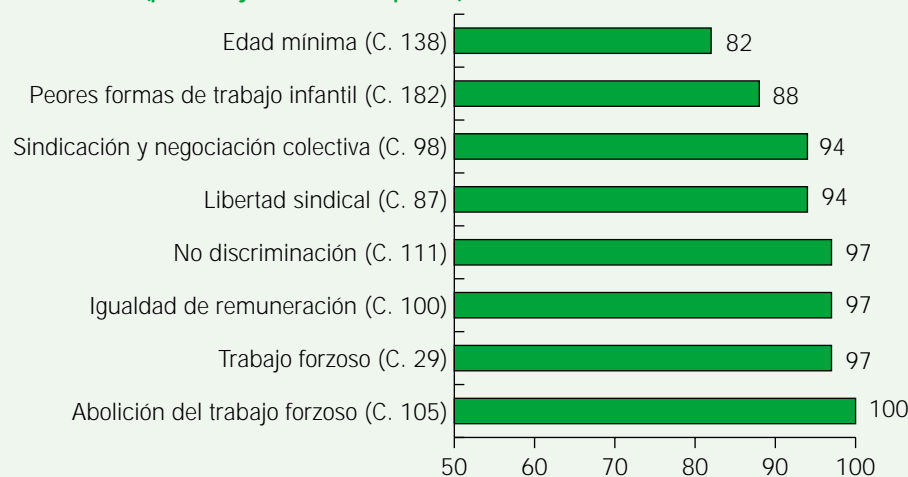
41. Muchos países de las Américas enfrentan serios problemas en lo relativo al respeto y aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de la legislación laboral en general. Esto ocurre en lo que respecta tanto a los derechos fundamentales como a los demás derechos individuales y colectivos.

42. En cuanto a los derechos fundamentales, el 69 por ciento de los países de la región han ratificado la totalidad de los ocho convenios fundamentales, aunque existe un número elevado de observaciones y solicitudes directas relativas a los mismos emitidas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (véase el gráfico 2.4). No obstante, el nivel de ratificación de cada uno de los convenios fundamentales es muy elevado en relación con el contexto mundial.

43. A pesar de esta alta tasa de ratificación de convenios, hay indicios de frecuentes violaciones de los derechos fundamentales en el trabajo, incluso en países que han ratificado los convenios correspondientes. En materia de libertad sindical, las quejas procedentes de la región presentadas ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) han pasado de 164 en la primera mitad de los noventa a 194 en la primera mitad del presente decenio. Además, existen datos oficiales de los gobiernos que demuestran el deterioro de la negociación colectiva, como evidencia el hecho de que haya disminuido notablemente la cobertura en los últimos 15 años.

44. Existen también situaciones intolerables de incumplimiento de la normativa laboral reflejadas en diversos documentos oficiales y en los informes de los órganos de control de la OIT, como el hecho de que 5,7 millones de niños de entre 5 y 14 años trabajen y de que, según las estimaciones, la cantidad de personas en

Gráfico 2.4. América Latina y el Caribe: ratificación de convenios fundamentales (porcentaje del total de países)



Fuente: ILOLEX (base de datos sobre las normas internacionales del trabajo).

régimen de trabajo forzoso llegue a 1,3 millones. Por otra parte, la persistencia de importantes desigualdades en los ingresos y en los niveles y las formas de inserción laboral entre hombres y mujeres demuestra que todavía persisten los problemas de discriminación de género dentro y fuera del mercado de trabajo. Los hombres y las mujeres no se integran y no participan en el mercado laboral en condiciones de igualdad de oportunidades, de disponibilidad de activos y de poder de negociación. Además del género, el origen étnico, el sector social y la edad influyen sobre el nivel y la gama de oportunidades de empleo e ingresos a los que hombres y las mujeres tienen acceso, independientemente de sus aspiraciones, competencias y conocimientos. Asimismo, siguen subsistiendo disparidades profundas en la cantidad y calidad de los empleos ofrecidos a los pueblos indígenas y a la población de ascendencia africana⁴. Si bien los bajos niveles de educación de estos colectivos explican en parte su inserción en condiciones de desventaja relativa, diversos estudios muestran que la discriminación laboral y la segmentación del mercado del trabajo también juegan un papel importante. Otros colectivos que sufren problemas de discriminación laboral son las personas con discapacidades, los trabajadores que viven con el VIH/SIDA y los trabajadores de edad. La persistencia de «viejas» formas de discriminación y el surgimiento de otras «nuevas» prueban que la discriminación es un fenómeno cambiante asociado a transformaciones en la estructura de los mercados laborales que tiende a agudizarse en contextos de recesión o crisis económica. Su permanencia también confirma que la discriminación laboral no es el resultado de la actitud aislada o esporádica de un empleador o de un funcionario de una agencia de colocación, sino una práctica institucionalizada, arraigada en las instituciones y en las políticas del mercado del trabajo (véase cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. América Latina y el Caribe: principales datos sobre los derechos fundamentales en el trabajo

Principio	Situación
Libertad sindical y negociación colectiva	<ul style="list-style-type: none"> • 5,7 por ciento del total mundial de casos de quejas sobre libertad sindical (1951-2005). • 29 por ciento del total de casos de despidos contrarios a la libertad sindical. • En promedio, la tasa de sindicación en la región pasó del 21 por ciento en la primera mitad de los años noventa al 19 por ciento en la segunda, siendo estos cambios bastante drásticos en algunos países.
Trabajo forzoso	<ul style="list-style-type: none"> • 1,32 millones de trabajadores forzados (10 por ciento del total mundial), de los que el 75 por ciento lo es por explotación económica, el 16 por ciento por imposición del Estado, y el 9 por ciento por explotación sexual comercial.
Trabajo infantil	<ul style="list-style-type: none"> • 5,7 millones de niños trabajadores (5,1 por ciento del total de niños).
No discriminación	<ul style="list-style-type: none"> • La tasa de desempleo femenina es un 40 por ciento más alta que la masculina. • Las mujeres están sobrerrepresentadas en el sector informal (51 por ciento del empleo no agrícola vs. 44,5 por ciento de los hombres). • Las mujeres perciben el 66 por ciento de los ingresos mensuales que reciben los hombres (78 por ciento de los ingresos por hora). • Los pueblos indígenas y la población de ascendencia africana presentan los peores indicadores socioeconómicos y laborales. • La discriminación laboral por origen étnico o racial afecta las brechas de ingreso. En Brasil, por ejemplo, las mujeres perciben ingresos inferiores en un 21 por ciento a los ingresos de los hombres por hora trabajada. Las mujeres negras perciben ingresos inferiores en un 61 por ciento a los de los hombres blancos por hora trabajada. • Las personas discapacitadas y las que viven con el VIH/SIDA sufren discriminación, mayor dificultad de acceso y despido injustificado.

Fuente: OIT: *Panorama Laboral 2002* (Lima, 2002); Vega (2005); Abramo y Valenzuela (2005).

⁴ Los pueblos indígenas representan entre el 8 y el 15 por ciento del total de la población de la región, mientras que la población de ascendencia africana constituye el 30 por ciento de dicho total. En Brasil, por ejemplo, la tasa de desempleo de la población de ascendencia africana es superior en un 30 por ciento a la de la población blanca, y su ingreso promedio es un 50 por ciento inferior. Véase OIT: *Panorama Laboral 2003* (Lima, 2003).

45. Si se producen problemas de incumplimiento respecto de los derechos fundamentales en el trabajo, que son normas mínimas que todos debieran cumplir, no es extraño que también se produzcan respecto de otras normas laborales más rigurosas. Este es un tema que ha generado intensos debates en la región y los sigue generando; de hecho, este debate ha conducido a la realización de reformas laborales en varios países en el decenio pasado.

46. Otro tema que se debe incluir en este debate es que la mayor parte del empleo informal no se corresponde con esquemas de tipo asalariado, sino más bien con el trabajo autónomo, el trabajo doméstico o el trabajo familiar sin remuneración, usualmente excluidos del ámbito de aplicación de los códigos de trabajo. En este caso, como en otros análisis del mercado de trabajo, los plazos para que grandes contingentes de trabajadores no asalariados encuentren empleo formal y de buena calidad pueden ser muy largos. Entre tanto, no hay que perder de vista que las políticas sobre el mercado de trabajo deben tener como objetivo a todos los trabajadores y no sólo a un grupo de ellos.

47. Esto no quiere decir, por cierto, que las legislaciones laborales en la región sean óptimas en todos los casos. De hecho, el gran contingente de trabajadores informales – independientes, de microempresas y pequeñas empresas, domésticos y sin remuneración –, aun si en ciertos casos está cubierto por la ley, enfrenta los problemas más agudos en lo que respecta a la aplicación efectiva de las mismas. Así, por ejemplo, las trabajadoras domésticas se rigen por un régimen especial que restringe sus derechos, en comparación con el resto de los trabajadores. En el caso de los trabajadores independientes, por ejemplo, los regímenes de protección privados – seguro de enfermedad o jubilación – pueden resultar más costosos que para los asalariados, y los sistemas de seguridad en el trabajo son prácticamente inexistentes. Es evidente que algunos países necesitan ampliar la cobertura de los derechos laborales a enormes contingentes de trabajadores que actualmente están excluidos de todo beneficio laboral. El problema se agrava con la aparición de las relaciones triangulares de trabajo mal definidas y no reguladas (la externalización, por ejemplo).

2.3. Generar mayor confianza en la democracia y en el diálogo social

48. Como se ha mencionado, la democracia se ha debilitado a causa de los magros resultados sociales alcanzados por el crecimiento económico hasta ahora observado. Se requiere, entonces, promover la democracia y, fundamentalmente, el diálogo social a nivel general y, en particular, en el nivel del mercado de trabajo. No es posible promover la democracia si no se asocia el diálogo social a los procesos de participación ciudadana que la consolidan y la fortalecen⁵. Los procesos de participación deben alcanzar los ámbitos nacional y local y llegar hasta el propio lugar de trabajo. Esta participación ciudadana debe ir más allá del ejercicio del derecho a voto para la elección de las autoridades gubernamentales o los representantes en los órganos legislativos. Las sociedades democráticas requieren procesos de participación, y éstos necesitan un diálogo abierto y el compromiso de la sociedad y de sus actores, quienes deben tener representatividad para opinar acerca de las decisiones que los afectan. El déficit de representación de mujeres en las instancias de diálogo social debe considerarse como un problema del ejercicio de la ciudadanía.

49. Este enfoque permite definir la negociación colectiva como una forma de diálogo social, tal como se planteó en la Memoria para la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1999). En ella se hace referencia al diálogo social «en sus múltiples formas y niveles, desde la cooperación y las consultas tri-

⁵ La participación, en el sentido que le da Stiglitz, abarca la apertura al diálogo, la transparencia y el fortalecimiento de la representatividad tanto en el sector público como en el privado. Véase Joseph E. Stiglitz: «Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm», en *Review of Development Economics*, 6(2), 2002, págs. 163-182.

partitas nacionales hasta la negociación colectiva en la propia empresa». Se señala, asimismo, que con el diálogo social «los interlocutores sociales pueden fortalecer, además, una gobernanación democrática, al crear unas instituciones del mercado de trabajo vigorosas y flexibles que contribuyan a una paz y una estabilidad social y económica duraderas»⁶.

50. Desde esta perspectiva amplia de diálogo social y ejercicio democrático, el primer desafío que debemos plantearnos es cómo avanzar hacia la redefinición del papel del Estado reclamada por la sociedad⁷. El dilema no es cómo el Estado interviene en el mercado, sino cómo opera en relación con la sociedad de la que es su expresión directa.

51. Por otra parte, debemos plantearnos cómo el Estado, en la era de la globalización, se adapta al cambio continuo que supone que sus instituciones, políticas y programas pasen a ser más flexibles. Resolver ese dilema implica, sin regresar al anterior Estado productor y excesivamente intervencionista, avanzar hacia la construcción de un Estado normativo, promotor, regulador y generador de nuevos sistemas de solidaridad. Un Estado que actúe para compensar los desequilibrios, que ejerza sus funciones redistributivas y que respete la acción voluntaria del individuo, garantizando para ello la solidaridad, la seguridad colectiva, la justicia social y el bien común, pilares del Estado democrático moderno.

52. Esto implica la adaptación permanente del Estado a las necesidades de los individuos a quienes representa, lo cual es condición *sine qua non* de un Estado democrático moderno en una sociedad global que busca equidad y justicia generales. Un Estado que pretenda resolver estos dilemas y que esté al servicio de todos sus ciudadanos debe respetar la existencia de una sociedad pluralista, lo que sólo podrá fundarse en la construcción de consensos a través del diálogo social. Este diálogo deberá ser el canal de participación de las organizaciones representativas de los sectores sociales directa o indirectamente involucrados. Es decir, el diálogo social será el camino para procesar los diferentes intereses y alcanzar consensos básicos sobre cómo construir el Estado que piden los ciudadanos.

53. A través del diálogo social también deberán formularse políticas públicas que permitan enfrentar los graves problemas sociales antes mencionados. Si quienes participan en el diálogo sienten que han sido informados de forma transparente y que han tenido un papel fundamental en la toma de decisiones que los afectan, estarán más dispuestos a aceptar los cambios, aun los que tienen repercusiones negativas. La legitimidad social de las políticas respaldadas por el consenso alcanzado a través de la participación de los actores involucrados permitirá que éstas se conviertan en auténticas políticas de Estado que superen los efímeros límites de un período de gobierno. En este marco, el fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y la representación equilibrada de hombres y mujeres en el seno de las mismas son requisitos para un diálogo social fructífero.

54. A través del diálogo social podrán abordarse temas tales como las estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza; las políticas para enfrentar el desempleo; la nueva institucionalidad laboral; el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; la promoción de la igualdad de oportunidades en materia de género y de etnia; la revisión de las normas que dan lugar a la desprotección de los trabajadores y la de aquellas que pudieran dificultar la reducción del desempleo y de la informalidad; la extensión de la cobertura de la protección social; la formalización de la economía informal; la protección de quienes se encuentran en la economía informal; y los problemas relativos a los trabajadores migrantes.

⁶ *Trabajo decente*, Memoria del Director General a la 87.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT, 1999, pág. 45). Por otro lado, en el primer Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, presentado a la 88.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo con el título «Su voz en el trabajo» (Ginebra, OIT, 2000), se señala la necesidad de promover la negociación colectiva e incorporar a ella, en posición activa, a las mujeres sindicalistas, así como introducir las cuestiones de género en las estrategias de negociación de los sindicatos: «Con miras a establecer la igualdad entre los sexos y dar un mayor vigor a los sindicatos, es indispensable que las mujeres puedan ejercer su derecho a afiliarse a un sindicato y que sus intereses estén representados en un plan de igualdad con los hombres. No solamente deberían estar presentes en la mesa de negociación, sino que será también menester precisar más claramente sus intereses propios durante la negociación colectiva, para tener la seguridad de que en todo convenio colectivo se tomen en consideración las prioridades y aspiraciones de unas y otros» (pág. 14, párrafo 33).

⁷ Daniel Martínez y María Luz Vega Ruiz: *La globalización gobernada. Estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, Colección Andaluza de Relaciones Laborales, vol. X (Consejo Andaluz de Relaciones Laborales – Tecnos, 2001), págs. 213 a 272.

2.4. Ampliar y fortalecer los esquemas de prevención y protección social de los trabajadores

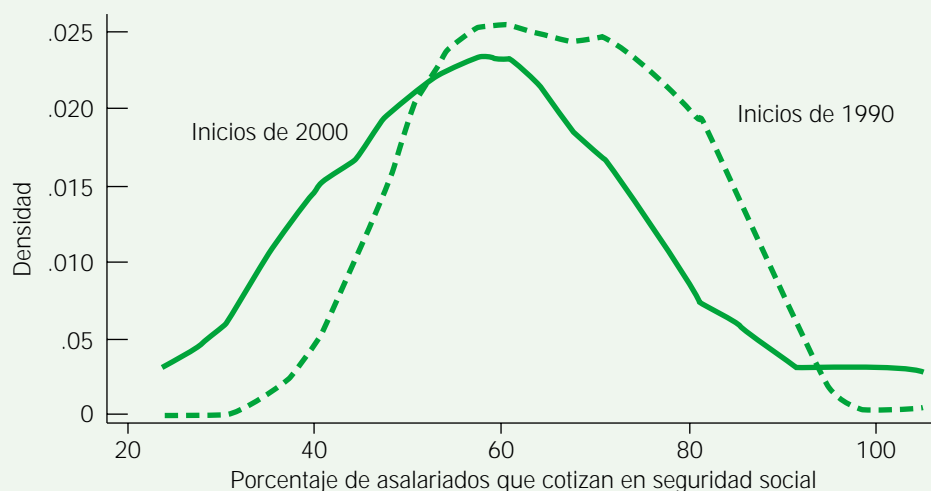
55. Como se ha mencionado ya, los cambios observados en el decenio de los noventa en los mercados de bienes y de trabajo en la región han tenido un impacto profundo sobre los niveles de protección social existentes en la región. Si antes había bajos niveles de cobertura de la población, en los años noventa hubo un retroceso importante en la mayor parte de los casos. Así, se puede decir que, actualmente, la cobertura es menor que la existente antes del período de reformas (véase el gráfico 2.5).

56. Por ello, el principal problema de los regímenes de protección social en América Latina y el Caribe es su baja cobertura en lo que respecta tanto al número de trabajadores involucrados como a la gama de riesgos cubiertos y a la calidad misma de la protección⁸.

57. Esta situación responde a múltiples causas estrechamente interrelacionadas que tienen que ver con las características del mercado de trabajo (relaciones de trabajo cortas, atípicas, informales y no asalariadas), pero también con las características de los regímenes de protección que existen en la región, la mayoría de los cuales adolecen de problemas de financiamiento inestable y procíclico – que los hace dependientes financieramente del ciclo macroeconómico – y son incluso regresivos, puesto que en muchos casos no son neutrales en lo que respecta a los incentivos para generar el empleo. Asimismo, estos regímenes de protección evidencian un limitado rendimiento institucional desde el punto de vista de la gestión, así como resultados muy desiguales e inequitativos.

58. Uno de los temas básicos de la protección social, el cual no ha recibido suficiente atención en el pasado por parte de los gobiernos y los actores sociales, es la seguridad y la salud en el trabajo (SST). Los datos disponibles indican que, en 2001, en América Latina se produjeron 30 millones de accidentes relacionados con

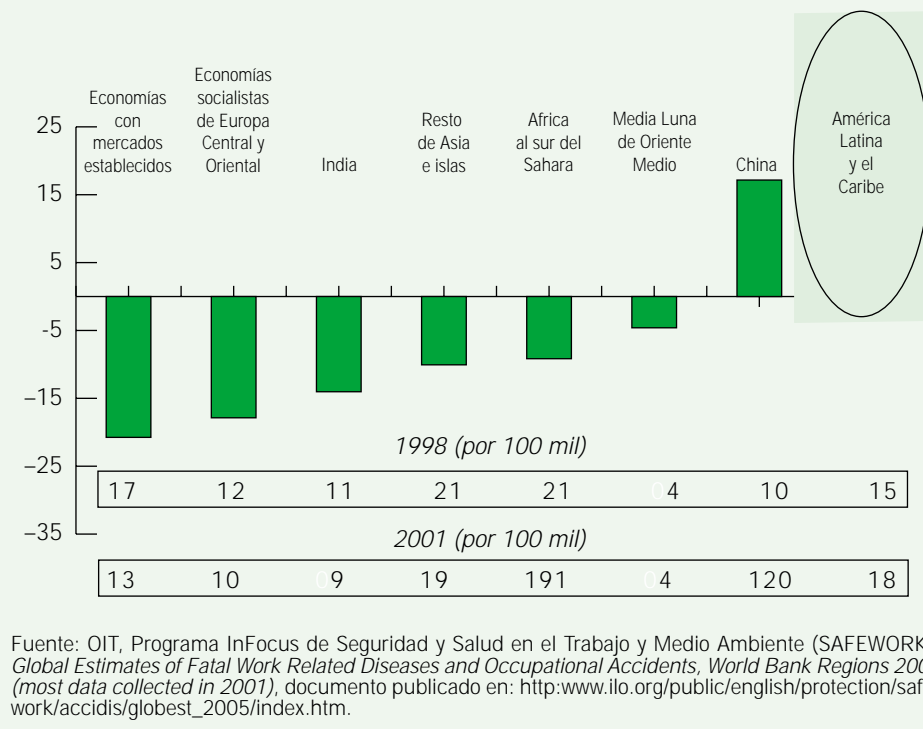
Gráfico 2.5. América Latina: distribución de países según afiliación a la seguridad social



Fuente: OIT: *Panorama Laboral 2004* (Lima, 2004).

⁸ Tradicionalmente, el concepto de *seguridad social* abarca todo régimen o programa establecido por ley u otra disposición obligatoria que garantiza una protección, ya sea en prestaciones en dinero o en especie, en caso de accidente de trabajo, enfermedad profesional, desempleo, maternidad, enfermedad común, invalidez, vejez, jubilación, supervivencia o muerte, y que incluye, entre otras, prestaciones por hijos y por otros miembros de la familia, prestaciones de salud, prevención, rehabilitación y cuidados de larga duración. El término puede incluir el seguro social, la asistencia social, los regímenes de prestaciones mutuales, los fondos de previsión, y otros regímenes especiales. El concepto de *protección social* es una noción más general, incluso si se interpreta como el conjunto de intervenciones de entes públicos y privados que buscan aliviar a los hogares y a los individuos de la carga que significa una serie de riesgos y necesidades (Cichon *et al.*, 2004, citado en Bertranou, 2005).

Gráfico 2.6. Evolución de los accidentes laborales mortales en el mundo en el período 1998-2001 (variación porcentual)



el trabajo y se registraron casi 40 mil víctimas mortales⁹. Más aún, América Latina es la región del mundo donde han aumentado más los accidentes mortales en el período 1998-2001 (véase el gráfico 2.6). Con la excepción de América Latina y China, la tendencia mundial de los últimos años ha sido la reducción de los accidentes mortales. Los trabajadores menos protegidos se encuentran en las pequeñas empresas y en las microempresas de la economía informal y en sectores como la agricultura, la minería, la pesca y la industria de la construcción.

59. En la mayoría de los países, los sistemas de SST cubren exclusivamente a los trabajadores asalariados. La cobertura por riesgos laborales es insuficiente, pues abarca aproximadamente el 12 por ciento de los mismos. Esto está relacionado con restricciones en la oferta – hay un número limitado de profesionales de la SST¹⁰ –, pero también con la inadecuación de los diseños y con el incumplimiento de la legislación. En Perú, por ejemplo, el seguro complementario de riesgo de trabajo sólo cubre 23 actividades, que abarcan el 12 por ciento del empleo; es decir, la misma ley excluye de la protección frente a accidentes de trabajo al 88 por ciento de la PEA, a lo cual hay que añadir que el incumplimiento en las ramas cubiertas es bastante alto.

60. Cabe señalar que en los años noventa aparecieron sistemas de seguridad específicos – como los seguros de riesgos del trabajo de Argentina, Colombia y Chile – que han conllevado una mayor participación de entidades aseguradoras privadas en materia de prevención de riesgos del trabajo, y ello bajo la supervisión del Estado. Esta tendencia hacia la modificación de los regímenes de seguridad social también empieza a observarse en algunos países de América Central, aunque, por diversos problemas, estos sistemas aún no funcionan con suficiente eficacia.

⁹ Teniendo en cuenta que sólo se denuncia entre el 1 y el 5 por ciento de los casos debido al índice insuficiente de registro y notificación en el conjunto de la región, se puede estimar que aproximadamente el 10 por ciento del PIB regional se pierde por no invertir en prevención. Véase el Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SAFEWORK), sobre el que se puede consultar información en: www.ilo.org/protection/safe-work.

¹⁰ Según un estudio realizado a fines del siglo pasado (1999), hay un higienista por cada 250.000 trabajadores, un médico del trabajo por cada 100.000 trabajadores, un ingeniero en seguridad por cada 14.000 trabajadores, y un inspector por cada 200.000 trabajadores. Además, pocos profesionales de la salud están capacitados para diagnosticar las enfermedades del trabajo.

61. Otro problema en materia de SST es que los interlocutores sociales aún no parecen ser plenamente conscientes de su importancia. En efecto, con la excepción de Brasil y Costa Rica, en los países de la región no existe ninguna política nacional o sectorial que permita poner en marcha estrategias de apoyo para que las empresas cumplan con sus obligaciones en materia de buenas prácticas de SST. Tampoco se han desarrollado prácticas eficaces por parte de los actores sociales. La mayoría de los empleadores de la región, aunque sean activos en el tema, no consideran que sea importante la participación de los trabajadores. En la mayoría de los casos (salvo en Brasil), los sindicatos han orientado sus prioridades hacia reivindicaciones salariales más que hacia la protección de la vida y la salud de los trabajadores. Así pues, las políticas encaminadas a reducir la incidencia de accidentes, como las que apuntan a la cobertura de riesgos del trabajo – en especial mediante la creación de comités de empresa paritarios – deben tener un espacio prioritario en los esfuerzos por promover el trabajo decente en la región, ya que la salud y la vida de los trabajadores son valores sociales que el Estado está obligado a garantizar por ser derechos universalmente reconocidos y fundamento de todo desarrollo social sostenible.

62. En este sentido, es especialmente importante lo que está ocurriendo en Trinidad y Tabago, donde tanto los trabajadores y los empleadores como el Gobierno están impulsando la aprobación por el Parlamento de una nueva ley sobre seguridad y salud en el trabajo que ayude a reducir la alta tasa de accidentes que hay en la actualidad.

2.5. Incrementar la inclusión social y laboral para reducir la desigualdad

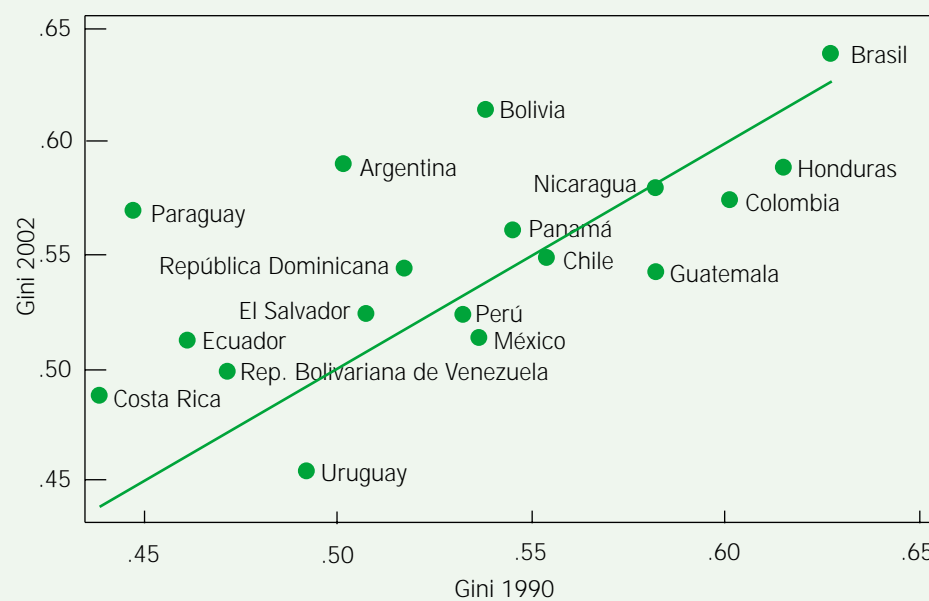
63. Un mismo nivel de crecimiento del producto y la productividad pueden tener efectos diferentes sobre las condiciones de vida de las personas, dependiendo del nivel de desigualdad en la sociedad. Como ha enfatizado Grynspan, los niveles de desigualdad inicial pueden afectar notablemente a la posibilidad de que el crecimiento beneficie a los más pobres, pues, por ejemplo, «dos países creciendo al 2 por ciento *per cápita*, con un 40 por ciento de personas por debajo de la línea de pobreza, uno con un índice de Gini de 0,30, el otro con un índice de Gini de 0,60; el primero logrará reducir la pobreza a la mitad en 10 años, el segundo en 57 años»¹¹.

64. Lo cierto es que América Latina (no así el Caribe) es la región con la más alta concentración de ingreso en el mundo, y esto no sólo afecta a la capacidad que tiene el crecimiento de transferir sus beneficios a la población, sino que además puede afectar a la gobernabilidad y hasta tener efectos negativos sobre el crecimiento mismo. Y no sólo eso: en los últimos tiempos, la desigualdad ha aumentado en la mayor parte de los países y ha retrocedido muy poco en aquellos en que lo ha hecho. En el gráfico 2.7 se presenta la evolución del coeficiente de Gini en una muestra de países de la región para los que existe información, y se compara esta evolución con una recta de 45 grados (sobre la cual no habría habido cambio). De los 18 países considerados, en diez la desigualdad aumentó y en ocho retrocedió, mientras que en tres (Chile, Nicaragua y Perú) la reducción fue casi nula.

65. La desigualdad en América Latina tiene causas diversas. Uno de los espacios donde se genera gran parte de la desigualdad es el mercado de trabajo. Por esta razón, uno de los grandes desafíos que enfrenta la región es reducir los niveles de pobreza y exclusión social que tienen lugar en el mercado de trabajo, a fin de crear las condiciones de una mayor conciencia ciudadana y justicia social. El mercado de trabajo cumple un papel importante en la reproducción de la desigualdad y la

¹¹ Rebeca Grynspan: *La desigualdad en Latinoamérica*, presentación realizada en el Foro «Desigualdad en América Latina: las reformas necesarias», celebrado en la ciudad de México del 14 al 16 de marzo de 2005. En este estudio se sostiene, además, que en América Latina el quintil más rico de la población tiene el 57,9 por ciento de los ingresos totales. Estima, además, que «un 2 por ciento de crecimiento en el ingreso promedio de los hogares puede producir desde un 1 por ciento hasta un 7 por ciento de reducción de la pobreza», dependiendo del nivel de desigualdad existente.

Gráfico 2.7. Evolución de la desigualdad en América Latina en el período 1990-2002



Fuente: CEPAL: *Panorama social de América Latina 2004* (Naciones Unidas, 2005).

exclusión social, pero, efectivamente, también puede contribuir a la construcción de sociedades más equitativas. Existe una estrecha relación entre las diversas formas de exclusión del mercado de trabajo (desempleo, subempleo y bajos ingresos laborales), la pobreza y la discriminación. En América Latina, la dinámica del crecimiento económico y de las políticas de desarrollo no ha sido capaz de crear las condiciones para la incorporación de una parte significativa de la población a la economía formal y a los empleos más productivos y de calidad. Es la pobreza la que condiciona a la mayoría de las personas a generar o aceptar un trabajo en la economía informal, y son los bajos ingresos que obtienen en estas ocupaciones, así como la precariedad y la falta de protección social, los que crean un círculo vicioso de pobreza del cual es muy difícil salir. Al mismo tiempo, no sólo un mayor porcentaje de la fuerza de trabajo femenina, en comparación con la masculina, trabaja en la economía informal, sino que, en el interior de ésta, las mujeres – particularmente, las indígenas y las negras – están concentradas en los segmentos de menores ingresos, más desprotegidos y con menores posibilidades de organización y representación de intereses.

66. Las mujeres enfrentan obstáculos estructurales para acceder y permanecer en el mercado de trabajo y son objeto de discriminaciones que les impiden participar en él con todo su potencial. Aun cuando en los últimos decenios se ha producido un aumento sostenido de su presencia en el mundo del trabajo (de un 43 por ciento en 1990 a un 49 por ciento en 2002 en zonas urbanas), su participación laboral sigue siendo más baja que la masculina y presenta fuertes variaciones según el estrato de ingreso del que provienen¹². Para muchas mujeres, la entrada al mercado de trabajo facilitó su integración social, y les permitió adquirir derechos sociales y tomar conciencia de su valor personal y su dignidad. Sin embargo, estas nuevas oportunidades no han tenido un resultado equivalente en lo que respecta a su emancipación socioeconómica, y sigue pendiente el desafío de lograr la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, superar la segmentación de género en las ocupaciones y alcanzar una distribución equitativa de las responsabilidades domésticas¹³.

¹² Laís Abramo y María Elena Valenzuela: «Balance del progreso laboral de las mujeres en América Latina», en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT), vol. 124, núm. 4, 2005.

¹³ Las desigualdades de género tienen su origen en una división del trabajo caracterizada por la atribución casi exclusiva a las mujeres de las tareas domésticas y el cuidado de la familia, ámbito que se concibe como carente de valor económico. Las distintas valoraciones con respecto a las diferentes formas de trabajo (remunerado frente a no remunerado, productivo frente a reproductivo) se traspan a quienes los ejercen, dando lugar a relaciones de género inequitativas, que se expresan en los distintos ámbitos de la sociedad.

67. En el caso específico de las diferencias salariales, diversos estudios muestran que las mujeres perciben ingresos bastante menores que los hombres, aun cuando las diferencias parecen estar reduciéndose en los últimos decenios. Según un estudio de la OIT realizado en 2004, en 1990 las mujeres percibían un 59 por ciento de los ingresos mensuales masculinos (68 por ciento por hora), y, en 2000, estas cifras alcanzaban el 66 por ciento y el 78 por ciento, respectivamente. Además, dicho estudio revela que la educación no garantiza la igualdad de remuneraciones, ya que las mujeres necesitan cuatro años adicionales de escolaridad para alcanzar los niveles de remuneración de los hombres. En este sentido, el desafío para las políticas de género es reconocer que existe una asimetría en la situación de los hombres y las mujeres en el mercado laboral y que cualquier medida que sea «neutra» y no se proponga el objetivo explícito de la igualdad tenderá a reproducir las desigualdades.

68. Las prácticas discriminatorias contra la mujer, los pueblos indígenas y la población de ascendencia africana operan como procesos simultáneos de separación y jerarquización, en los que «el otro» es considerado como diferente y, al mismo tiempo, inferior. Estas prácticas todavía persisten, a pesar del avance en las disposiciones legales que establecen la igualdad ante la ley. Las desigualdades y la discriminación de género o de origen étnico interactúan entre sí y se potencian con otros condicionantes sociales, generando estructuras de exclusión social que inciden fuertemente en los patrones de inserción laboral y en la pobreza. En América Latina y el Caribe, aun cuando cerca del 40 por ciento de la población de la región es indígena o de ascendencia africana¹⁴, estos colectivos presentan los peores indicadores económicos y sociales y son, en gran medida, los más pobres de la región¹⁵. En Honduras, el analfabetismo de los indígenas alcanza el 87 por ciento y, en Brasil, la población de ascendencia africana se concentra en ocupaciones informales y precarias¹⁶. En Perú, los mestizos ganan un 70 por ciento menos que los blancos, y los indígenas un 40 por ciento menos que los mestizos, con evidente discriminación en el mercado de trabajo¹⁷. Además, hay indicios de que los grupos indígenas concentran enormes niveles de pobreza y exclusión en su sentido más amplio¹⁸.

69. Los jóvenes han empezado a conformar un contingente cada vez mayor de la fuerza laboral. Dada la insuficiente creación de empleo en la región, los jóvenes terminan ocupando los segmentos más precarios de los empleos disponibles. Su tasa de desempleo supera ampliamente a la de los trabajadores adultos, y las mujeres jóvenes enfrentan mayores niveles de exclusión. A pesar de que se han propuesto diversas políticas para favorecer la inserción laboral de los jóvenes, la mayor parte de ellas han estado orientadas fundamentalmente a reducir los costos relativos a su contratación, como los convenios de formación o aprendizaje.

70. En este contexto, pues, el desafío de combatir la exclusión es doble. Por un lado, se trata de combatir todas las formas de discriminación que impiden el acceso en igualdad de oportunidades al mercado de trabajo y a los recursos productivos. Por otro lado, dadas las asimetrías existentes, las políticas neutras tienden a reproducir las desigualdades; por este motivo tienen gran importancia las políticas de mercado de trabajo y las medidas de acción positiva que favorecen a determinados grupos de población.

¹⁴ Según cifras de la CEPAL, existen en América Latina entre 33 y 35 millones de indígenas divididos en unos 400 grupos étnicos. La población negra y mestiza afro-latina y afrocaribeña en la región alcanza unos 150 millones de personas.

¹⁵ G. Psacharopoulos y H. Patrinos, «Los pueblos indígenas y la pobreza en América Latina: un análisis empírico», en *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*, núm. 40 (Santiago de Chile, CELADE, 1994). R. Plant: *Pobreza y desarrollo indígena* (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998).

¹⁶ Según datos de 2001 para Brasil (PNAD/IBGE, elaborados por la OIT), el 59,9 por ciento de la población de ascendencia africana tenía ocupaciones informales o precarias (asalariados, servicio doméstico, trabajadores por cuenta propia excepto los profesionales y técnicos, y ocupados sin remuneración), mientras que, para la población blanca, esa proporción era del 49,8 por ciento. Para las mujeres negras, esa proporción era del 66 por ciento (OIT: *Panorama Laboral 2003*, Lima, 2003). Véase también Martín Hopenhayn y Alvaro Bello: *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*, Serie Políticas Sociales, núm. 47 (Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social, 2001).

¹⁷ Hugo Ñopo et al.: *Ethnicity and Earnings in Urban Peru*. IZA Discussion Papers No. 980, 2004.

¹⁸ Según el Banco Mundial (2005), en Ecuador, la pobreza entre los indígenas es de aproximadamente el 87 por ciento, alcanzando el 96 por ciento en las sierras rurales. En México, la incidencia de la pobreza extrema en 2002 era 4,5 veces mayor en las municipalidades predominantemente indígenas que en las no indígenas. En Perú, el 43 por ciento de todos los hogares pobres son indígenas. Asimismo el estudio indica que, para los cinco países incluidos en el informe, ser indígena aumenta significativamente la probabilidad que tiene un individuo de ser pobre, la cual oscila entre el 13 y el 30 por ciento, según el país.

3. *Objetivos de una estrategia hemisférica de generación de trabajo decente en las Américas*

71. Como se ha señalado en la introducción de este informe, el Programa y Presupuesto de la OIT para 2006-2007 gira en torno a cuatro objetivos estratégicos y a cinco objetivos transversales orientados a la generación de trabajo decente. Todos ellos tienen validez universal, si bien, como en el caso de las Américas, en cada país adoptan determinados matices y se adecuan a las especificidades y particularidades de esa zona. El logro de estos objetivos será el mejor indicador de que hemos conseguido enfrentar exitosamente los enormes desafíos a los que se ha hecho referencia en la sección anterior de este informe.

3.1. *Objetivos estratégicos*

72. En el caso de América Latina y el Caribe, el cumplimiento de las normas sobre derechos laborales y, muy especialmente, sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo (objetivo estratégico núm. 1) es un objetivo central de toda política de generación de trabajo decente. Como la OIT ha señalado en reiteradas ocasiones, la región ha avanzado significativamente en la ratificación de estos convenios; sin embargo, ello no significa, lamentablemente, que las legislaciones nacionales se adecuen siempre a los mismos y que, aun adecuándose, se apliquen de manera efectiva.

73. La generación de mayores oportunidades de trabajo para hombres y mujeres es un objetivo (objetivo estratégico núm. 2) que en la región tiene la máxima prioridad. A pesar de los esfuerzos realizados y de los logros alcanzados en materia de generación de empleo en los últimos 15 años, éste sigue siendo insuficiente, como pone de manifiesto el aumento de la tasa de desempleo; a ello hay que añadir el aumento del empleo de mala calidad, como indica el hecho de que siete de cada diez empleos netos creados durante ese período de tiempo han sido empleos en el sector informal.

74. Similar a la del empleo es la situación de la protección social (objetivo estratégico núm. 3). En la mayoría de los países no existe un régimen de protección de los ingresos en caso de que el trabajador o la trabajadora queden desempleados. Los regímenes de seguridad social, tanto en el campo de la salud como en el de las jubilaciones y las pensiones, adolecen en muchos casos de problemas de gestión y, muy especialmente, de una baja cobertura, si exceptuamos países como Canadá, Costa Rica, Cuba (cuyo régimen provisional es diferente al del resto de los países),

Estados Unidos y Uruguay. Mejorar la calidad de los regímenes de protección social y ampliar su cobertura constituye, por tanto, un tercer objetivo estratégico en la región de las Américas.

75. La promoción del diálogo social y el fortalecimiento de las organizaciones de los actores sociales que en él intervienen (objetivo estratégico núm. 4) es un reto para la OIT en esta región y en el mundo. En los últimos años se ha logrado recuperar en muchos países una cultura del diálogo, generalmente tripartita, que se había debilitado fuertemente en los años noventa. Es el caso, por ejemplo, de la Argentina, Perú y Honduras, por citar sólo algunos países. Debemos perseverar en este camino, buscando no sólo remover todos los obstáculos que puedan existir para la libre constitución y funcionamiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, sino también desarrollar la institucionalidad que el propio diálogo social requiere.

3.2. Objetivos transversales

76. En cuanto a los objetivos transversales, todos ellos tienen una particular trascendencia en esta región, aquejada por graves problemas en materia de pobreza, desigualdad y exclusión social. De ahí que combatir la pobreza y la exclusión y buscar una mayor igualdad, en especial de género, constituyen objetivos que se deben perseguir con ahínco si se quiere construir una globalización justa y dotar de una mayor solidez a la institucionalidad democrática.

77. Sin embargo, no se podrá avanzar hacia una globalización justa si, por más que se avance en materia de igualdad y derechos, no se logra colocar el empleo de calidad como un objetivo global y como centro de la política económica en sus diferentes niveles y si, además, no avanzamos en nuestro empeño de lograr una mayor integración de la política económica, social y laboral.

4. Agenda hemisférica para generar trabajo decente

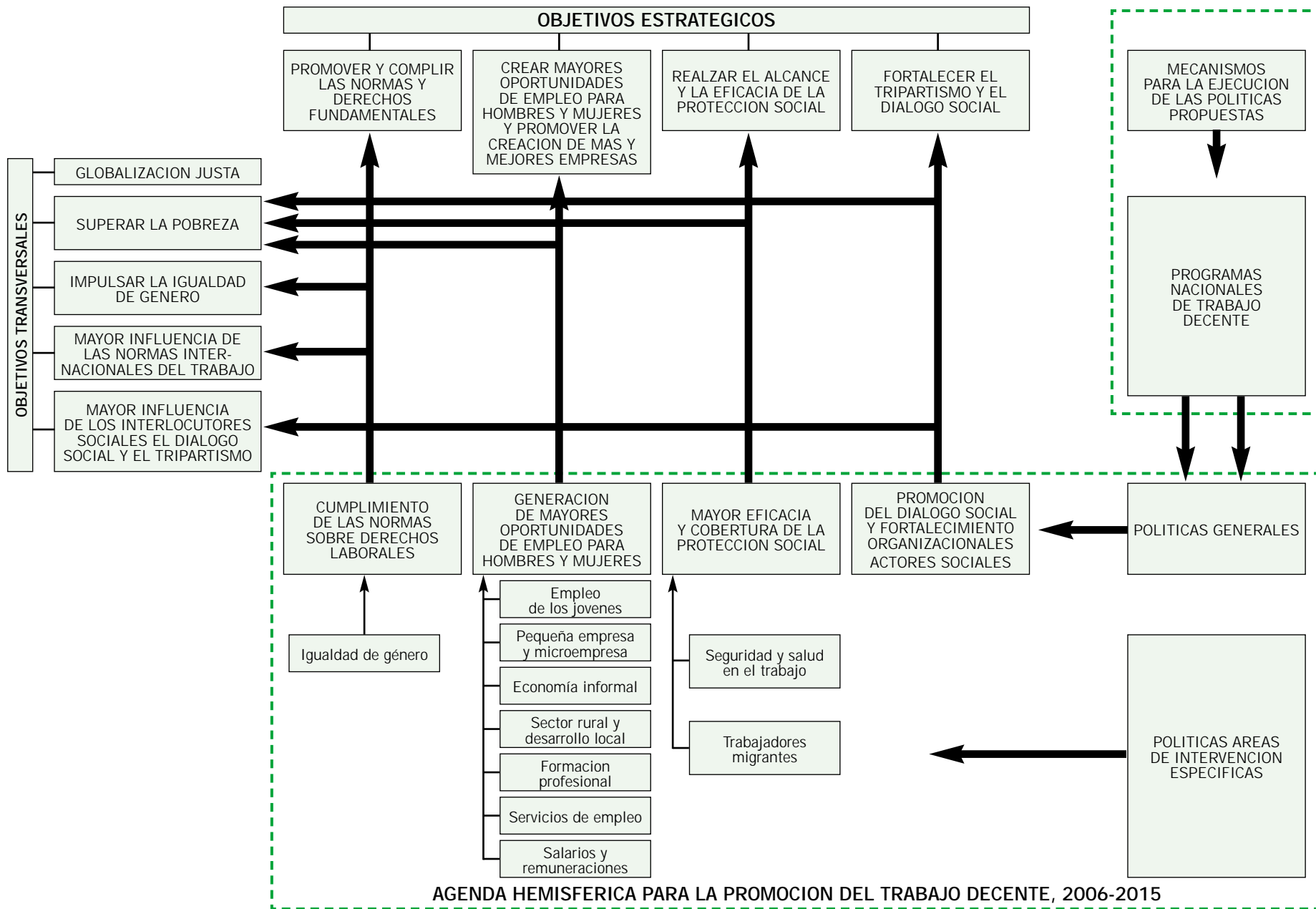
78. Los enormes desafíos indicados en el capítulo anterior y el logro de los objetivos estratégicos y transversales que acaban de señalarse plantean la necesidad de una agenda para promover el trabajo decente en la región que contenga una estrategia articulada de políticas que combinen acciones en el ámbito económico, normativo e institucional y en los mercados de trabajo.

79. Como se observa en el gráfico 4.1, la agenda hemisférica que se propone se compone de tres elementos fundamentales: *a)* políticas generales en cuatro ámbitos (normas laborales, oportunidades de empleo e ingresos, protección social, y tripartismo y diálogo social), cuya ejecución, adecuándolas a las particularidades y especificidades nacionales, permitiría avanzar significativamente hacia el logro de los objetivos estratégicos y transversales que orientan la estrategia de la OIT en materia de generación de trabajo decente; *b)* políticas en áreas de intervención específicas, que contribuyen a reforzar las políticas que se proponen en las cuatro áreas generales, y *c)* mecanismos para la ejecución de dichas políticas.

80. En el gráfico 4.1¹, cada área de política general se corresponde con un objetivo estratégico de la OIT. En cuanto a los mecanismos institucionales, se ha querido centrar la propuesta en dos ámbitos muy específicos: en primer lugar, la necesaria modernización, desarrollo y fortalecimiento de la administración del trabajo y de las instancias de integración relacionadas con el mundo del trabajo; en segundo lugar, las estrategias nacionales para generar trabajo decente y, en ese marco, el papel de los programas de trabajo decente por país (PTDP) que impulsan la OIT, los gobiernos y los actores sociales.

¹ Las propuestas que se van a presentar durante la XVI Reunión Regional Americana están enmarcadas con una línea discontinua en el gráfico 4.1.

Gráfico 4.1 Agenda hemisférica para generar trabajo decente



4.1. Políticas generales para el logro de los objetivos centrales de la estrategia de generación de trabajo decente

81. El logro de los objetivos de la estrategia de generación de trabajo decente en la región, los cuales fueron señalados en el capítulo anterior, requiere la adopción de políticas en cuatro campos: *a)* el crecimiento económico sostenido que promueva el empleo de calidad; *b)* aplicación efectiva de los derechos laborales, en especial de los derechos fundamentales en el trabajo; *c)* el aumento de la eficiencia y cobertura de los sistemas de protección social, y *d)* la promoción del tripartismo y del diálogo social como medio de legitimación social de las políticas. Cualquier esfuerzo que se haga en otras direcciones sólo tendrá efectos marginales sobre la cantidad de trabajo decente que se necesita crear en la región.

4.1.1. Crecimiento económico promotor del empleo

Objetivo

La generación de mayores oportunidades de empleo debe considerarse como un objetivo central de la política económica (se corresponde con objetivo estratégico núm. 2).

Meta

Alcanzar un crecimiento económico de al menos el 5 por ciento anual en los próximos 10 años de manera sostenida y no fluctuante, como condición necesaria para reducir significativamente el actual déficit de trabajo decente.

Justificación

82. Es necesario cambiar el actual tipo de crecimiento de muchas de las economías de la región en las que el producto crece muy poco, lo hace de manera no sostenida y se basa en sectores poco generadores de empleo. Como se ha mencionado anteriormente, una tasa de crecimiento como la observada en los primeros años del milenio resulta insuficiente para enfrentar la dimensión del problema existente: un déficit de empleo formal que afecta a 126 millones de trabajadores y que se extiende a más de 3 millones de trabajadores cada año.

83. Se requieren, entonces, medidas económicas integradas tanto a nivel macroeconómico como a nivel mesoeconómico y microeconómico, a fin de que el crecimiento sea más promotor del empleo. Cuando la política económica se centra sólo en la estabilidad macroeconómica a corto plazo y, a tal efecto, se basa en el control de la inflación y el déficit fiscal, la creación de empleos y las remuneraciones suelen tratarse como «variables de ajuste». Por esta razón, como punto de partida de una agenda de crecimiento y empleo en el contexto de economías abiertas, los países deberían asumir el compromiso de generar trabajo decente para todos y fomentar el crecimiento sostenible a largo plazo, en lugar de centrarse esencialmente en combatir la inflación.

Políticas

84. Para acelerar el crecimiento con empleo de calidad es necesario lograr tasas de crecimiento económico elevadas, lo cual requiere un aumento sostenido de la inversión – privada y pública – y una inserción más dinámica en la economía internacional. En cuanto a la inversión necesaria, se estima que cada punto porcentual de aumento en el PIB de América Latina y el Caribe requiere cerca del

2,2 por ciento de crecimiento promedio en la formación bruta de capital fijo (inversiones privadas y públicas en capital productivo). Es decir, un crecimiento del PIB del 5,5 por ciento como el que se requiere para que no se incremente el déficit de trabajo decente en la región precisará un incremento anual de las inversiones orientadas a la producción del orden del 12 por ciento². Para ello se necesitan cambios drásticos, ya que, entre 1990 y 2003, el crecimiento anual promedio de la formación bruta de capital en América Latina y el Caribe fue sólo del 2,2 por ciento.

85. El estímulo de la inversión privada requiere una situación macroeconómica estable, pero también medidas específicas como incentivos fiscales a la inversión, por ejemplo la depreciación acelerada de los activos adquiridos y los créditos fiscales por una proporción de la inversión en activos productivos. Los gobiernos también pueden otorgar incentivos para animar a los inversionistas extranjeros a trabajar con empresas domésticas, promover la actualización de la cadena productiva e invertir en el desarrollo del capital humano. Para financiar la acumulación de capital sin desencadenar presiones inflacionarias o desequilibrios externos es fundamental asegurar tasas de ahorro interno adecuadas. El incremento del ahorro doméstico es indispensable para elevar la inversión y lograr una expansión sostenida del PIB y, por ende, del empleo de calidad. La reinversión de las utilidades de las empresas y la promoción del ahorro familiar mediante mecanismos compulsorios (previsión, educación, vivienda, salud, etcétera) constituyen formas adecuadas de elevar el ahorro privado, el cual, asociado al de carácter público, amplía las posibilidades de financiamiento interno de las inversiones productivas. Finalmente, vale destacar el papel fundamental del desarrollo del sistema financiero a través del fortalecimiento de los canales e instrumentos institucionales de capital de riesgo para la promoción de las inversiones productivas y la transformación de los sectores más rezagados. En la actualidad, el mercado de crédito está orientado a las grandes empresas, mientras que las microempresas y las pequeñas empresas (que emplean un porcentaje significativo de la fuerza de trabajo) se encuentran relativamente marginadas. Las remesas de los migrantes, que actualmente representan una importante fuente de financiamiento en la región, podrían integrarse mejor al sistema financiero de los países receptores, estimulando la inversión doméstica y el desarrollo del mercado interno.

86. En gran medida, el reducido nivel de inversión en la región se relaciona con el magro y volátil crecimiento del PIB en el período 1990-2003, dado que la debilidad y la volatilidad del crecimiento económico afectan a las decisiones de inversión, estimulando estrategias microeconómicas defensivas con efectos perniciosos sobre el desarrollo productivo y la evolución de la productividad. Sin embargo, también influye el patrón de acumulación. Es preciso, por tanto, trasladarse desde un modelo de ventajas comparativas e intensivo en recursos naturales y mano de obra barata hacia otro de ventajas competitivas basadas en innovaciones y capacidades, con mayor generación de valor agregado en los productos intensivos en recursos naturales y compatible con la protección del medio ambiente.

87. La OIT ha discutido recientemente diversas políticas que pueden utilizarse en esta dirección, poniendo énfasis en el uso articulado de las políticas tanto en el terreno macroeconómico como en el mesoeconómico y microeconómico³. En este enfoque se presta particular atención a las políticas de promoción de las exportaciones, pues casi todas las experiencias de desarrollo recientes a nivel inter-

² Es cierto que se trata de una estimación basada en el comportamiento de estas dos variables desde mediados de los años noventa en adelante, tomando en consideración los distintos países de América Latina y el Caribe. En esta estimación no se tienen en cuenta otros factores importantes como el tipo de inversión y sus efectos sobre la productividad, el sector de actividad económica, etc. La relación es, por tanto, una relación estática. Sin embargo, sirve para ilustrar que un esfuerzo de crecimiento elevado y sostenido del PIB requiere un crecimiento más que proporcional e igualmente sostenido de las inversiones productivas.

³ En la propuesta aquí planteada se tienen en cuenta los estudios elaborados por la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe con ocasión de la Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR (Buenos Aires, abril de 2004) y de la Conferencia Regional Andina sobre el Empleo (Lima, noviembre de 2004), denominados respectivamente: *Generando Trabajo Decente en el MERCOSUR. Empleo y Estrategia de Crecimiento: el enfoque de la OIT y Crecimiento, competitividad y empleo en los países andinos*. También se tomaron en consideración los estudios que se elaboraron para el Foro Tripartito Subregional para el Empleo (Tegucigalpa, Honduras, junio de 2005), en el que participaron delegaciones de los países de América Central y de la República Dominicana.

nacional han ido acompañadas de un impulso a la competitividad internacional de los países, así como de políticas que impulsan la productividad total de los factores.

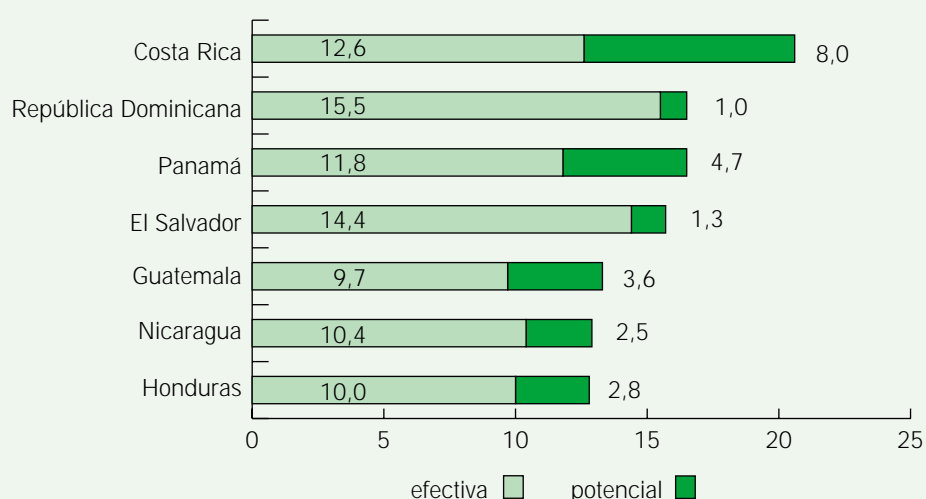
88. El fuerte aumento de las exportaciones en el último decenio – y, por ende, de las importaciones – se ha visto facilitado, sin duda, por la gran cantidad de acuerdos comerciales, tanto multilaterales como bilaterales. El comercio puede favorecer el aumento de la producción y, por ello, de la inversión, con los consiguientes efectos positivos potenciales sobre el empleo. Sin embargo, y aun reconociendo estos posibles efectos positivos, los acuerdos y tratados comerciales han sido y siguen siendo objeto de un fuerte debate, en especial por sus efectos sobre el empleo (incluida la deslocalización de empresas) y sobre las relaciones laborales y las condiciones de trabajo. La OIT sigue con atención estos debates, lo cual, además de permitirle constatar la fuerte carga ideológica de la que en ocasiones están teñidos, también le permite afirmar que, aun asumiendo el principio general sobre los efectos globales positivos del comercio, los acuerdos comerciales deben examinarse uno por uno, por cuanto dichos efectos dependerán en cada caso de: *a)* la estructura productiva de cada país firmante del acuerdo; *b)* el grado de asimetría existente entre los países firmantes, en especial en materia de productividad, de servicios al comercio, y de política fiscal y tributaria relacionada con el comercio exterior, y *c)* del propio contenido del acuerdo. En suma, para la OIT, un acuerdo comercial puede ser favorable o perjudicial para una de las partes dependiendo de si, durante la negociación del mismo, se han tomado en cuenta o no las particularidades de la estructura productiva y el tipo de asimetrías existentes. Es por ello que el reconocimiento por parte del Gobierno de los Estados Unidos de América, en la última Cumbre de las Américas (celebrada en Mar del Plata), de la existencia de esas asimetrías y de la necesidad de tomarlas en consideración constituye un paso importante hacia un comercio justo y una globalización justa.

89. Sin embargo, la experiencia reciente evidencia claramente que el crecimiento rápido basado sólo en las exportaciones puede resultar insuficiente para generar trabajo decente para todos. La razón principal es que en la mayoría de los países de la región existe una elevada heterogeneidad productiva, coexistiendo sectores altamente productivos – la mayor parte de los cuales son primarios o semi-primarios – con sectores sumamente rezagados que no exportan ni compiten con las importaciones. El problema central es que en esos sectores rezagados es donde se concentra la mayor parte del empleo, a veces más de la mitad. Al elaborarse cualquier estrategia que se base en el desarrollo de un sector, a la espera de que su dinamismo arrastre al resto de la economía, deben considerarse dos aspectos: *a)* cuánto empleo son capaces de absorber estos sectores, y *b)* cuánto tiempo demorará para que sectores poco intensivos en empleo arrastren al resto de la economía.

90. En consecuencia, en un contexto como el actual donde las exportaciones están creciendo gracias principalmente a estímulos externos (el crecimiento de la economía china es uno de los principales estímulos), es necesario priorizar y ejecutar políticas encaminadas a impulsar la productividad y la capacidad de inserción económica de los sectores menos desarrollados. Para ello es necesario enfatizar en la política macroeconómica, el papel de la política fiscal, la cual debe mantener su prudencia pero sin imponer rigideces al crecimiento. Esto implica la promoción de una mayor equidad en la recaudación tributaria con el fin de ampliar la base de recursos disponibles para el desarrollo. En particular, en ciertos países habría que reconsiderar si el crecimiento basado en recursos naturales o seminaturales está proporcionando los recursos que debiera en el marco de las legislaciones nacionales. El hecho de que aún haya una importante agenda en la región en materia de recaudación se evidencia en el gráfico 4.2 para el caso de América Central, en donde se observa con claridad un amplio espacio para el incremento de la tributación. Conviene recordar que una prioridad en este sentido es incrementar la base tributaria evitando sobrecargar a los que ya pagan impuestos.

91. Sin embargo, tan importante como el aumento de los recursos fiscales es el uso prudente del gasto fiscal, en el cual se debe preservar siempre el equilibrio fiscal aunque utilizándose el concepto de «equilibrio intertemporal» para evitar los elementos de rigidez innecesarios que a veces impiden ejecutar proyectos que dan resultados muy buenos y en plazos cortos. En general, toda política fiscal orientada a promover el empleo de calidad debería centrarse en el desarrollo de los sectores donde se concentra una gran parte del empleo, como la agricultura o los servicios.

Gráfico 4.2. América Central: presión tributaria efectiva y potencial en algunos países



Nota: los números de la derecha son la diferencia entre la carga tributaria efectiva y la potencial.

Fuente: Manuel Agosin; Roberto Machado y Paulina Nazal: *Pequeñas economías, grandes desafíos – Políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica* (BID, 2004), citado en Leonardo Garnier: «Las políticas económicas en los países centroamericanos y República Dominicana y su efecto sobre el empleo. Desafíos y propuestas de políticas», en Gerardina González y Miguel del Cid: *Políticas para fomento del empleo y trabajo decente. Un proceso con los actores sociales en Centroamérica y República Dominicana* (San José, Costa Rica, OIT, 2005).

Un ejemplo interesante de tales políticas lo constituyen las regalías mineras en Chile, donde estos recursos se destinan esencialmente a la innovación. Por tanto, no sólo importa recaudar más sino también gastar mejor, especialmente en actividades que tengan alto impacto en materia de productividad.

92. Por otro lado, en esta propuesta, la política monetaria debería estar orientada a preservar la estabilidad de los precios, tratando al mismo tiempo de que las tasas de interés no restrinjan el crecimiento. Es importante disponer de instrumentos de manejo prudente de los flujos de capitales, dotando a la política monetaria de mayor eficacia y libertad para influir sobre la tasa de interés. La política de tipo de cambio, por su parte, debería estar orientada a mantener bandas cambiarias concordantes con las bandas de inflación, tratando en la medida de lo posible de evitar choques y pérdidas de competitividad inducidas por cambios abruptos en el escenario internacional. En economías dolarizadas como muchas de América Latina y el Caribe, la política cambiaria debe orientarse al mantenimiento de una baja volatilidad del tipo de cambio mientras se desdolariza la economía, con el fin de evitar efectos «hoja de balance» y traslados a la inflación y, en general, desvíos de la tendencia fundamental del tipo de cambio⁴.

93. Junto con estas políticas en el nivel macroeconómico se requieren también políticas a nivel mesoeconómico y microeconómico, con el fin expreso de estimular la inversión productiva y elevar la productividad total de los factores. Esta última, así como la relación entre capital y trabajo (C-T), son los determinantes finales del producto por trabajador. Este es el indicador que debe mejorarse urgentemente en la región y de manera generalizada en los sectores productivos donde se concentra la mayor parte del empleo.

94. El objetivo de las políticas *mesoeconómicas* es mejorar el clima para la inversión y aumentar la demanda agregada, particularmente en sectores transables o comerciables. Estas políticas comprenden las dirigidas a las redes productivas; la promoción de las exportaciones; el fortalecimiento de la integración y de las relaciones comerciales; la generación de incentivos estatales a la inversión; el desarrollo de un marco de seguridad jurídica, así como del sistema financiero y del mer-

⁴ Esta tendencia fundamental está determinada por los términos de intercambio, el diferencial de productividades entre el sector transable y no transable, el grado de apertura comercial, la posición fiscal y la inversión extranjera directa o capitales a largo plazo.

cado de capitales; y el desarrollo de la infraestructura productiva y del sector de los servicios, de la economía social y del mercado interno.

95. En este nivel son también importantes las políticas encaminadas a desarrollar un entorno favorable a la creación de más y mejores empresas, garantizando para ello la seguridad jurídica (incluido el derecho de propiedad y de dirección y gestión de la empresa), la igualdad ante la ley y la neutralidad administrativa.

96. Las políticas *microeconómicas* inciden sobre la rentabilidad y la productividad de las empresas, y entre ellas destacan: el acceso a las innovaciones tecnológicas y su difusión; la mejora del acceso y de la calidad de la educación básica y de la formación laboral; la promoción de la institucionalidad laboral y el desarrollo del sistema de negociación colectiva; el apoyo a la articulación de las microempresas y las pequeñas empresas con las redes productivas; y la difusión de estrategias para incrementar la productividad y la calidad del empleo en la mediana y pequeña empresa.

97. Entre estas políticas mesoeconómicas y microeconómicas, dos de ellas destacan nítidamente por su importancia para impulsar la productividad del trabajo: las inversiones en innovación y en infraestructura. En el caso de la innovación tecnológica, las brechas existentes son muy elevadas, a tal punto que, de acuerdo con cálculos hechos por el Banco Mundial⁵, más de la mitad del crecimiento de los países ricos se debe a que han generado tecnologías cada vez más productivas. Mientras que los países industrializados invierten entre el 2 y el 3 por ciento del PIB en investigación y desarrollo, en América Latina y el Caribe sólo se invierte, en promedio, el 0,5 por ciento del PIB. La inversión total que efectúa el conjunto de la región en investigación y desarrollo representa alrededor del 1,6 por ciento del total mundial. En el caso de la infraestructura, la región gasta en ella actualmente menos del 2 por ciento de su PIB, cuando necesitaría invertir entre el 4 y el 6 por ciento del PIB anual durante veinte años para alcanzar a países que antiguamente estaban al mismo nivel, como la República de Corea y China; por esta razón, el 55 por ciento de los empresarios se quejan de que la infraestructura económica es un problema en América Latina y en el Caribe, mientras que en Asia Oriental sólo lo hace el 18 por ciento. En ambos casos, el papel del Estado es central: en el caso de la innovación, porque existen problemas de derechos de propiedad que deben ser internalizados y, en el caso de la infraestructura, porque se ha observado una correlación entre la infraestructura pública y la privada. Un tema central, sin embargo, tiene que ver con las posibilidades de financiar la superación de las enormes brechas existentes respecto de estas variables entre los países de la región y los más desarrollados. Esto refuerza la necesidad de concentrar esfuerzos en generar esquemas fiscales más justos y al mismo tiempo más promotores del desarrollo, promover concesiones licitadas para el sector privado y distintas formas de asociación público-privada, y desarrollar un marco de regulación estable.

98. En suma, las políticas mesoeconómicas y microeconómicas que aquí se proponen para impulsar el crecimiento con empleo de calidad son las siguientes.

Políticas mesoeconómicas:

- Desarrollo de cúmulos y redes productivos
- Promoción de la exportación y el turismo, y fortalecimiento de la integración y acuerdos comerciales
- Marco jurídico, incentivos fiscales a la inversión e infraestructura productiva
- Desarrollo del sistema financiero y del mercado de capitales
- Desarrollo del sector de los servicios
- Desarrollo del sector rural y agroforestal.

Políticas microeconómicas:

- Políticas para potenciar la adopción de innovaciones
- Mejora de la calidad de la educación básica y de la formación y capacitación

⁵ Banco Mundial (2005).

- Institucionalidad laboral y desarrollo del modelo de negociación
- Articulación, productividad y desarrollo de las microempresas y las pequeñas empresas
- Modernización de las estrategias de las empresas.

99. Es necesario enfatizar la necesidad de que, por un lado, el crecimiento se sostenga, y de que, por otro, América Latina y el Caribe eviten, en la medida de lo posible, los períodos de crecimiento intermitentes, con unos pocos años de crecimiento que luego desembocan en largos períodos de crisis. Los períodos de crecimiento intermitentes acentúan la exclusión y las inequidades en el mercado de trabajo, ya que los más afectados son aquellos grupos que no pueden conseguir que se reconozcan sus derechos y exigir que se les respeten. Cuando la economía crece, los primeros en beneficiarse son los segmentos que cuentan con mayor nivel de capital humano y social. En el caso inverso, cuando hay crisis, los primeros que pierden sus empleos o negocios son los que se ubican en el otro extremo. La mayor parte de las familias y personas prefieren un flujo de ingresos seguro y evitar cambios drásticos en sus niveles y patrones de consumo. De este modo, en vista de la alta variabilidad de ingresos que los segmentos de baja empleabilidad tienen en los empleos de tipo de asalariado o formal, éstos se ven forzados o incentivados a iniciar negocios o actividades propias sin preparación y, muchas veces, sin apoyo técnico y financiero (economía informal). Algunos tienen éxito, pero otros muchos no. Así pues, la alta variabilidad en la tasa de crecimiento puede ser también un causante principal de la alta proporción de economía informal existente en la región (sobre este tema se volverá más adelante, en la sección 4.2.5). Entre las políticas que se han sugerido en diversos estudios para evitar las fluctuaciones destacan la consolidación del ahorro en períodos de expansión y el uso de fondos de estabilización⁶ que incrementen el gasto fiscal en períodos de contracción económica, lo que equivale a tener mayor capacidad de promover políticas fiscales contracíclicas.

100. Estas políticas nacionales deberían complementarse con políticas más agresivas en materia de integración regional – Comunidad Andina de Naciones (CAN), MERCOSUR, Sistema de Integración Centroamericana (SICA), CARICOM – a los efectos de ampliar mercados, evitando así el aumento de asimetrías (o más bien reduciéndolas); esta ampliación de mercados es, como se ha señalado anteriormente, especialmente importante en el caso de los países del Caribe.

4.1.2. *Respeto efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo*

Objetivo

Lograr el respeto efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo (se corresponde con el objetivo estratégico núm. 1).

Meta

Los derechos fundamentales en el trabajo constituyen un conjunto mínimo y universalmente aceptado de derechos laborales incorporados en las respectivas legislaciones nacionales y en la cultura laboral de los diferentes países de la región.

⁶ CEPAL: *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile, 2005).

Justificación

101. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo han de aplicarse de manera efectiva en el marco de cualquier propuesta orientada a promover el trabajo decente; por esta razón, la meta es lograr que los derechos fundamentales en el trabajo se conviertan en un conjunto mínimo y universalmente aceptado de derechos laborales. Las medidas que se han de adoptar en aras de la aplicación efectiva de los derechos fundamentales en el trabajo se pueden clasificar en dos grandes grupos. El primer grupo es el de las medidas en pro de la ratificación de los correspondientes convenios de la OIT, en aquellos casos en que aún no se hayan ratificado. El segundo grupo es el de las medidas destinadas a establecer y poner en marcha mecanismos nacionales o regionales que permitan la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo considerados en dichos convenios.

102. Las medidas en pro de la ratificación deben estar orientadas en dos direcciones: por un lado, al análisis y establecimiento de un mapa real de las dificultades existentes en el ámbito legal y práctico para ratificar los convenios, así como de los posibles beneficios (políticos, económicos, etcétera) y la utilidad de una eventual ratificación; por otro lado, a la sensibilización de toda la población sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la necesidad de aplicarlos.

103. Sin embargo, un alto índice de ratificación no es suficiente. Es necesario que estos principios y derechos se apliquen efectivamente. Así, para cualquier principio se propone actuar en dos niveles: en primer lugar, a nivel normativo/institucional, lo cual supone contar con leyes adecuadas a las normas internacionales así como con procedimientos justos y efectivos asociados a estas leyes y con instituciones sólidas que los implementen; en segundo lugar, en un ámbito más centrado en la promoción, lo que supone llevar a cabo acciones en el ámbito educativo (por ejemplo, incluir el tema de los derechos fundamentales en el trabajo en los programas educativos de nivel secundario y de formación profesional) y concienciar sobre la utilidad y deseabilidad de esos derechos. Afortunadamente, en la actualidad existe un consenso, un conocimiento y una experiencia suficientes como para pensar que algunos de los derechos fundamentales pueden ser totalmente respetados en la región, y ello en plazos razonables.

Políticas

104. En suma, las medidas de política que se proponen para impulsar el cumplimiento efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo se resumen en el cuadro 4.1.

Cuadro 4.1. Cumplimiento efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

Medidas de política	Descripción
1. Completar la ratificación de los convenios sobre derechos fundamentales en el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un mapa interno de la situación de los derechos fundamentales. Ratificación y comentarios pendientes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y otros órganos de control. De no haberse ratificado y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución de la OIT, efectuar un análisis de las necesidades para una mejor aplicación. • Sensibilizar a la población sobre los principios y la necesidad de aplicarlos.
2. Poner en marcha una estrategia de aplicación efectiva de la normativa sobre derechos fundamentales	<ul style="list-style-type: none"> • Para los países que ya hayan ratificado todos o la mayoría de los convenios, adecuar la normativa nacional a la internacional. • Desarrollar y poner en marcha un programa de aplicación efectiva con aspectos legales y prácticos, que incluya: <ol style="list-style-type: none"> i) Realización de campañas entre la población para concienciar sobre en el trabajo la utilidad y deseabilidad de los derechos fundamentales. ii) Inclusión del tema en los programas educativos (de nivel secundario) y de formación profesional nacionales. iii) Formación destinada a las autoridades y agentes encargados de la aplicación de los principios, a los sindicatos y a las organizaciones de empleadores. iv) Realización de investigaciones que permitan demostrar la correlación entre los derechos fundamentales y la pobreza (teniendo en cuenta específicamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio).

Cuadro 4.1. (cont.)

Medidas de política	Descripción
a) Libertad sindical	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento y exigencia en las constituciones y legislaciones nacionales. • Mejora del registro sindical. • Aplicación de estrategias para incrementar la sindicalización femenina e incorporar sectores menos cubiertos, tales como el sector agrícola/rural, el sector informal, los trabajadores migrantes o los trabajadores domésticos (comenzar con un sector específico). • Diseño de una fórmula de aplicación efectiva y de cobertura integral del principio sobre bases voluntarias a todos los trabajadores asalariados. • Actuación en el campo de la administración pública.
b) Trabajo forzoso	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización de los gobiernos y los actores sociales sobre el problema. • Generación de información (estudios y diagnósticos) para apoyar la formulación de políticas públicas. • Adecuación de las legislaciones para que consideren el trabajo forzoso como «delito grave». Incrementar las sanciones y hacerlas específicas y efectivas. • Acciones focalizadas para prevenir el reclutamiento y para rescatar y rehabilitar a las víctimas del trabajo forzoso. • Capacitación de los actores principales involucrados en la represión y castigo de los culpables (inspectores del trabajo, promotores, jueces, etc.). • Sensibilización de los consumidores sobre la procedencia de los productos fabricados mediante el recurso al trabajo forzoso. • Involucrar a los empresarios y a los trabajadores en la identificación de aquellos sectores donde existe el trabajo forzoso. • Establecimiento de mecanismos de seguimiento.
c) No discriminación e igualdad	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de los marcos normativos a fin de que sean coherentes con el principio de la no discriminación en el trabajo. • Fortalecimiento de los mecanismos y procedimientos para mejorar su eficacia en la aplicación de la ley en materia de no discriminación e igualdad. • Puesta en práctica de políticas antidiscriminatorias y de discriminación positiva que incidan tanto en la demanda como en la oferta laboral, así como sobre los mecanismos de intermediación laboral. • Transversalización del principio de no discriminación e igualdad en todas las políticas de empleo. • Sistema de indicadores para supervisar la evolución de las desigualdades. • Inclusión de cláusulas no discriminatorias y de promoción de la igualdad de oportunidades en los convenios colectivos.
d) Trabajo infantil	<ul style="list-style-type: none"> • Constituir una autoridad nacional que se encargue de integrar los esfuerzos oficiales y los de los actores sociales en el marco de un plan nacional y que tenga capacidad para su implementación y su seguimiento por medio de un sistema de indicadores preciso, entre otras medidas. • Adecuar las leyes nacionales a las obligaciones que emanan de los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT, y fomentar la formación de las autoridades y los agentes responsables de la aplicación de la legislación nacional en la materia. • Elaborar en cada país una lista consensuada de trabajos peligrosos e identificar dónde se practican las peores formas de trabajo infantil, con el fin de abordar la cuestión con carácter urgente y proceder, entre otras medidas, al rescate y rehabilitación de los niños y niñas que se encuentran en esas situaciones. • Incorporar la erradicación del trabajo infantil a las políticas y los programas sociales y económicos y, entre otras medidas, fomentar el desarrollo de programas de transferencias condicionadas, con el fin de mejorar el acceso, la permanencia y la reintegración de los niños y niñas en el sistema educativo y/o de formación profesional.

4.1.2.1. Trabajo infantil

Objetivo

Eliminación progresiva del trabajo infantil.

Metas

1. Eliminar las peores formas de trabajo infantil en un plazo de 10 años (2015).
2. Eliminar el trabajo infantil en su totalidad en un plazo de 15 años (2020).

Justificación

105. En el caso del trabajo infantil, los estudios y las experiencias acumuladas por el proyecto IPEC de la OIT han permitido establecer una meta de eliminación del trabajo infantil para la franja de edad de 5 a 17 años en la región hacia el año 2020, mediante la aplicación de medidas concretas que tendrían un costo aproximado de unos 106.000 millones de dólares, lo cual, gastado en un plazo de 20 años, parece ser bastante poco en comparación con los enormes beneficios derivados de estas acciones⁷.

106. Se estima que en la actualidad hay en América Latina⁸ aproximadamente 5,7 millones de niños de entre 5 y 14 años ocupados en actividades económicas, es decir, el 5,1 por ciento del total de la población latinoamericana de entre 5 y 14 años (ver el cuadro 4.2).

107. Sin embargo, ésta es una inversión rentable, pues los beneficios derivados de la erradicación del trabajo infantil ascenderían a algo más de 341.000 millones de dólares. Concretamente, estos beneficios procederían de la mayor productividad y de la capacidad de obtener mayores ingresos que tendrían estos niños debido al aumento de la educación recibida (339.035 millones), a lo que hay que añadir las ganancias económicas derivadas de la mejora de su salud (2.144 millones). Ahora bien, los beneficios van más allá de estos dos campos, pues el efecto incide directamente en la situación de pobreza de las poblaciones afectadas y, aunque resulte difícil de cuantificar, no hay duda de los efectos positivos que unas inversiones sociales de esta naturaleza tendrían sobre diversos aspectos de la realidad social de los países de la región, como una mayor cohesión social y mejores oportunidades de desarrollo personal, así como de los efectos sobre los movimientos de población o la criminalidad. Si se comparan los beneficios y los costos, se llega a la conclusión de que la tasa de retorno del programa propuesto (o el beneficio económico neto) es del 6,5 por ciento.

Políticas

108. Considerando el volumen del trabajo infantil por abolir en la región, el nivel de los compromisos regionales y nacionales adquiridos, los avances obtenidos en los diferentes ámbitos de actuación política, institucional y legislativa, y las herramientas prácticas disponibles, la región en su conjunto estaría en disposición de consolidar de forma sostenida la lucha contra el trabajo infantil y de conseguir su eliminación en plazos determinados y razonables.

109. Es necesario tener en cuenta que los proyectos y programas orientados a categorías limitadas de niños trabajadores, aun siendo necesarios y positivos, son demasiado restringidos para llevar a buen término la eliminación progresiva y efectiva del trabajo infantil en general y la eliminación urgente de las peores formas de

⁷ OIT-IPEC: *Construir futuro, invertir en la infancia. Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en Iberoamérica* (San José, Costa Rica, OIT, 2005).

⁸ Incluye Belice. No se dispone de datos para los demás países del Caribe.

Cuadro 4.2. Cuánto cuesta eliminar el trabajo infantil en América Latina

Acción	Costo (en millones de dólares de Estados Unidos)	Detalle
Mejora de la oferta educativa (cobertura y calidad)	56.502	<ul style="list-style-type: none"> Incluye la ampliación de infraestructuras, la contratación y capacitación de docentes y la provisión de materiales educativos, entre otras medidas. En concordancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, universalización de la educación primaria en un plazo de 15 años y de la educación secundaria en un plazo de 20 años.
Intervenciones no escolares	14.904	<ul style="list-style-type: none"> Acciones directas de retiro y rehabilitación de 5.539.000 niños y niñas que se encuentran inmersos en las peores formas de trabajo infantil. Se ejecuta en un período de 10 años.
Programa de transferencias (para cubrir el costo de oportunidad)	28.468	<ul style="list-style-type: none"> Es lo que dejan de percibir los hogares por el hecho de que sus niños ya no trabajen. Una transferencia compensatoria directa podría costar 23.500 millones.
Ejecución de transferencias	5.852	<ul style="list-style-type: none"> Administración de programas de transferencias.
Total	105.727	

Nota: Estimado con base en las niñas, los niños y adolescentes trabajadores de 5 a 17 años, de los cuales muchos tienen de 15 a 17 años y están involucrados en las peores formas de trabajo infantil

Fuente: OIT-IPEC: *Construir futuro, invertir en la infancia. Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en Iberoamérica* (San José, Costa Rica, OIT, 2005).

trabajo infantil en particular. Para que la eliminación del trabajo infantil tenga éxito, ésta debe constituirse como un objetivo que ha de perseguirse de forma prioritaria y sostenida y formar parte de las estrategias nacionales de desarrollo. Para ello, las acciones nacionales e internacionales se deberían centrar en un cierto número de ámbitos de orden político y práctico.

110. Básicamente, las políticas propuestas son las siguientes:

- Consolidar una autoridad nacional, responsable de integrar los esfuerzos oficiales y de los actores sociales en el marco de un plan nacional, con mandato y capacidad para la implementación y el seguimiento del mismo por medio, entre otras medidas, de un sistema preciso de indicadores.
- Integrar la acción de los ministerios de economía y asuntos sociales, así como las actividades de estos últimos y las de los ministerios de trabajo, educación y salud.
- Adecuar las leyes nacionales a las obligaciones que emanan de los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT, y fomentar la formación de las autoridades y los agentes responsables de la aplicación de la legislación nacional en la materia.
- Elaborar listas consensuadas de trabajos peligrosos e identificar dónde se practican las peores formas del trabajo infantil, con el fin de abordar el problema con carácter urgente y proceder, entre otras medidas, al rescate y rehabilitación de los niños y niñas que se encuentran en esas situaciones.
- Incorporar la erradicación del trabajo infantil a las políticas y los programas sociales y económicos de desarrollo, en especial los orientados a la infancia y adolescencia y a la reducción de la pobreza.
- Prestar especial atención al ámbito rural y promover el desarrollo productivo para los desempleados y subempleados en el sector rural a través, entre otras cosas, de la generación de políticas activas del mercado de trabajo.
- Mejorar la oferta educativa y de formación profesional.

- Fomentar políticas de apoyo a la formalización de sectores en que se concentra un alto número de niños trabajadores.
- Fomentar, entre otras medidas, el desarrollo de programas de transferencias condicionadas, con el fin de mejorar el acceso, la permanencia y la reintegración de los niños y niñas en el sistema educativo y/o de formación profesional.
- Consolidar y generalizar la medición periódica de la situación del trabajo infantil para facilitar la toma de decisiones y el conocimiento de sus efectos.

111. Hay que añadir, además, que no se trata de un ejercicio teórico. En algunos países de la región, como en Brasil, se logró reducir la tasa de actividad de los niños, niñas y adolescentes entre 10 y 17 años en un 36,4 por ciento entre los años 1992 y 2004 a través de acciones específicas como las aquí planteadas. Otros países han avanzado también significativamente en la reducción del trabajo infantil y en la sensibilización de la población sobre la gravedad del problema. Así, por ejemplo, tras la ratificación del Convenio núm. 182, algunos países como Antigua y Barbuda, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago han avanzado en la definición de «listados de trabajos peligrosos» y están diseñando políticas al respecto. Brasil estableció en el año 2000 una lista de 82 actividades peligrosas y prohibidas, lista que está siendo revisada actualmente de conformidad con el Convenio núm. 182 y la Recomendación núm. 190 de la OIT.

112. El movimiento sindical y los empleadores también se han sumado a este esfuerzo para erradicar el trabajo infantil. La Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) ha creado el Grupo Continental contra el Trabajo Infantil, en el que participan organizaciones sindicales de 19 países. En lo que respecta a los empleadores, la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) de Colombia, por ejemplo, impulsa desde hace años un programa de lucha contra el trabajo infantil.

4.1.2.2. Trabajo forzoso

Objetivo

Eliminación progresiva del trabajo forzoso.

Meta

En un plazo de 10 años, reducir entre un 20 y un 35 por ciento el número de trabajadores en régimen de trabajo forzoso.

Justificación

113. La OIT estima que en el mundo existen 12,3 millones de trabajadores y trabajadoras víctimas del trabajo forzoso. En América Latina el número de trabajadores y trabajadoras sometidos a estas prácticas es de aproximadamente 1.320.000, lo que representa el 10,7 por ciento del total mundial. Esta cifra es importante, pero no supone un problema insuperable si existe la voluntad de resolverlo.

Políticas

114. En los países donde hay indicios de existencia del trabajo forzoso es necesario concienciar a los gobiernos y a los actores sociales sobre el problema mediante diagnósticos nacionales (con una implicación tripartita) para conocer su magnitud y características, prestando particular atención al perfil de los trabajadores en régimen de trabajo forzoso, a las condiciones en que éstos se encuentran y son reclutados, al tipo y localización geográfica de las empresas que utilizan esa práctica, y a su ubicación en las cadenas productivas. Asimismo, es necesario adoptar medidas legales para incrementar las sanciones y hacerlas específicas y

efectivas, luchando permanentemente contra la impunidad. En este mismo sentido, es necesario llevar a cabo programas especiales dirigidos especialmente al sector rural, que es donde se concentra el trabajo forzoso, y concienciar a los trabajadores y empleadores mediante una campaña nacional y regional para la erradicación total del trabajo forzoso u obligatorio. Es de particular importancia la concurrencia de los empleadores, pues no hay nada más perjudicial para los empleadores honestos que la existencia de otros empleadores que compitan con ellos recurriendo al trabajo forzoso. Al mismo tiempo, se requiere una mayor inspección laboral, pero, en tal caso, ésta debería acompañarse de una intervención policial, ya que estas actividades son claramente ilegales. Es necesario asimismo desarrollar acciones de capacitación de los actores involucrados para acabar con la impunidad, así como informar a los trabajadores por medio de campañas sobre el riesgo del reclutamiento con fines de trabajo forzoso.

115. Para alcanzar la meta propuesta se deben iniciar acciones prioritarias en aquellos países mencionados en el Informe global de la OIT *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, presentado a la 93.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2005. Se trata de Bolivia, Guatemala, Paraguay y Perú, países donde hay además un índice considerable de población indígena y donde se ha emprendido la recopilación de datos y la elaboración de informes preliminares sobre el problema con el apoyo de la OIT. También es necesario garantizar la continuidad de los esfuerzos realizados en Brasil y la consolidación de los buenos resultados obtenidos en ese país. La experiencia acumulada en los últimos años, especialmente en casos exitosos como el de Brasil, muestra que, mediante la férrea voluntad de hacer las cosas y mediante el diálogo y la participación de los trabajadores, los empleadores, los gobiernos locales y las autoridades en general, es posible erradicar estas prácticas.

116. Básicamente, las políticas que se proponen son las siguientes:

- Concienciar a los gobiernos y los actores sociales sobre este problema.
- Adecuar las legislaciones a fin de que el trabajo forzoso se considere como un «delito grave». Incrementar las sanciones y hacerlas específicas y efectivas (lucha contra la impunidad).
- Empezar acciones focalizadas para rescatar y rehabilitar a las víctimas del trabajo forzoso.
- Sensibilizar a los consumidores acerca de la procedencia de los productos fabricados mediante el recurso al trabajo forzoso.
- Involucrar a los empresarios y los trabajadores en la identificación de aquellos sectores donde existe el trabajo forzoso.
- Establecer mecanismos de seguimiento.

117. Como se ha señalado, un ejemplo de este tipo de políticas es el de Brasil, donde se han ejecutado diversas acciones – que no han estado exentas de oposición – para identificar las zonas, los sectores y las empresas que recurren al trabajo forzoso y donde se han emprendido acciones de rescate en las que se ha involucrado no sólo a los inspectores de trabajo, sino también a autoridades policiales, judiciales, etcétera. Un cambio muy importante ha sido el hecho de que el trabajo forzoso, además de un delito penal, haya pasado a considerarse una grave violación de los derechos humanos, ya que, además de suponer la sumisión a una situación de trabajo extremadamente degradante, también está asociado a la privación de la libertad⁹. Ello ha brindado la ocasión a muchos otros actores, además de los inspectores de trabajo, de involucrarse activamente en la lucha por la erradicación del trabajo forzoso (entre ellos, el Ministerio de Justicia y la Secretaría Especial de Derechos Humanos). Otro avance importante han sido las decisiones judiciales por daños morales confirmados adoptadas por la justicia del trabajo, en virtud de las cuales se obliga a los empleadores a pagar elevadas indemnizaciones a los trabajadores. Una campaña nacional emprendida en octubre de 2003 ha recibido más de 11 millones de dólares de Estados Unidos en donaciones. Por su parte, el Estado brasileño ha sido muy activo y ha creado una Comisión Nacional para la

⁹ En Brasil el trabajo forzoso se considera un delito penal desde hace más de 50 años.

Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE); asimismo, existe un Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo. El Ministerio de Trabajo elaboró además una «lista» con los nombres de las compañías que utilizaban mano de obra esclava y a las que se impidió, a partir de esa fecha, recibir recursos públicos. Desde 2003, los trabajadores rescatados de la condición de esclavitud tienen automáticamente derecho al seguro de desempleo por un período de tres meses y, a partir de diciembre de 2005, también tienen derecho a los beneficios de la «Bolsa Familia». Otro hecho importante es que se ha involucrado al sector privado, que también es víctima de competencia desleal por el trabajo forzoso. En mayo de 2005 se firmó un Pacto Nacional contra el Trabajo Forzoso, coordinado por la OIT y el Instituto Ethos de Responsabilidad Social, a través del cual un número importante de empresas públicas y privadas se comprometen a no comprar productos hechos con mano de obra esclava y a contribuir a eliminar todas las formas de trabajo forzoso y degradante en la cadena productiva. En diciembre de 2005, la Federación Brasileña de Bancos (FEBRABAN) decidió recomendar a todos sus asociados la suspensión de créditos a las empresas incluidas en la «lista», pero aún es necesario consolidar todos esos esfuerzos y avanzar hacia la erradicación del trabajo forzoso en Brasil. Los datos indican que aún hay entre 25.000 y 40.000 brasileños en esa situación. Existen causas económicas – por el lado de ciertas empresas – y de supervivencia – por el lado de los trabajadores – que hacen que este problema perdure. Por ello, el desafío más grande es reforzar las medidas de prevención, de rescate de los trabajadores sometidos al trabajo forzoso y de castigo a los culpables y, además, garantizar el acceso de las poblaciones vulnerables tanto a las políticas sociales básicas (salud y educación) como a las oportunidades de trabajo y de generación de ingresos.

118. Otro ejemplo de avance en materia de eliminación del trabajo forzoso es el de la reciente constitución en Perú de la Comisión Interministerial para la Erradicación del Trabajo Forzoso, que dispone de un cierto plazo para elaborar una política y un plan de acción al respecto y presentarlo al Gobierno para su aprobación y aplicación.

4.1.2.3. Libertad sindical y negociación colectiva

Objetivo

Mejorar el cumplimiento de los derechos fundamentales acrecentando la garantía de los diferentes elementos de la libertad sindical, en particular la no discriminación sindical, optimizando la cobertura de la negociación colectiva y ampliando los contenidos de esta última.

Meta

Dotar a las legislaciones de mejores elementos de protección sindical, en particular de procedimientos y recursos administrativos y judiciales efectivos y expeditos en caso de violaciones de estos derechos, y mejorar la calidad de los acuerdos y convenios en lo que respecta tanto al número de trabajadores cubiertos (se aumentará al menos en un 10 por ciento a nivel nacional) como a la ampliación de sus contenidos (por ejemplo, incluyendo cláusulas en materia de productividad) y a la solución autónoma de conflictos.

Justificación

119. El objetivo de las políticas propuestas es reivindicar el papel fundamental de estos derechos como medio del que disponen los actores sociales para regular los salarios y las demás condiciones de trabajo, fomentar la productividad en el nivel de las empresas y evitar la generación de conflictos. El punto de partida será el respeto escrupuloso de los distintos componentes de la libertad sindical

(enunciados en los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT) para que los interlocutores sociales puedan actuar con plena garantía de sus derechos y sin limitaciones ajenas a la propia de la voluntad de las partes. Una expresión directa de este objetivo sería incrementar en un 20 por ciento (respecto de los niveles actuales en cada país y con base en el libre acuerdo de las partes) las cláusulas referidas a la productividad en los convenios colectivos, y en un 10 por ciento las cláusulas que promueven la solución autónoma de los conflictos.

120. Las relaciones laborales deben considerarse como un factor básico del progreso económico y social, al cual contribuyen si cumplen una serie de requisitos. Así, buenas relaciones laborales son aquellas en cuyo marco:

- se respetan los principios y derechos de libertad sindical y negociación colectiva;
- se facilita la adaptación efectiva de los trabajadores y los empleadores al ambiente de trabajo y se promueven actitudes de cooperación y ayuda mutua;
- se dispone de medidas efectivas para superar los conflictos;
- se promueve el diálogo abierto: se alcanzan acuerdos y se establecen mecanismos de intercambio de información y consulta entre la empresa y los representantes de los trabajadores;
- se promueve el desarrollo económico o se acuerdan medidas dirigidas a generar un mejor rendimiento económico en cualquier nivel;
- se contempla una política de formación interna adecuada para incrementar la capacidad profesional de los trabajadores.

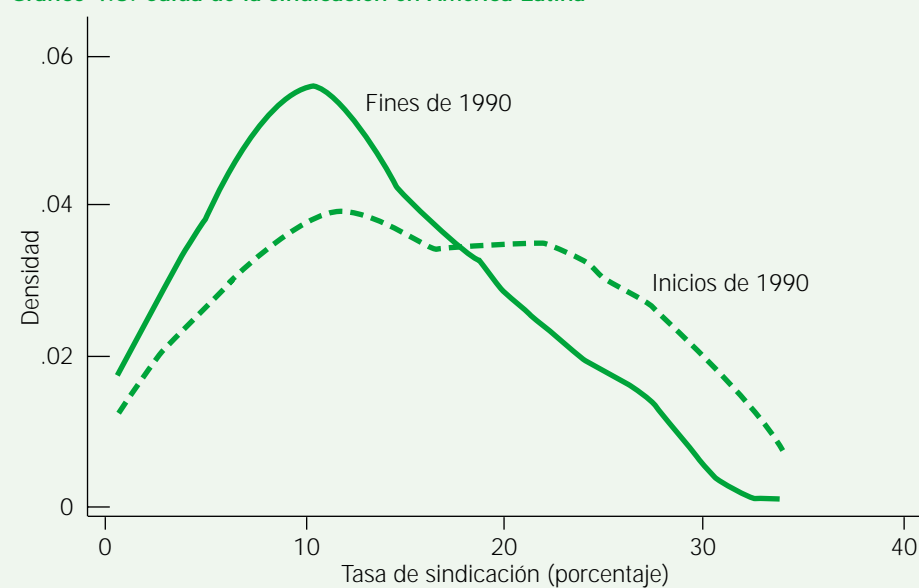
121. Desde la perspectiva de las relaciones laborales y con respecto a estos principios, no es suficiente garantizar la libre afiliación sindical, el desarrollo de la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho a utilizar libremente las medidas y los mecanismos de solución de conflictos para decir que se está avanzando en el cumplimiento efectivo de los derechos. Debería procurarse que, salvo excepciones razonadas¹⁰, la legislación sobre las relaciones colectivas se aplicase a todos los trabajadores, evitándose excluir a determinadas categorías, como los trabajadores agrícolas y los rurales. Igualmente deberán buscarse soluciones efectivas a los problemas legales y prácticos de la negociación colectiva en el sector público. Además, las normas y reglas administrativas no deben ser restrictivas o impedir el desarrollo del derecho, por ejemplo en materia de personalidad jurídica y registro de organizaciones. Esto ocurre cuando no existe un registro físico, se imponen condiciones excesivas, se establecen plazos muy largos para concederlas o requisitos formales muy onerosos. Asimismo, la inexistencia en la ley de garantías suficientes para la supervisión judicial y/o administrativa obstaculizaría el correcto ejercicio de la libertad sindical.

122. Las funciones socialmente asignadas al convenio colectivo como instrumento conformador del sistema de relaciones laborales son de sobra conocidas. Estas funciones han evolucionado de forma distinta en los países con sistemas avanzados de relaciones laborales como los europeos. En la región, por el contrario, se ha vivido en los últimos años un debilitamiento de la negociación colectiva como mecanismo de regulación de las condiciones de trabajo en todos los niveles (ver gráfico 4.3).

123. A pesar de este debilitamiento, existen países en la región en que la negociación colectiva se ha desarrollado plenamente, jugando un papel fundamental desde tres puntos de vista. En primer lugar, al considerarse las cláusulas de un convenio colectivo como normas, la negociación colectiva desempeña una función importante junto con la legislación laboral en la determinación de las condiciones de trabajo, convirtiéndose en el principal mecanismo de establecimiento de salarios mínimos, incrementos salariales y condiciones de trabajo en muchos países. Además, la negociación implica democratizar el proceso de toma de decisiones, ya que éstas son adoptadas por acuerdo de todas las partes en lugar de unilateralmente por el empleador o las autoridades públicas. Por último, la negociación colectiva ha resultado ser a menudo un mecanismo eficaz para resolver los conflictos entre

¹⁰ Es el caso de las fuerzas armadas o de la policía, por sus especiales características.

Gráfico 4.3. Caída de la sindicación en América Latina



Fuente: *Panorama Laboral 2002* (Lima, OIT, 2002).

los trabajadores y los empleadores (y entre éstos y el gobierno) y para regular las relaciones laborales. Por ello, la negociación colectiva contribuye a la estabilidad y a la paz en el sistema de relaciones laborales.

124. El gobierno puede y debe jugar un papel fundamental en la creación de un marco en el que la negociación colectiva se desarrolle, por ejemplo mediante el establecimiento de procedimientos para el reconocimiento de los sindicatos y la obligación de negociar de buena fe, la creación de mecanismos administrativos de apoyo a las negociaciones, la prohibición de ciertas prácticas que impiden la negociación, o el establecimiento de medidas encaminadas a permitir a las partes disponer de información suficiente para negociar de forma efectiva.

125. En este contexto, la negociación colectiva constituye un instrumento apropiado para establecer la definición y los criterios de una estructura salarial adecuada a la realidad sectorial y empresarial, teniendo en cuenta los incentivos a la producción, la calidad o los resultados de la empresa, entre otros factores. Para el modelo de cálculo del salario, el enfoque que más se ha promovido en los últimos años contempla una fórmula mixta en la que se incluye una parte fija (salario base más complementos) y una parte variable ligada a la evolución de la productividad.

Políticas

126. Por lo anterior, se hace necesario establecer medidas concretas para aplicar los principios de la libertad sindical y la negociación colectiva. Esto implica, en primer lugar, la reforma de la ley cuando sea necesario conforme a los parámetros internacionales que constituyen los principios y derechos en el trabajo establecidos por la OIT. Este marco legal debe cubrir a todos los trabajadores y prever medidas que alienten la promoción de estos principios y derechos en aquellos sectores usualmente olvidados (economía informal, sector rural, trabajadores domésticos). La promoción y la educación en torno a estos dos derechos es fundamental para generar una adecuada cultura de relaciones laborales.

127. Se deberá igualmente incentivar a los actores para que negocien sobre bases voluntarias, proporcionándoseles información adecuada y formación en caso de que sea necesario.

128. Adicionalmente, se requerirá aplicar las medidas siguientes:

- a) crear registros sindicales y de negociación colectiva funcionales y accesibles;

- b) poner en práctica estrategias específicas en todos los niveles para cubrir los sectores excluidos;
- c) diseñar una política o programa de difusión de los derechos y sus componentes;
- d) desarrollar un sistema efectivo de apoyo en el marco de los mecanismos encargados de la aplicación de estos derechos (procedimiento administrativo), y
- e) en sectores libremente escogidos por los propios actores, poner en marcha programas piloto de negociación de salarios en los que se tengan en cuenta los criterios de productividad y establecer comisiones internas de solución de conflictos colectivos.

129. Un ejemplo de cómo se pueden introducir mejoras en el campo de las relaciones laborales es el de las juntas de conciliación y decisión de Panamá, mecanismo administrativo establecido en 1975 para dirimir conflictos individuales, demandas por razones de despido injustificado o cualquier reclamación por prestaciones de hasta 1.500 balboas o de cualquier naturaleza o cuantía en el caso específico de los trabajadores domésticos. Están integradas por un representante de los trabajadores, uno de los empleadores y uno gubernamental (funcionario del Ministerio de Trabajo), quien la preside. Las juntas se crearon para subsanar el retraso existente en los juzgados seccionales de trabajo. Trabajadores y empleadores mostraron entonces interés en instituir un sistema más rápido que el proceso laboral ordinario para decidir sobre las reclamaciones por despido injustificado promovidas por los trabajadores, siendo ésta la principal competencia de estos tribunales. Sus resoluciones son auténticos actos jurisdiccionales. En la actualidad existen 19 juntas distribuidas en todo el territorio nacional.

4.1.2.4. No discriminación e igualdad en el trabajo

Objetivo

Eliminar progresivamente los mecanismos de discriminación existentes en el mercado de trabajo.

Meta

Reducir en un 50 por ciento los índices de segregación y los diferenciales de ingreso por género y origen étnico-racial (respecto de los niveles actuales) en un plazo de 10 años.

Justificación

130. La eliminación de la discriminación en el trabajo es central para lograr un crecimiento más eficiente y equitativo y un requisito para la consolidación de la democracia. La discriminación en el trabajo implica un trato diferente, basado en características personales tales como el sexo, el color, la etnia o la clase social, que son irrelevantes para el puesto que se ha de desempeñar y que dan lugar a desventajas en lo que respecta a las condiciones de trabajo, la promoción, la formación profesional, la remuneración o el despido. La discriminación se puede ejercer de distintas formas, ya sea a través de procedimientos que excluyen abiertamente a miembros pertenecientes a determinados grupos sociales o a través de mecanismos más sutiles, indirectos y aparentemente imparciales que redundan en perjuicio de un gran número de integrantes de un determinado colectivo. Los prejuicios y estereotipos sobre los roles, las aspiraciones y las capacidades de hombres y mujeres y la desigual valoración de las tareas desempeñadas por las mujeres están en la base de la discriminación de género e impiden a la sociedad contar con el máximo potencial de sus recursos. Por eso, junto con los Convenios núms. 100 y 111 de la OIT, otros dos convenios (Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), y Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)) son cruciales para lograr la igualdad de género.

131. América Latina y el Caribe es una región que se caracteriza no sólo por su diversidad étnico-racial, sino por una distribución desigual de las oportunidades y la riqueza. La población indígena y afrodescendiente es, en la mayoría de los países de la región, la más pobre, la que tiene menos educación y la que está más concentrada en empleos precarios y mal remunerados, lo cual se debe a las condiciones de marginalidad, exclusión social y discriminación que sufre. En el seno de estos grupos, las mujeres enfrentan condiciones aun peores que los hombres¹¹. De acuerdo con Bello y Rangel (2002), se estima que, en la actualidad, la población indígena representa entre el 8 y el 15 por ciento de la población total de la región, pero a esto hay que agregar los grandes contingentes de indígenas que han migrado a las ciudades, los cuales ya no hablan su lengua originaria y han perdido gran parte de sus costumbres¹². Por otro lado, alrededor de un tercio de la población de América Latina y el Caribe es afrodescendiente; en este caso, el color de la piel se erige en muchas ocasiones como argumento para la exclusión y el racismo, el cual se genera y se perpetúa a través de mecanismos culturales y prejuicios con arreglo a los cuales se considera a estas personas inferiores y se las excluye de la educación y de los mejores trabajos, originándose un círculo vicioso de pobreza y subordinación¹³.

Políticas

132. En este marco se reconoce que los derechos de los pueblos indígenas respecto de sus territorios ancestrales y de su ejercicio de la ciudadanía y sus derechos fundamentales en el trabajo han sido insuficientemente reconocidos y respetados. De ahí la necesidad de eliminar los mecanismos de discriminación que aún persisten y se expresan, entre otros espacios, en el mercado de trabajo. Tres esferas de actividad deben enfatizarse en este sentido: la profundización del conocimiento sobre la magnitud y la dimensión del problema de la discriminación étnico-racial en el mercado de trabajo; el avance en el cumplimiento efectivo de los convenios de la OIT pertinentes; y la reducción de las barreras existentes para la incorporación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en el mercado laboral en condiciones de igualdad. Entre los ámbitos de acción más relevantes destacan: la creación de instituciones nacionales orientadas a la igualdad étnico-racial o el refuerzo de las ya existentes; la garantía de la incorporación y permanencia equitativa de estos grupos en una educación formal en que se tenga en cuenta la diversidad étnico-racial; el acceso de estos grupos a las nuevas tecnologías de comunicación y a los mercados financieros; y el aumento de su participación y representación política para garantizar sus derechos territoriales y de posesión de tierras.

133. En suma, la progresiva eliminación de la discriminación en el trabajo requiere, cuando menos, las medidas de política que se resumen en el cuadro 4.3.

134. Una política que enfrenta la discriminación por razón tanto de género como de raza es la que ha puesto en marcha Brasil a través de la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades, de Trato, de Género y de Raza en el Trabajo. La comisión se creó el 20 de agosto de 2004 y tiene como antecedente la red de las Comisiones Tripartitas para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo en el MERCOSUR, con la novedad de que esta comisión aborda conjuntamente las dimensiones de género y raza. La comisión tiene carácter consultivo y sus objetivos son la promoción de políticas públicas en pro de la igualdad de oportunidades y de trato y la lucha contra todas las formas de discriminación de género y de raza en el trabajo. Tiene mandato para:

¹¹ El concepto de grupo étnico se refiere a una población que comparte lenguaje, territorio y un bagaje cultural que se expresa en una cosmovisión particular. En América Latina, se les reconoce como los descendientes de los pueblos que habitaban en la región antes de la llegada de los europeos en el siglo xv.

¹² Véase Alvaro Bello y Marta Rangel: «La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe», en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile, CEPAL), núm. 76, abril de 2002. Este promedio regional oculta una gran diversidad, y en países como Bolivia, Guatemala y Perú se estima que más de la mitad de la población es indígena. Estos mismos autores señalan que «la 'categoría indio' es el reflejo extremo de la situación de dominación cultural a la que ha estado sometido un determinado grupo humano. Tal categoría conjuga simultáneamente aspectos biológicos (raciales y racistas) y culturales. Ser indio refleja una condición de subordinación y negación de un grupo humano frente a otro que se autoconstruye y erige como superior» (pág. 40).

¹³ En diversos países, como Brasil, Colombia y Venezuela, la población afrodescendiente representa la mitad o más de sus habitantes.

Cuadro 4.3. Medidas de política para la progresiva eliminación de la discriminación en el trabajo

Objetivos	Políticas
Ahondar en el conocimiento sobre la magnitud y la dimensión del problema de la discriminación en el mercado de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Generar estadísticas y estudios para visualizar y supervisar la evolución de las distintas manifestaciones de la discriminación en el trabajo y proveer de herramientas a los grupos discriminados. • Elaborar instrumentos de medición con miras a su utilización en la elaboración de los censos nacionales y en la realización de las encuestas de hogares y establecimientos, que permitan disponer de información fiable acerca de la magnitud de la población indígena y afrodescendiente en las Américas y de sus condiciones socioeconómicas y laborales. • Formular indicadores de igualdad étnico-racial y de género en el trabajo que permitan medir sus efectos mutuos y los avances y retrocesos en la materia.
Avanzar en el cumplimiento efectivo de los Convenios núms. 100 y 111 de la OIT	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar la cultura laboral para detectar e impedir las prácticas discriminatorias. • Empezar campañas de sensibilización acerca de la igualdad étnico-racial y de género dirigidas a actores clave. • Crear y/o fortalecer las instituciones orientadas al combate de la discriminación, incluyendo los servicios de inspección laboral. • Constituir un observatorio regional para supervisar los avances o retrocesos en el combate contra la discriminación étnico-racial y de género y debatir acerca de las políticas públicas existentes en la materia.
Reducir las barreras existentes para la incorporación de las mujeres, los pueblos indígenas y afrodescendientes y otros colectivos discriminados en el mercado laboral en condiciones de igualdad	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar en las instituciones y en las políticas del mercado de trabajo la perspectiva de la igualdad étnico-racial y de género. • Promover programas de empleo centrados en áreas de concentración indígena o afrodescendiente. • Diseñar y promover políticas activas de empleo que tomen en cuenta la realidad socioeconómica y cultural de los grupos en cuestión, así como velar por que en dichas políticas se garantice el acceso de esos grupos al mercado de trabajo en igualdad de condiciones. • Fomentar políticas antidiscriminatorias y de acción afirmativa en el ámbito laboral y en relación con el acceso a los recursos productivos. • Promover la incorporación en la negociación colectiva de cláusulas contra la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades.

- discutir y presentar propuestas de políticas públicas en materia de igualdad de oportunidades y de trato y combatir todas las formas de discriminación en el trabajo fundadas en el género y la raza;
- promover la integración de la perspectiva de género y de raza en la planificación, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las actividades del Ministerio de Trabajo y Empleo;
- apoyar y promover las iniciativas del Parlamento en la materia;
- apoyar y promover la adopción de iniciativas por las instituciones, incluida la sociedad civil, y
- promover y diseminar la legislación relevante sobre estos temas.

Los miembros de la Comisión son: por parte del Gobierno, el Ministerio del Trabajo (presidencia), el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, la Secretaría Especial de Políticas para la Promoción de la Igualdad Racial, la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres y la Secretaría Especial de Derechos Humanos; por parte de los trabajadores, representantes de las seis mayores centrales sindicales (CUT, Força Sindical, CGT, CGTB, SDS y CAT) y el INSPIR (Instituto Sindical Interamericano por la Igualdad Racial); por parte de los empleadores, representantes de las cinco confederaciones de empleadores (industria, agricultura, comercio, transporte y finanzas).

4.1.3. Mayor eficiencia y cobertura de la protección social

Objetivo

Ampliar y fortalecer los diferentes regímenes de protección social de los trabajadores (se corresponde con el objetivo estratégico núm. 3).

Meta

En un plazo de 10 años, incrementar en un 20 por ciento la cobertura de la protección social.

Justificación

135. Como se ha adelantado ya, el principal inconveniente de los sistemas de protección social en América Latina consiste en su baja cobertura, la cual ha disminuido aún más en varios países en los últimos 15 años. Esta baja cobertura tiene que ver tanto con el número de trabajadores y familiares protegidos como con el espectro de riesgos cubiertos y la calidad misma de la protección. En este caso, el objetivo de las políticas consiste en extender y fortalecer los mecanismos de protección social sobre la base de un enfoque moderno que esté apoyado en tres pilares básicos: *a)* la promoción de oportunidades, *b)* el acceso a bienes y servicios, y *c)* la tradicional prevención y protección.

136. Esta baja cobertura tiene que ver, por un lado, con la estructura de los mercados de trabajo de la región, cuya elevada informalidad y comportamiento atípico limitan el desarrollo de regímenes de protección tradicionales, por ejemplo los regímenes contributivos como el seguro social. Esto conduce inevitablemente a importantes inequidades que es necesario evitar, como la denominada «paradoja de protección social», según la cual los trabajadores mejor situados en el mercado laboral son aquellos que reciben más y mejor protección. Por otro lado, la baja cobertura también tiene que ver con las características de los sistemas mismos de protección, los cuales son mayoritariamente dependientes del ciclo económico, se basan frecuentemente en mecanismos de financiamiento regresivos y suelen presentar gestiones institucionales limitadas (por ejemplo, recaudan poco, se suelen eludir las cotizaciones y la calidad de los servicios suele ser insuficiente).

137. Así pues, se necesitan iniciativas creativas para incrementar la protección social en la región. Estas iniciativas deben ser prudentes desde el punto de vista fiscal y del financiamiento, pues se ha observado que los parámetros que usualmente definen los regímenes de protección no parecen ser neutrales en cuanto a los incentivos para generar empleo¹⁴. Así, una meta global y viable que pueden plantearse los gobiernos y los actores sociales es aumentar la protección social en un 20 por ciento de la población total de la región en el período 2006-2015.

138. En rigor, las metas deben tener algún grado de especificidad en cuanto al colectivo de la población al que se dirigen, al tipo de riesgo cubierto y al instrumento de protección utilizado. Usando un esquema basado en el ciclo de vida de los individuos y en los riesgos que aparecen en cada etapa de este ciclo, se pueden plantear metas más específicas, las cuales necesariamente tendrían que definirse operativamente en cada país en particular:

- En cuanto a la salud, la meta debería consistir en que un determinado porcentaje de población quede cubierto por la garantía de un paquete de prestaciones mínimas ante un cierto número de riesgos y enfermedades. En algunos países, la meta de legislar y poner en práctica un mecanismo de este tipo ya representaría un objetivo deseable.

¹⁴ Aun cuando no están completamente identificados los vínculos entre el empleo, las cotizaciones (incidencia en el empleo) y sus consecuencias en aspectos cruciales como la eficiencia y la equidad.

- En cuanto a las pensiones por vejez, la meta debería consistir en aumentar, en un determinado porcentaje, la proporción de población de edad avanzada con acceso a estas prestaciones. Las pensiones no contributivas pueden tener un papel importante para alcanzar dicha meta, particularmente en los países donde ya existen estos programas, mientras que, en el resto de los países, la meta debería consistir en la implantación del programa.
- En cuanto a la protección por desempleo, la meta debería consistir en que un determinado porcentaje de la población desocupada tenga acceso a las prestaciones. Debido a las diferencias en la estructura del empleo (formal e informal), en el logro de las metas se deben asociar instrumentos contributivos y no contributivos.

Políticas

139. ¿Cómo se logra la meta propuesta? Son tres las estrategias a las que los gobiernos y los actores sociales deberían prestar atención. Es necesario, en primer lugar, identificar prioridades muy claras en cada país. Una primera forma de establecer un orden de prioridades respecto del trabajo en esta área es tomar en consideración el tipo objetivo de población que se va a atender, pues se sabe que en muchos países existen importantes segmentos que son altamente vulnerables a los riesgos y que no cuentan actualmente con protección; así, la idea a este respecto sería diseñar y aplicar regímenes de protección para estos colectivos tradicionalmente desprotegidos, en particular los trabajadores de la economía informal y del sector rural y sus familias. Otro tipo de orden de prioridades se puede establecer atendiendo al tipo de riesgo por cubrir. Así, dada la evolución y maduración de los distintos sistemas de protección, los países de ingresos medios o altos de la región se podrían centrar en la protección por desempleo, en tanto que los países de ingresos bajos podrían hacer hincapié en la salud en general y de la salud ocupacional en particular.

140. En segundo lugar, es necesario idear o adaptar mecanismos de protección que sean rentables y en los que, al mismo tiempo, se tengan en cuenta las características heterogéneas del mercado de trabajo en la región. Una estrategia viable sería proponer básicamente programas no contributivos y asistenciales para los segmentos más informales, en tanto que para los segmentos más formales del mercado laboral los mecanismos contributivos parecen ser los más adecuados. Hay también un colectivo que alterna frecuentemente entre la formalidad e informalidad; para éste se proponen esquemas semicontributivos con adecuados incentivos y subsidios para la formalización y la cotización, minimizando las posibles distorsiones económicas en el mercado laboral.

141. En tercer lugar, es necesario emprender acciones para el fortalecimiento institucional de los sistemas de protección existentes, con el fin de optimizar la gestión de la protección social. La idea es apoyar políticas que tiendan a mejorar la recaudación y a reducir la elusión de las contribuciones a la seguridad social, a través de reformas administrativas y mejorando la información que reciben los asegurados. Al mismo tiempo, se trata de limitar la intervención política discrecional en los programas y, de esta forma, evitar el uso de los recursos para políticas arbitrarias cuyos objetivos no guarden relación directamente con la protección social.

142. Ninguna de estas acciones se podrá realizar sin la participación de los actores sociales mediante el diálogo social. Por ello, una medida adicional en este sentido debería ser la promoción del diálogo social para los procesos de reforma de la seguridad social. Asimismo es importante hacer transparente este proceso, por lo que sería sumamente útil establecer medidas de acceso a la información estadística y cualitativa de los distintos programas y regímenes de protección social por parte de los actores sociales, así como implantar mecanismos de diseminación de información y formación de los actores para elevar la calidad técnica de las propuestas y los debates sobre las reformas de las políticas públicas en esta materia.

143. En suma, las acciones de política propuestas se encuentran detalladas en el cuadro 4.4.

144. Un ejemplo de nuevas modalidades de protección para ampliar la cobertura de ésta es el de las «Pensiones rurales: seguro de vejez en Brasil». En 1995 se

Cuadro 4.4. Acciones de política en pos de una mayor eficiencia y cobertura de la protección social

Políticas	Acciones
Definir las prioridades atendiendo a la población objetiva y los riesgos prioritarios que se deban cubrir	<ul style="list-style-type: none"> • Generar políticas de extensión de la cobertura ampliando la protección de cobertura a los colectivos desprotegidos y más vulnerables. • Promover la integración de las políticas laborales y de protección social. • Priorizar el apoyo técnico para un conjunto seleccionado de políticas de protección que atiendan a la realidad demográfica y sociolaboral de los países: <ul style="list-style-type: none"> – en los países de ingreso medio-alto: énfasis en la protección de los desempleados a través de prestaciones por desempleo (seguros y transferencias condicionadas y no condicionadas), programas de empleo directo, servicios de empleo y programas de formación profesional, entre otras iniciativas; – en los países de ingresos bajos: énfasis en la cobertura de salud; – en todos los países: priorizar políticas de transferencias para hogares con niños y adolescentes con miras a erradicar el trabajo infantil y promover nuevas oportunidades para los padres.
Identificar los instrumentos de protección social más rentables, que tomen en cuenta la heterogeneidad del mercado	<ul style="list-style-type: none"> • Promover que en el diseño y la gestión de la protección social se tome en consideración la existencia de tres grupos de trabajadores: <ul style="list-style-type: none"> – colectivo totalmente marginado de la formalidad: el instrumento más efectivo son laboral y la estructura demográfica los programas no contributivos y asistenciales; – colectivo totalmente formal: fortalecimiento del seguro social; – colectivo que alterna entre la formalidad e informalidad: esquemas semicontributivos con adecuados incentivos y subsidios para la formalización y la cotización, minimizando las posibles distorsiones económicas en el mercado laboral.
Fortalecimiento institucional para optimizar la gestión de la protección social	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar políticas que tiendan a mejorar la recaudación y a reducir la elusión de contribuciones a la seguridad social, a través de reformas administrativas y mejorando la información que reciben los asegurados, incluyendo la calidad de los servicios y la atención. • Con apoyo de los sectores sociales, limitar la intervención política discrecional en los programas y, de esta forma, evitar el uso de los recursos para políticas dárbitarias cuyos objetivos no guarden relación directamente con la protección social.

gestó un proceso de descentralización del Estado y de las municipalidades, en cuyo marco se produjo la introducción de nuevos esquemas de financiamiento de pensiones por vías tributarias y la presencia y regulación de agentes privados de servicios de salud. Se promulgó la Ley de Asistencia Social (ley núm. 8742), que añadió al carácter descentralizado de nivel local la participación tripartita en el diseño y el financiamiento del programa de asistencia social. Además, se unificaron los presupuestos contributivos salariales y no contributivos y se indexaron al PIB en el 2000. Las pensiones de vejez han tenido un impacto cualitativo y cuantitativo. En agosto de 2001 beneficiaron a 6.638.711 personas en el ámbito rural. Son un alivio de la pobreza, ya que benefician al 88 por ciento de las personas mayores que perciben menos de dos sueldos mínimos mensuales por año y representan al menos el 50 por ciento de los ingresos monetarios de los hogares rurales pobres.

4.1.4. Diálogo social efectivo

Objetivo

Promover la institucionalización del diálogo social sobre bases voluntarias (se corresponde con el objetivo estratégico núm. 4).

Meta

Promover que todos los países de la región realicen acciones para fortalecer el diálogo social y que, en un plazo máximo de 10 años, cuenten con espacios de diálogo social institucionalizados que se sustenten en bases voluntarias.

Justificación

145. La construcción de instituciones sólidas para el mercado de trabajo constituye uno de los retos más importantes para la región en los próximos años. Los mercados de trabajo son imperfectos y esencialmente asimétricos, por lo que la existencia de instituciones que los equilibren contribuirá a hacer posible que se obtengan resultados positivos para todos. Un mercado laboral con mayor simetría y equidad facilita, por ejemplo, que los beneficios del crecimiento se traduzcan en oportunidades para todos y se reduzca la exclusión. El diálogo social es precisamente una de las instituciones más importantes del mercado de trabajo y, al mismo tiempo, está asociado al concepto más amplio de participación, es decir, a los procesos de participación ciudadana que consolidan y fortalecen la democracia. En este marco, la Resolución sobre la consulta tripartita de la OIT constituye una excelente guía que puede ayudar a los gobiernos y a los actores sociales a impulsar el diálogo social en sus respectivos países.

146. En este papel más amplio, uno de los principales retos del diálogo social tiene que ver con la redefinición del papel del Estado, pues el modelo de acumulación basado en un repliegue del Estado ha generado crecimiento, pero al mismo tiempo inequidades e insatisfacción entre la población. De ahí la importancia de impulsar el diálogo social no sólo *sobre* el sector público, sino también *en* el sector público.

147. Otro reto es que, a través del diálogo social, también deberían delimitarse políticas públicas que permitan enfrentar los graves problemas sociales que afectan a la región. Para ello, uno de los desafíos principales consiste en fortalecer las organizaciones de trabajadores y de empleadores (sobre lo cual trata la sección 5.2.2 de este informe) e incorporar al diálogo a quienes no tienen voz en la actualidad, entre ellos los trabajadores de la economía informal, los trabajadores rurales, los pueblos indígenas y los migrantes. En este sentido, un marco legal adecuado es importante, pero además deben promoverse organizaciones que sean representativas y democráticas y que atiendan a la realidad de este sector. Asimismo, es necesario que el Estado reconozca el papel de estas organizaciones en la elaboración de políticas o en la ejecución de programas en el ámbito nacional y local, y que promueva el contacto entre éstas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores establecidas, así como la negociación colectiva y otras formas de diálogo social¹⁵.

148. Enfrentar estos desafíos constituye un camino que no está exento de dificultades. Suele haber desconfianza y no siempre existe el convencimiento acerca del papel constructivo del diálogo como mecanismo que fortalece la participación ciudadana y, por ende, la democracia.

Políticas

149. Además de la función «macrosocial» de contribuir al diseño de políticas públicas a la que se refieren los párrafos anteriores, en el nivel microsocioal, el diálogo social toma la forma de negociación colectiva, que es de hecho un proceso de participación y, como tal, fortalece la democracia. El examen de las formas que está adoptando la negociación colectiva pone de manifiesto la diversidad de dispositivos que han encontrado las organizaciones de empleadores y de trabajadores para superar sus diferencias y engendrar cooperación. Se ha construido un sistema variado y flexible para adaptarse a los cambios de común acuerdo. Al respecto, puede haber convenios colectivos en diferentes niveles: el de la economía nacional; el de un sector o industria; el de una empresa o grupos de empresas, o el de un establecimiento o lugar de trabajo. Asimismo, pueden variar en cuanto a su alcance geográfico y abordar distintos temas en diferentes niveles de negociación. En este caso, cada realidad y la voluntad de los propios actores, expresada sin prejuicios políticos o ideológicos, deberán determinar cuál es el nivel óptimo para negociar, teniendo en cuenta que los diferentes niveles no se excluyen unos a otros y que, por el contrario, pueden encontrarse fórmulas que combinen la negociación centralizada con la descentralizada. Lo importante es que los actores sociales acuerden cuál

¹⁵ OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI a la 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002, pág. 84.

deber ser el nivel adecuado de negociación y las formas de articulación que permitan arribar a un acuerdo beneficioso para ambas partes.

150. Otro tema que resulta importante destacar se refiere a los nuevos contenidos de la negociación colectiva. Esta ya no puede quedar circunscrita a las condiciones de trabajo en general o a los temas salariales en particular, dado que en la actual realidad socioeconómica perdería valor como mecanismo de diálogo social y de participación ciudadana. Otras cuestiones nuevas, como las referidas a la productividad del trabajo – y, también, algunas referidas a los trabajadores, como la formación, la salud, la seguridad e, incluso, la flexibilidad negociada de las regulaciones laborales – pueden abordarse de manera sostenible mediante la negociación. No obstante, para lograr esta vinculación se requiere la colaboración entre empresarios y trabajadores. El reto, entonces, consiste en crear un marco adecuado para la negociación y lograr compromisos de los actores sociales que sean coherentes con la necesidad de impulsar sistemática y permanentemente el incremento de la productividad y de mejorar las condiciones de trabajo y los ingresos de los trabajadores.

151. Lo anterior requiere, ciertamente, un nuevo papel proactivo de los sindicatos en el proceso de aumento de la productividad de la región, y ello sin abandonar el campo de la protección y en la certidumbre de que, en el mundo de hoy, la concertación en torno al aumento de la productividad constituye un camino en que ambas partes ganan y ninguna pierde. Es necesario, por tanto, que la ley fije el marco general de la negociación colectiva, lo que otorgará certeza jurídica a las partes y contribuirá a su promoción dejando un amplio margen a la autonomía colectiva. En los países en que estas normas no existen sería conveniente que las mismas fueran el producto del consenso alcanzado mediante el diálogo entre los gobiernos y los actores sociales, y que los gobiernos mantuvieran su capacidad de negociación y consulta en relación con los mecanismos de aplicación de las normas. La capacidad de los gobiernos para hacer cumplir las leyes resulta imprescindible. Si éstas emergen del consenso de las partes implicadas, las dificultades que se presentarán serán menores.

152. Al mismo tiempo hay que ser conscientes de que no habrá negociación colectiva fecunda si no se cuenta con actores sociales fortalecidos, responsables, formados y que sean capaces de aceptar la realidad y los cambios y de actuar sobre ellos en su propio beneficio y en el de la sociedad que integran, y que, paralelamente, reconozcan efectivamente los derechos, den valor a los ámbitos de participación y consenso, y sean conscientes de que, para enfrentar las actuales circunstancias, es preciso que la confrontación ceda paso a la cooperación.

153. Finalmente, se requiere fortalecer al propio Estado en estos procesos de diálogo. Usualmente, los procesos de diálogo laboral son abordados por los ministerios de trabajo, los cuales no cuentan muchas veces con la capacidad de comprometer al Estado como un todo frente a los actores sociales, lo que provoca que el proceso pierda credibilidad. Se observa a partir de entonces otro proceso de negociación en el seno del Estado, en el que el ministerio de trabajo intenta convencer principalmente al ministerio de economía o al congreso o parlamento para cumplir los compromisos asumidos. Cuando esto no tiene resultados satisfactorios, los actores sociales tienden a acudir fundamentalmente a los congresos para resolver directamente estos problemas. En consecuencia, los procesos de diálogo deben ser asumidos por un Estado fortalecido, y éste tiene que estar representado al menos por el ministerio de trabajo y el ministerio de economía. Ese sería un primer paso para poner el empleo en la agenda económica, en el mismo nivel que las otras políticas económicas.

154. Una experiencia reciente y particularmente importante de diálogo social la constituye el «diálogo con los sectores productivos» que se lleva a cabo en México. El Presidente de la República estableció en febrero de 2001 el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos, en el que participan dependencias del sector público, los organismos sindicales y patronales, así como las instituciones académicas y el sector agropecuario. Debido a la importancia y al éxito de esta modalidad de diálogo social, las autoridades y los organismos estatales, aprovechando los avances tecnológicos y la red de secretariado técnico en todo el país, han constituido los Consejos Estatales para el Diálogo, donde, además de conocer

y participar en la agenda nacional y las políticas de desarrollo, diseñan su propia agenda conforme a las necesidades de desarrollo de cada una de sus entidades. Animados por el éxito de esta iniciativa, los sectores representados en el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos firmaron el 30 de agosto de 2004 el «Compromiso por la Competitividad para el Empleo y la Justicia Social», convalidando al Consejo como la instancia de vinculación permanente entre los diferentes actores sociales para la búsqueda de consensos sobre la competitividad, la capacitación laboral, la estabilidad en el empleo y la justicia social, tanto en el ámbito nacional como en el regional y el estatal. Su meta es optimizar los recursos para proporcionar ventajas competitivas y revalorizar la dignidad de la persona y de su trabajo como requisito indispensable para establecer relaciones laborales armónicas y sostenibles a largo plazo.

155. Otras experiencias igualmente exitosas (lo que no quiere decir exentas de dificultades) son, por ejemplo, la del Consejo Nacional del Trabajo de Perú o la del diálogo social que a través del Programa para la Promoción de la Cooperación entre los Empleadores y los Trabajadores (PROMALCO) se lleva a cabo en Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago. De igual modo, la opción adoptada por el Gobierno y los interlocutores sociales de Barbados es un modelo excelente de consenso nacional en lo que se refiere a los asuntos económicos y sociales. Ello ha tenido como resultado el establecimiento de varios acuerdos o protocolos nacionales sociales desde 1993. Estos protocolos brindan una sólida base para el crecimiento y el desarrollo económicos en Barbados. Esta es la dirección que los Estados caribeños aspiran a seguir con el fin de equilibrar el desarrollo social, económico y humano y, al mismo tiempo, defender los principios y derechos fundamentales de los trabajadores.

4.2. Políticas en áreas específicas de intervención

156. Las políticas que se deberán aplicar en áreas específicas tienen como finalidad, por una parte, que el crecimiento económico no sólo genere trabajo decente con buenos empleos sino que sus beneficios se extiendan a toda la población, y, por otra parte, que se alcancen los objetivos transversales anteriormente mencionados. Para ello, las políticas relativas a áreas específicas de intervención se articulan en tres ejes:

- Políticas para combatir la exclusión, entre las cuales las políticas de género son esenciales y transversales. Asimismo, es necesario dedicar especial atención a grupos tales como el de los jóvenes y el de los migrantes.
- Políticas para promover el empleo de calidad, lo cual incluye:
 - impulso a sectores usualmente postergados donde se concentra la mayor parte del empleo de baja calidad y la pobreza, tales como el sector de las microempresas y las pequeñas empresas o el sector rural;
 - impulso a la formalización de la economía informal;
 - mejoras en los instrumentos de intervención en el mercado de trabajo, priorizando las políticas de formación profesional y los servicios de empleo;
 - una política salarial prudente y consistente, con un escenario de baja inflación.
- Políticas para mejorar la protección social de los trabajadores, fundamentalmente en materia de SST (la seguridad social ya ha sido planteada como política general; véase la sección 4.1.3).

4.2.1. Normas internacionales del trabajo

Objetivo

Contar con una legislación y unas prácticas laborales que se adecuen a las normas internacionales del trabajo ratificadas por los países, garanticen los derechos de los trabajadores y de los empleadores, y se apliquen plenamente.

Metas

1. Progresar en la ratificación de los convenios de la OIT, no sólo de los relacionados con los derechos fundamentales en el trabajo, sino también de todos aquellos que los gobiernos y los actores sociales determinen como esenciales para la mejora de las condiciones de trabajo y la garantía de la salud y la vida de los trabajadores, así como adecuar la legislación nacional y la practica laboral al contenido de los mismos.
2. Lograr que todos los países cuenten con una legislación y unas prácticas laborales equilibradas que respeten los derechos de los trabajadores y de los empleadores en el marco de las normas internacionales del trabajo.

Justificación

157. La región ha avanzado significativamente en lo que se refiere a la ratificación de los convenios de la OIT relativos a los derechos fundamentales en el trabajo. También ha habido avances notorios en materia de adecuación de la legislación laboral al contenido de estos convenios. No obstante y, como se ha señalado en el capítulo 3 de este informe, la aplicación efectiva de esta normativa sigue siendo uno de los grandes déficit de la región en el campo laboral.

158. Aunque los avances logrados en la ratificación de los convenios relativos a los derechos fundamentales en el trabajo y en la adecuación de las legislaciones han sido importantes, ello no agota las posibilidades y los retos a los que la región se enfrenta en el campo normativo. La OIT ha elaborado otras normas internacionales importantes en los campos del empleo, las condiciones de trabajo, la política salarial y de remuneración, la seguridad y la salud en el trabajo, y la protección social, entre otros; normas que sin duda constituyen una magnífica guía que orienta tanto el desarrollo legislativo nacional como el diseño de estrategias y de políticas nacionales que tienen por objetivo generar trabajo decente. Es en estos campos, así como en el ámbito de la aplicación efectiva de las normas sobre los derechos fundamentales en el trabajo, donde todavía queda mucho por hacer en la práctica totalidad de los países de la región.

159. En algunos de los siguientes acápites de este capítulo se hace referencia a distintas áreas específicas de intervención y se plantean políticas concretas respecto de aquellos convenios de la OIT que guardan relación con dichas áreas específicas. Sin embargo, en este acápite se han querido plantear recomendaciones generales de política para la adecuada promoción de las normas internacionales del trabajo y su aplicación efectiva (en especial, los ocho convenios fundamentales y los cuatro convenios prioritarios), incluida la adecuación de las legislaciones nacionales a las mismas.

160. Las normas internacionales del trabajo recogidas en los convenios de la OIT consagran principios y derechos de los trabajadores, pero también de los empleadores. Así, el derecho de los trabajadores a organizarse sindicalmente no es menos importante que el derecho de los empleadores a organizarse gremialmente. De igual modo, el derecho de negociación colectiva corresponde tanto a los trabajadores como a los empleadores. El derecho de los trabajadores a la libre elección del trabajo no es independiente del derecho de los empleadores a la libre contrata-

ción de los trabajadores. El derecho a un justo salario conlleva el derecho a la obtención de una justa ganancia, etcétera. Por este motivo, la OIT ha defendido y defiende que la única flexibilidad laboral realmente eficaz es una flexibilidad libremente pactada entre trabajadores y empleadores que respete los derechos de ambos.

Políticas

161. Los países de la región deberían examinar los motivos por los que diferentes convenios de la OIT, en especial los prioritarios y aquellos que los interlocutores sociales consideran necesarios para el progreso nacional y la garantía de los derechos laborales, no han sido ratificados así como los motivos por los que, aun habiendo ratificado dichos convenios, la aplicación de los mismos ha sido objeto de comentarios por parte de los órganos de control de la OIT. De considerarlo conveniente, los países podrían solicitar la cooperación técnica de la OIT para eliminar los obstáculos que pudieran estar dificultando dichas ratificaciones o la aplicación de los convenios ratificados.

162. De igual modo, los países de la región podrían examinar, con la ayuda de la Oficina si fuera necesario, si la legislación y las prácticas nacionales se adecuan efectivamente al contenido de los convenios de la OIT ya ratificados o por ratificar. Para ello, las observaciones y recomendaciones de los órganos de control de la OIT constituyen una referencia insoslayable.

163. Es urgente impulsar un dialogo social, bipartito y/o tripartito, que permita avanzar hacia una flexibilidad laboral pactada que respete plenamente los derechos tanto de los trabajadores como de los empleadores.

164. Si bien es comprensible que las diferencias en los niveles de productividad existentes entre las microempresas informales y las pequeñas, medianas y grandes empresas formales puedan justificar un tratamiento legal diferenciado, ello no debería implicar que, en el campo laboral, se vulneren derechos y que, más aún, se generen categorías de trabajadores más o menos protegidos que otros.

165. La mayor acomodación y adecuación de la legislación laboral a las normas internacionales del trabajo ha sido uno de los ámbitos en los que, afortunadamente, se han logrado ciertos avances en los últimos cinco años. Un ejemplo de ello ha sido la modificación de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo en Perú, fruto del acuerdo tripartito que se logró en el año 2000 en el Consejo Nacional del Trabajo, o la reciente reforma del Código del Trabajo llevada a cabo en Guatemala en 2003. Cabe citar asimismo los intentos y proyectos de revisión tripartita de las leyes generales (como, por ejemplo, la Ley Federal del Trabajo en México) o de reforma de las leyes relativas a la libertad sindical (como en Uruguay), que siguen en la misma línea de consulta. En cuanto a la flexibilidad laboral resultante del acuerdo entre trabajadores, empleadores y gobiernos, existen algunos modelos negociados que ponen de manifiesto que es posible lograr dichos pactos y que éstos contribuyen significativamente al crecimiento y a la generación de empleo de calidad. Es el caso de los pactos de flexibilidad horaria firmados con el ABC paulista en Brasil (banco de horas) o, de forma indirecta, de las discusiones y consultas tripartitas celebradas en Argentina antes de promulgarse la Ley de Ordenamiento Laboral de febrero de 2004.

166. Una revisión de las leyes laborales del Caribe revela que existen sólidos órganos de legislación en los códigos de los Estados Miembros, los cuales parecen ser adecuados para conducir las relaciones laborales si los gobiernos y los interlocutores sociales los usan de forma positiva y oportuna. La legislación del Caribe abarca, entre otros asuntos: la protección de los sindicatos, la protección del empleo, los derechos fundamentales, las instituciones laborales, y los diversos métodos y mecanismos para la resolución de conflictos. Los mecanismos basados en el logro de un consenso fuera del proceso de conciliación y mediación aún tienen que promoverse e institucionalizarse ampliamente o incorporarse a la ley.

4.2.2. Igualdad de género

Objetivo

Poner en práctica políticas públicas encaminadas a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo y en cuyo marco se apliquen estrategias duales con acciones transversales y también estrategias específicas para las mujeres.

Meta

En un plazo de 10 años, aumentar en un 10 por ciento la tasa de participación de las mujeres y, en un porcentaje proporcional a éste, la tasa de ocupación, y reducir a la mitad las actuales brechas de género existentes en materia de informalidad y de ingresos laborales.

Justificación

167. En los últimos decenios se han producido cambios importantes en relación con la función de la mujer en el mercado de trabajo de la región y asimismo se han realizado cambios legales orientados a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres. A pesar de ello, las brechas de equidad persisten. Estas brechas se han ido colmando con respecto a algunos indicadores y han subsistido en relación con otros, de modo que, en la actualidad, un elevado porcentaje de mujeres, especialmente aquéllas con menores niveles de educación, se concentra en ocupaciones mal remuneradas y muy desprotegidas. Más aún, los innegables progresos realizados no se han distribuido homogéneamente entre todas las mujeres.

168. Por tanto, será necesaria una intervención pública para corregir estas desigualdades. Las propuestas de política pasan por reconocer que existe una asimetría en la situación de los hombres y las mujeres en el mercado laboral, y que cualquier medida que sea «neutra» y que no persiga el objetivo explícito de la igualdad tenderá a mantener – y, tal vez, a agravar – estas desigualdades. Por ello, la estrategia debe ser dual y abarcar tanto la incorporación de las consideraciones de género como la adopción de iniciativas específicas dirigidas a la mujer, algunas de las cuales deben incluir medidas de discriminación positiva. La política de igualdad de oportunidades en general y el planteamiento dual en particular son elementos clave para aumentar la tasa de empleo, mejorar la calidad de los empleos y promover un mercado laboral en el que se tengan en cuenta los derechos de las trabajadoras.

Políticas

169. En esta esfera se debería contar con los recursos necesarios para formular y aplicar un conjunto articulado de políticas a favor de la igualdad y de la reducción de la discriminación por razón de sexo en el mercado de trabajo, a saber:

- aplicar de forma efectiva el principio de no discriminación;
- promover el acceso de las mujeres a las políticas activas en una proporción no inferior a su peso en la fuerza de trabajo;
- fomentar la participación y ocupación de las mujeres, eliminando los obstáculos que impiden su inserción y permanencia en la fuerza de trabajo y la ocupación. Ello debe incluir medidas específicas para promover los derechos de las trabajadoras en la negociación colectiva;
- mejorar la calidad de los puestos de trabajo de las mujeres que trabajan en la economía informal a través de la formación y del acceso a los recursos productivos. Se debe prestar especial atención a los grupos ocupacionales discriminados con un alto índice de participación femenina, como el de las trabajadoras del servicio doméstico. Ello implica revisar la normativa legal,

mejorar el ejercicio de los derechos y la cobertura de la seguridad social, y promover su organización;

- colmar la brecha existente en materia de remuneración, corrigiendo los factores de discriminación y reduciendo la segregación ocupacional. Aplicar el principio de «igual remuneración por trabajo de igual valor», mediante la elaboración de metodologías que permitan formular y aplicar políticas basadas en dicho principio y la implantación sistemas que permitan realizar un seguimiento de la evolución de estas brechas;
- promover la representación equilibrada de hombres y mujeres en las organizaciones sociales e instancias de diálogo, lo cual incluye la puesta en marcha de programas que contemplen la formación de mujeres líderes y negociadoras. También es necesario incorporar las demandas de igualdad en las agendas de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como en las negociaciones y los convenios colectivos.

170. La adopción de estas políticas exige, cuando menos, la ejecución de las acciones específicas y concretas que se detallan en el cuadro 4.5.

Cuadro 4.5. Políticas y medidas a favor de la igualdad y de la reducción de la discriminación en el trabajo

Políticas	Acciones
Aplicación efectiva del principio de no discriminación	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de planes nacionales (que incluyan políticas de discriminación positiva) para abordar el problema de la desigualdad y la discriminación de la mujer en el empleo. • Creación de marcos jurídicos y fortalecimiento de los actores implicados en la lucha contra el acoso sexual. • Inclusión en la negociación colectiva de medidas para evitar la discriminación de la mujer.
Fomentar la participación laboral (un 60 por ciento en 2010) y la ocupación de las mujeres (eliminar los obstáculos que impiden la inserción y la permanencia de las mujeres en la fuerza de trabajo y la ocupación)	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso de las mujeres a las políticas activas (formación, intermediación, planes especiales de empleo, etcétera) en una proporción no inferior a su peso en la fuerza de trabajo. • Adopción de medidas para promover los derechos de las trabajadoras en la negociación colectiva. • Inclusión de medidas específicas dirigidas a mujeres en los programas de empleo juvenil.
Mejorar la calidad de los puestos de trabajo de las mujeres que trabajan en la economía informal	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de políticas de formación dirigidas a mujeres con un bajo nivel de escolaridad, para que puedan acceder a nuevos nichos del mercado laboral y a oficios no tradicionales. • Puesta en marcha de programas para facilitar el acceso de las mujeres a los recursos productivos (información, tecnología, créditos). • Mejora de las condiciones de trabajo y eliminación de la discriminación de las trabajadoras del servicio doméstico (lo cual implica revisar la normativa legal, mejorar el ejercicio de los derechos y la cobertura de la seguridad social, y promover su organización).
Reducir la brecha existente en materia de remuneración, corrigiendo los factores de discriminación	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento de la evolución de las brechas. • Puesta en marcha de programas para luchar contra la segregación ocupacional. • Elaboración de metodologías para aplicar políticas de «igual remuneración por trabajo de igual valor». • Inclusión de cláusulas en los acuerdos de negociación colectiva para hacer transparente la contratación y la promoción de las mujeres.
Lograr un equilibrio entre hombres y mujeres en las organizaciones sociales e instancias de diálogo, y dar mayor cabida a las demandas de igualdad	<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en marcha de programas para la representación equilibrada de las mujeres trabajadoras (lo que incluye la formación de mujeres líderes y negociadoras, así como el establecimiento de cupos). • Incorporación de las demandas de igualdad en las agendas de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y en los convenios y negociaciones colectivas.

4.2.3. Empleo para la juventud

Objetivos

Promover una mayor formación y una mejor inserción laboral de la juventud.

Meta

Reducir a la mitad, en un plazo de 10 años, el porcentaje de jóvenes mayores de 15 años que no estudia ni trabaja.

Justificación

171. Los jóvenes que en la actualidad tienen entre 15 y 24 años nacieron entre 1980 y 1990, es decir, son hijos de la gran década perdida de América Latina. Como grupo son bastante numerosos, pues en sólo dos cohortes de cinco años se concentra el 19 por ciento de la población de América Latina y el Caribe, es decir, unos 102 millones de habitantes. Se estima que ese porcentaje se reducirá hacia 2015, pero, aun así, el número total de jóvenes llegará a rebasar los 105 millones.

172. Actualmente, unos 57 millones de jóvenes trabajan o desean trabajar, de los cuales aproximadamente 9,5 millones están desempleados, lo que representa el 42 por ciento del desempleo total existente en la región. Sin embargo, el desempleo abierto – que duplica la tasa de desempleo promedio – no refleja la verdadera magnitud del problema laboral de los jóvenes (véase el cuadro 4.6). En una perspectiva más amplia, se puede afirmar que hay un 21 por ciento de jóvenes, es decir, 22 millones, que «no estudian ni trabajan», de los que dos de cada tres son mujeres, muchas de las cuales han sido madres a temprana edad¹⁶. Estos jóvenes están claramente expuestos a un riesgo social, debido a su total inactividad y al hecho de estar en una edad en la que deben tomar decisiones (laborales y hasta de fertilidad) que tendrán consecuencias para el resto de sus vidas.

173. Los jóvenes que cuentan con un empleo también se enfrentan a problemas específicos. Habida cuenta de su escasa formación y experiencia laboral, los jóvenes generalmente terminan aceptando los trabajos más precarios. En Perú, por ejemplo, del total de afiliados al sistema de seguro social de salud, sólo el 10 por ciento son jóvenes de 15 a 24 años (aun cuando su peso en el empleo es superior al

Cuadro 4.6. Situación del empleo de los jóvenes de América Latina y el Caribe

	1993	2003
Población de jóvenes (en millones)	92,1	104,2
PEA juvenil	52,8	57,0
Empleo juvenil	46,2	47,5
Desempleo juvenil	6,6	9,5
Inactividad	39,3	47,2
Indicadores (porcentajes)		
Tasa de participación	57,3	54,7
Coefficiente empleo-población	50,2	45,6
Tasa de desempleo juvenil	12,4	16,6

Fuente: OIT: *Tendencias mundiales del empleo juvenil* (Ginebra, 2004).

¹⁶ De estos 22 millones, el 25 por ciento busca empleo, aunque no activamente.

40 por ciento), y dos de cada tres de estos jóvenes trabajan sin contrato firmado. La situación es similar en otros países de la región.

174. Hay, sin embargo, una suerte de paradoja. Muchos de los jóvenes tienen ahora más años de educación que sus padres, ya que ésta se extendió mucho en los últimos decenios en la región, y, además, tienen un mayor acceso a la modernidad, gracias a las tecnologías de la información. En teoría, eso los hace más atractivos desde el punto de vista de la demanda laboral. Sin embargo, si encuentran un empleo, están mal remunerados, trabajan en condiciones precarias o están desprotegidos.

175. Se han instaurado diversos mecanismos en la región para contribuir a generar empleo juvenil. Entre los más conocidos figuran los regímenes de contratación especiales existentes en ciertos países, que normalmente van acompañados de formación. Estos «contratos especiales» permiten a las empresas reducir los beneficios laborales de los jóvenes a cambio de formación. Teóricamente, ello resultaría del mayor interés para los jóvenes, puesto que se trata de una inversión que les permitiría tener acceso a formación y adquirir experiencia, lo que redundaría en mayores beneficios a lo largo de su vida¹⁷. Sin embargo, se ha expresado preocupación por el hecho de que, en algunos casos, estos contratos no se estén usando realmente para capacitar a la mano de obra juvenil, sino sólo como mecanismo para abaratar los costos¹⁸. En otros casos se han diseñado y aplicado programas dirigidos a jóvenes de escasos recursos.

Políticas

176. Se requieren dos grandes grupos de políticas para alcanzar las metas propuestas. El primero de ellos es el de las políticas encaminadas a atajar la expulsión de jóvenes del sistema educativo (escolar y postsecundario), sobre el cual no nos detendremos aquí, ya que dichas políticas se proponen y detallan en las partes consagradas a la erradicación del trabajo infantil y al desarrollo de la formación profesional.

177. El segundo grupo de políticas está orientado a incrementar las oportunidades de empleo de los jóvenes. Las medidas recomendadas son las siguientes:

- Medidas orientadas a facilitar el vínculo de los jóvenes con la demanda laboral. Se ha observado que las tasas de rotación de los jóvenes son bastante altas, debido a que sus empleos son de corta duración¹⁹. Por tanto, las tradicionales políticas del «primer empleo» resultan insuficientes. Cuando se busca empleo repetidas veces, el costo de las credenciales solicitadas a los jóvenes puede convertirse en un problema y, por tanto, las políticas de abaratamiento (mediante el uso de las tecnologías de la información modernas) de esas credenciales pueden ser útiles. En esta misma línea, se deben consolidar las políticas de regulación de las empresas intermediarias del sector privado, que suelen centrarse en el empleo de los jóvenes.
- Incentivos para la contratación en el empleo formal. En este caso, hay que revisar la eficacia de los diferentes contratos de formación existentes y asegurarse de que, efectivamente, se está proporcionando capacitación. Los programas de democratización del mercado de trabajo son también importantes en este sentido.
- Medidas orientadas a promover la iniciativa empresarial de los jóvenes. Ello se logrará fundamentalmente a través de cambios en los programas de enseñanza básica, ya que, en la mayoría de los casos, la educación en América Latina (no así en el Caribe) prepara casi inexorablemente para un empleo

¹⁷ Este es un tema que actualmente se está debatiendo en algunos países, sobre todo allí donde los cambios en el mundo de la producción y del trabajo y algunas reformas flexibilizadoras del mercado de trabajo han tenido como resultado que la expectativa de una trayectoria ascendente en el ciclo de vida se esté diluyendo entre los jóvenes. Sin embargo, los referentes naturales de esta expectativa, los adultos, se encuentran en ciertos casos en una situación no muy diferente.

¹⁸ En Perú, por ejemplo, sólo el 7 por ciento de los jóvenes que siguen las modalidades de formación laboral declaran estar capacitándose. Véase Chacaltana: *Políticas de empleo para jóvenes en Perú* (Lima, CEPAL-CEDEP, 2005) (en prensa).

¹⁹ Jürgen Weller: *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes* (Santiago de Chile, CEPAL, 2003).

asalariado, aun cuando este mercado sea bastante reducido. Por otro lado, el espíritu empresarial requiere un alto grado de persistencia, y muy pocos empresarios que hayan tenido éxito lo han logrado en la primera empresa que promovieron. Por este motivo, los Estados y, en particular, las políticas de apoyo a las empresas de los jóvenes deberían fomentar «premios a la persistencia», es decir, premiar, por ejemplo, a través del acceso a los créditos, a todo joven que después de un fracaso lo vuelva a intentar con una idea de negocio mejor que la primera.

- Promover la acreditación de la formación y experiencia acumuladas. El tema de la formación se trata en la sección correspondiente. En el caso de la experiencia, en muy pocos países de la región existen mecanismos de acreditación de la experiencia que acumulan los jóvenes en sus primeros años en el mercado de trabajo²⁰.

178. Finalmente, para convertir la exclusión a la que se ven expuestos los jóvenes en el mercado de trabajo en oportunidades, será necesario actuar específicamente en el campo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En los decenios venideros aumentará drásticamente el uso de las tecnologías de la información en la región, debido a lo cual, durante los próximos años, el uso de las TIC se convertirá en una competencia básica para el trabajo. Si un segmento importante de los jóvenes queda excluido de estas nuevas tendencias, también quedará excluido de los mercados laborales futuros.

179. Si bien se sugieren varios tipos de políticas para generar empleo juvenil, lo cierto es que las políticas más exitosas suelen ser aquellas que tienen por objetivo elevar su nivel de calificación y competencia profesional, mejorando de esta manera sus posibilidades de conseguir un empleo de calidad. Por este motivo, las instituciones de formación y los ministerios de trabajo están tratando de mejorar y renovar sus prácticas de atención a los jóvenes. En los últimos cinco años se han venido registrando mejoras cualitativas y cuantitativas en los programas de formación y capacitación laboral destinados a los jóvenes desfavorecidos, entre las que cabe citar las siguientes:

- El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina está desarrollando una estrategia encaminada a integrar la oferta de educación técnica y de formación de las provincias con las oportunidades de capacitación generadas por los programas para jóvenes desempleados. Se realiza un esfuerzo de coordinación con las capacidades educativas existentes en las regiones.
- Con fondos de su presupuesto nacional, Brasil impulsó el programa de inclusión social «Projovent», cuyo objeto es facilitar el acceso a mejores niveles educativos y cualificaciones profesionales y una mayor inclusión digital. Este programa complementa un abanico de opciones de formación ofrecidas principalmente por el Ministerio de Trabajo y Empleo – con programas como el Plan Nacional de Cualificación – y el Consorcio Social de la Juventud.
- En Chile, en el marco de los programas de formación de jóvenes que financia el Ministerio del Trabajo a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), se incluye la alfabetización digital como parte del desarrollo de competencias para la empleabilidad. De esta forma se desarrolla una competencia básica para el mejoramiento de la empleabilidad en la sociedad del conocimiento.
- En Colombia se creó el fondo «Emprender», cuya administración compete al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Con este fondo se financian iniciativas empresariales de jóvenes que participan en programas de formación profesional tanto si se encuentran en fase de aprendizaje como si están asociados con jóvenes universitarios. Los recursos asignados con cargo a este fondo a los proyectos empresariales seleccionados no son reembolsables.
- El Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) de Guatemala y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia amplían su

²⁰ Los Estados podrían promover mecanismos públicos, privados o mixtos de acreditación de la experiencia laboral, según las circunstancias específicas de cada mercado de trabajo.

horario de atención para recibir, incluso de noche y de madrugada, a trabajadores cuya jornada no les permitiría asistir a cursos durante el día.

- En Uruguay el Ministerio del Trabajo, con el apoyo de CINTERFOR/OIT, desarrolla un programa de formación para el trabajo dirigido a las mujeres jefas de hogar más vulnerables al desempleo. El programa, que promueve la igualdad de oportunidades, aprovecha la oferta pública y privada de formación.

180. La formulación de estas u otras políticas que generen empleo para la juventud debería ser fruto, además, de un amplio proceso de consulta con los propios jóvenes, tal como lo recomendó la Conferencia Internacional del Trabajo en su reunión de junio de 2005.

4.2.4. Microempresas y pequeñas empresas

Objetivo

Mejorar la calidad del empleo en las microempresas y pequeñas empresas (MYPE).

Meta

Mejorar significativamente, en un plazo de 10 años, el porcentaje de trabajadores de las MYPE que están cubiertos por las políticas y los servicios empresariales de fomento a la productividad y que tienen acceso a mercados y niveles mínimos de protección en todos los países de la región.

Justificación

181. Esta sección del informe se detiene en el análisis y las propuestas relacionadas con las microempresas y pequeñas empresas. Ello no significa desconocer el importante papel económico y social de las medianas y grandes empresas. Estas últimas requieren para su desarrollo un entorno económico, social y legal propicio, que se lograría si se aplicaran las políticas propuestas en el epígrafe 4.1 del presente informe. Son más bien las MYPE las que, dada su debilidad productiva en la mayoría de los casos, requieren de políticas específicas para su promoción y desarrollo.

182. En las Américas destaca el papel productivo y social de las microempresas, que en algunos casos comparten muchas características con las pequeñas empresas (y, por tanto, conforman un sector que aquí se denominará de las MYPE). En este campo, las políticas deben orientarse en dos direcciones: por un lado, la mejora de la productividad y el mayor acceso a recursos productivos y de competitividad; por otro lado, la inclusión de los trabajadores de estas unidades productivas en las agendas sociales y laborales²¹. Para hacer frente a estos desafíos²², es necesaria una política específica que tenga como meta crear las condiciones que permitan a las MYPE urbanas y rurales alcanzar una competitividad genuina en un marco de equidad. En términos concretos, ello implica mejorar significativamente el porcentaje de trabajadores de las MYPE que estén cubiertos por las políticas y los servicios empresariales de fomento de la productividad y que tengan acceso a

²¹ Según estimaciones de la OIT, la economía informal involucra al 75 por ciento de los trabajadores y representa un 40 por ciento del PIB. De este 75 por ciento, un 55 por ciento de los trabajadores estaría en esa situación por motivos de baja productividad, y un 20 por ciento adicional lo estaría por razones de flexibilización del empleo formal y estatal.

²² Estas propuestas reúnen algunas condiciones de viabilidad válidas para la mayoría de los países de la región; a saber: a) la mejora de la coordinación entre las entidades de apoyo a las MYPE; b) la especialización funcional entre los entes normativos y ejecutores; c) la participación de los trabajadores beneficiarios y de sus gremios, y d) la descentralización ejecutiva e implantación de una cobertura nacional.

mercados y niveles mínimos de protección en todos los países de la región. En términos operativos, esta meta debería traducirse en el establecimiento de instancias de impulso al sector de las MYPE (como sucede con el Servicio Brasileño de Apoyo a las Microempresas y Pequeñas Empresas (SEBRAE), el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) de Chile o el Centro de Promoción de la Pequeña y Microempresa (PROMPYME) en Perú), teniendo en cuenta que estas instancias sólo producen resultados cuando cuentan con presupuestos importantes y se gestionan adecuadamente.

Políticas

183. Se propone actuar en tres ámbitos prioritarios. En primer lugar, es necesario iniciar y dar prioridad a acciones que se centren en los problemas de la baja protección social y de su inadecuada representación, lo cual requiere cambios orientados a la legalización de las MYPE, nuevos esquemas de protección social para sus trabajadores y el desarrollo de las capacidades de negociación y articulación de los gremios de trabajadores y empresarios, ya que, aunque se reconoce que en varios países se vienen aplicando políticas de fomento de la competitividad que incluyen a las MYPE, las políticas que se refieren a sus derechos y a la protección social de sus trabajadores no han avanzado al mismo ritmo.

184. En segundo lugar, se precisan políticas que mejoren el acceso de las MYPE a los mercados y servicios. En este caso, si contaran con un entorno de servicios productivos apropiados en materia de finanzas, capacitación, mercadotecnia, calidad, información, etcétera, las MYPE podrían incrementar su presencia y participación en el mercado, aumentar la productividad y crear y mantener empleos de calidad. En este marco, es especialmente importante diseñar y aplicar políticas que alienten a las microempresas y pequeñas empresas a incorporarse a conglomerados productivos. Para ello, podría ser especialmente eficaz ofrecer algún tipo de incentivo a las empresas que constituyen el núcleo del conglomerado para que promuevan la incorporación de las microempresas y pequeñas empresas.

185. En tercer lugar, estas medidas no tendrán el impacto que debieran si los marcos reglamentario y de políticas no son propicios al desarrollo de las MYPE. Por un lado, tal como ha puesto de manifiesto un estudio de la OIT²³, existe una suerte de paradoja en lo que se refiere a la promoción de las MYPE, ya que, mientras se implantan y ejecutan programas de apoyo específicos para ellas, el marco reglamentario es en general adverso para las empresas pequeñas en una serie de esferas que van desde los sistemas de registro para la apertura de empresas hasta los reglamentos de comercio, finanzas y exportación que limitan seriamente la capacidad de este tipo de empresas. A ello hay que añadir los problemas que tienen las empresas de cualquier tamaño de la región en lo que el Banco Mundial²⁴ ha denominado «entorno de negocios».

186. Por otro lado, el entorno de políticas de apoyo a las MYPE requiere, excepto en los pocos países que se destacan a este respecto, unas instituciones sostenibles, programas que aprovechen las mejores prácticas en los distintos ámbitos de promoción y la vinculación de las políticas aplicadas en el sector con la política de desarrollo económico del país.

187. Básicamente, las políticas y acciones propuestas para las microempresas y pequeñas empresas son las detalladas en el cuadro 4.7.

188. Se debe tener en cuenta que el espacio natural para el desarrollo de estas políticas es el plano local, aunque ha de existir evidentemente una coordinación específica desde los planos nacional y sectorial. Para ello, se precisan políticas de desarrollo y apoyo a los sistemas productivos locales que incluyan, por ejemplo, acciones de fortalecimiento de los actores públicos y privados, mediante el suministro de capacitación y asistencia técnica a los municipios; la promoción de la asociación productiva mediante el establecimiento de redes productivas; y la

²³ Gerhard Reinecke y Simon White: *Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs* (Ginebra, OIT, 2004).

²⁴ Banco Mundial: *Doing Business: Benchmarking business regulations* (2005). Esta base de datos puede consultarse en: <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/>.

Cuadro 4.7. Políticas y medidas para las microempresas y pequeñas empresas

Políticas	Acciones
Promoción de la legalización de las MYPE	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de las normas sobre registro que se deberán suprimir, simplificar o cambiar. Elaboración de un plan de simplificación administrativa de registros, permisos y licencias que sea coherente con las ordenanzas locales. • Conciliación de las normas nacionales con las locales. • Mejora del registro de activos, equipos y predios.
Extensión de la cobertura de la protección social a las MYPE	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas estructurales de la seguridad social para extenderla a las MYPE, y posibles articulaciones con los microseguros y la empresa privada. • Facilitación de información y puesta en marcha de programas sobre los regímenes y las prestaciones de la seguridad social, dirigidos a los trabajadores de las MYPE. • Participación de los representantes de las MYPE en el control de entidades de seguridad social. • Difusión de elementos y técnicas de seguridad y salud en el trabajo.
Incremento de la representatividad e interlocución de los trabajadores de las MYPE	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de cambios en la legislación y en los reglamentos sindicales para facilitar la inclusión de los trabajadores de las MYPE en las organizaciones de trabajadores. • Facilitación de la vinculación de las MYPE con las centrales sindicales y las organizaciones de empleadores. • Fomento de la capacidad de asociación y del desarrollo de redes y asociaciones de las microempresas y pequeñas empresas y de sus trabajadores.
Desarrollo de los servicios financieros por parte de las MYPE y acceso a los mismos	<ul style="list-style-type: none"> • Adopción de medidas para involucrar a la banca privada en las microfinanzas, reduciendo la discriminación por el mayor riesgo que presuntamente corren las MYPE. • Mejoras en el entorno reglamentario financiero (contratos, intermediación, registro de activos). • Mejoras tecnológicas para un mayor acceso a los servicios financieros (que incluyen información, nuevos productos, servicio al cliente, sistemas de información, bases de datos regionales, centrales de riesgo, etcétera). • Flexibilización de las garantías. • Formación sobre el uso de créditos.
Servicios de desarrollo empresarial (SDE) para las MYPE	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la mejora de la oferta de SDE, incluido el desarrollo de proveedores. • Desarrollo masivo de las competencias en materia de gestión empresarial, basándose en gremios, municipios, universidades, etcétera. • Mejoras de la calidad. • Subsidios a la demanda de SDE (bonos y otros) para asegurar su sostenibilidad.
Acceso a los mercados interno y externo	<ul style="list-style-type: none"> • Impulso del acceso de las MYPE a la contratación pública y a las compras estatales, mediante: <ul style="list-style-type: none"> – el establecimiento de entidades coordinadoras de la contratación y las compras públicas; – la facilitación de información. • Facilitar servicios a las MYPE exportadoras, mediante una mayor información y la eliminación de las trabas por motivos de tamaño.
Fomento de la normativa de promoción de las MYPE Promoción de una cultura de productividad en las MYPE	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración y aplicación de leyes y políticas para la promoción de las MYPE. • Formulación y seguimiento de las políticas. • Cultura de productividad total. • Fomento de la cultura e iniciativa empresarial, mediante: <ul style="list-style-type: none"> – un fondo para la iniciativa empresarial; – proyectos piloto; – concursos nacionales de innovaciones; – campañas en los medios de comunicación y premios; – reforma del programa de enseñanza secundaria y técnica; – formación empresarial a maestros y al personal escolar.

integración de la economía social en el desarrollo local mediante el impulso de los conglomerados.

189. Por último, hay que indicar que existen pruebas de que las acciones más rentables son las que se centran en las MYPE de mayor crecimiento relativo, ya que las intervenciones podrán obtener una mayor rentabilidad en estas empresas seleccionadas que si se trata de abarcar todo el espectro de productividad²⁵. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que todas las unidades de las MYPE deben considerarse como sujetos de derechos laborales, sin excepción alguna.

190. Un programa bastante exitoso y que incorpora gran parte de las propuestas aquí planteadas es el Programa Regional de Empleo Sostenido que se aplica en Bolivia, Perú, Honduras y Nicaragua. El programa tuvo repercusiones en los gobiernos locales; logró sensibilizar a municipios, instituciones y ministerios nacionales sobre la importancia económica de las MYPE para el desarrollo local; proporcionó estudios y asistencia técnica a municipios sobre los conglomerados y las cadenas productivas, condujo a procesos de simplificación administrativa, planificación económica y programas de capacitación dirigidas a diferentes públicos sobre temas como la calidad del trabajo en las MYPE (América Central), la gestión empresarial, las tecnologías para el empleo intensivo en mano de obra, etcétera, adaptados a las condiciones locales y con una perspectiva de igualdad de género; logró la formación de una red de proveedores de servicios de desarrollo empresarial (SDE) para las MYPE, a quienes se brindó capacitación sobre los métodos de la OIT. Posteriormente, el programa se orientó a la creación de más y mejores empleos en las MYPE, mediante el desarrollo de la iniciativa y capacidad empresarial de los jóvenes, la mejora de la empleabilidad de los grupos vulnerables de baja escolaridad (especialmente las mujeres y los jóvenes de origen indígena) y el perfeccionamiento de las competencias y destrezas de los empresarios de las MYPE.

191. En el Caribe se ha promovido el desarrollo de las microempresas y pequeñas empresas mediante el uso de metodologías de la OIT como el programa I-WEB («Mejore su lugar de trabajo y su empresa»), especialmente en los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). Se adaptó el programa SIYC («Inicie y mejore su cooperativa») para desarrollar el cooperativismo, en colaboración con la Confederación Caribeña de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CCCUC). Se ha colaborado con el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), el Programa InFocus sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (IFP/SEED) y el CIF para propiciar el desarrollo de las microempresas y pequeñas empresas en 15 países del Caribe.

4.2.5. Economía informal

Objetivo

Progresiva formalización de la economía informal.

Meta

Eliminar, en un plazo máximo de 10 años, las principales causas legales y administrativas que alientan la existencia de la economía informal.

Justificación

192. El tema de la informalidad ha generado un amplio debate en la región desde hace más de tres decenios, debate que ha sido tan intenso que aún en la actualidad persisten diferencias en cuanto a la definición de «informalidad». Por un

²⁵ Miguel Robles *et al.*: *Estrategias y racionalidad de la pequeña empresa* (Lima, OIT/GRADE, 2001).

lado están quienes ven en este sector unidades de producción con acceso reducido a los recursos productivos y, por tanto, con una productividad y unos ingresos bajos. Por otro lado, están quienes lo definen a partir de la característica básica de actuar al margen de la legalidad, sin registros administrativos y legales y sin pagar impuestos; todo ello asociado, fundamentalmente, a los elevados costos de transacción que, se dice, son generados por la regulación del Estado²⁶. En la práctica, estos dos tipos de informalidad coexisten y tienen amplias interrelaciones. Sin embargo, no todas las unidades de baja productividad tienen problemas de legalidad, y no todas las empresas fuera del ámbito de la regulación son de baja productividad. Ambas comparten la característica de que en ellas la calidad del trabajo es bastante precaria. En ese sentido, una innovación interesante para la mano de obra es la nueva definición de economía informal formulada por la OIT²⁷, en la que se incluye a los trabajadores por cuenta propia que realizan actividades de subsistencia, a los trabajadores a domicilio, a los trabajadores de las fábricas explotadoras donde se les presenta como asalariados, y a los trabajadores independientes de microempresas²⁸.

193. Estas definiciones de la economía informal no son excluyentes. En efecto, cada una de ellas se refiere a realidades diferentes. Es cierto que existen trabajadores por cuenta propia que desempeñan su trabajo con muy escaso capital y que, por tanto, tienen un nivel muy bajo de productividad e ingresos. Lo mismo puede decirse de las microempresas familiares. Todo ese conjunto es informal no sólo porque enfrenta altos costos de transacción, sino porque no tiene acceso al capital y a los servicios empresariales y debe «inventarse» un empleo cuyo factor predominante es el trabajo. Entre este tipo de unidades productivas y el sector formal existen zonas grises: las microempresas de productividad media, con una alta mortalidad y con malas condiciones de trabajo para sus trabajadores.

194. La definición de este conjunto de unidades, denominadas «sector informal urbano» por el Programa Mundial de Empleo de la OIT – conocido en la región como Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) – se asemeja en cierto modo al concepto de «actividad emprendedora total» (TEA, por su iniciales en inglés) acuñado por la London Business School. Un reciente informe de esta institución²⁹ revela que, en 34 países investigados, el 9,3 por ciento de la población en edad activa ha emprendido un negocio propio en los últimos 42 meses. Curiosamente, la tasa de iniciativa empresarial en los países desarrollados se sitúa sólo entre el 1,5 por ciento (Japón) y el 8,8 por ciento (Canadá), mientras que, en los países en desarrollo, se eleva al 27 por ciento (Ecuador), al 32 por ciento (Uganda) y al 40 por ciento (Perú). La explicación que ofrece el propio informe es que estas altas tasas se deben al desempleo, subempleo e insuficiente demanda laboral por parte de las empresas consolidadas, lo que obliga a estas personas a generar negocios por su cuenta y riesgo como único modo de sobrevivir. Si a esta definición se le añadiese que los nuevos emprendedores tienen restricciones para acceder a los recursos productivos (crédito, en especial) y que los empleos generados son de baja productividad y bajos ingresos, la London Business School estaría utilizando prácticamente la misma definición que acuñó la OIT a fines de los años sesenta y principios de los setenta.

195. Una realidad diferente es la de las microempresas y pequeñas empresas que se mantienen en la informalidad porque no pueden afrontar los altos costos que implica la constitución de una empresa, los elevados impuestos que deben pagarse (al gobierno central y a los gobiernos locales) y las cargas laborales.

196. Finalmente, distinto es el caso de las empresas que, aunque puedan afrontar estos costos, no lo hacen porque prefieren actuar al margen de la ley con tal de obtener tasas de rentabilidad más altas que sus competidores legales, aun corriendo el riesgo de ser descubiertas y sancionadas. En consecuencia, las políticas que deberían aplicarse son diferentes según el tipo de informalidad de que se trate.

²⁶ V. Tokman se suma en este debate a la postura de A. Portes y L. Benton, que relacionan la informalidad con la distribución internacional del trabajo. Véase V. Tokman: *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda* (Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 2004); véase también A. Portes y L. Benton: «Desarrollo industrial y absorción laboral: una reinterpretación», en *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. 5, núm. 13, enero-abril de 1987.

²⁷ Esta modificación se aprobó en la 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2002.

²⁸ Tokman, 2004, *op. cit.*

²⁹ London Business School y Babson College: *Global Entrepreneurship Monitor (GEM) (2004)*.

Políticas

197. En el caso de las unidades productivas que se generan y mantienen en la informalidad debido a las restricciones que enfrentan para acceder a los recursos productivos, las políticas que deberían aplicarse no difieren de las que se han planteado en el acápite anterior para el caso de las microempresas, con el añadido de que, cuando se trata de empresas familiares de subsistencia, cuyos miembros suelen estar comprendidos en el sector de población sumido en la extrema pobreza, la política básica que más les beneficia suele ser la política social de transferencia de ingresos a los sectores más vulnerables, en lugar de las políticas de servicios productivos (aunque éstas no se deben descartar). No hay que olvidarse, además, de que es en estas familias/empresas donde más se da el fenómeno del trabajo infantil.

198. En cuanto a las unidades informales que sí tienen acceso a los recursos productivos – aunque no sean abundantes – pero que no pueden financiar los costos de transacción impuestos por las regulaciones legales y administrativas, es evidente que se impone un análisis del impacto de dichas regulaciones. Está claro que la existencia de regulaciones muy restrictivas – especialmente aquellas referidas al funcionamiento de los negocios – puede incidir en la magnitud de la informalidad. Sin embargo, esto no debe llevar a considerar evasores a los informales (lo cual, por cierto, conlleva estrategias como la desregulación o la persecución), sino que se debe tener presente que la principal causa de que los informales no cumplan con sus obligaciones es su incapacidad para costear los costos que dicho cumplimiento conlleva, dados sus niveles de productividad actuales. El reto, entonces, consiste en delinear estrategias que permitan generar las condiciones necesarias para que los informales puedan enfrentar los costos que representa el cumplimiento de sus obligaciones administrativas, impositivas y tributarias.

199. Finalmente, en el caso de las empresas que, aun pudiendo financiar el costo de la legalidad, optan por actuar al margen de ella para obtener ventajas sobre sus competidores que respetan la ley, es obvio que la política que debería aplicarse es, además de la relativa a la educación y a la prevención de este tipo de prácticas, la identificación de esas empresas y la aplicación de las sanciones correspondientes.

200. En la región hay ejemplos de este tipo de políticas, según cuáles sean la causa y la naturaleza de la informalidad a la que se haga referencia. En el caso de las políticas dirigidas a las microempresas, un buen ejemplo de ellas es el Programa Regional de Empleo Sostenido al que se ha hecho alusión en la sección 4.2.4. Por otra parte, en el caso de las políticas destinadas a rebajar los costos de transacción (simplificación del sistema impositivo y de los trámites administrativos, entre otros), son muchos los ejemplos exitosos, como los de Chile, México, Panamá y Perú. El problema observado en estas políticas no ha sido su diseño ni su aplicación, sino más bien su perdurabilidad, ya que, en muchos casos, un cambio de administración provoca una revisión de los procesos administrativos que hace que se retroceda en un instante mucho más de lo avanzado en varios años. Finalmente, en lo que respecta a las políticas de prevención y de sanción de prácticas empresariales que no respetan la legislación laboral (por ejemplo, el «trabajo en negro» en ciertas empresas formales), la legislación tributaria o la legislación sobre registro de empresas, la mejor experiencia de que el Estado debe y puede aplicar con éxito este tipo de política es la registrada en países como Chile, Colombia y Perú (en América Latina) y en países como España, Italia o Portugal (fuera de la región).

4.2.6. Sector rural y desarrollo local

Objetivo

Mejorar las condiciones de trabajo y de productividad de las actividades económicas que tienen lugar en el ámbito rural, incluidas las de las poblaciones indígenas.

Metas

1. Duplicar, en un plazo máximo de 10 años, la productividad y los ingresos de los campesinos pobres, así como mejorar sustancialmente sus condiciones de trabajo.
2. Los gobiernos de la región pondrán en marcha, en un plazo máximo 10 años, planes locales de desarrollo para poblados menores.
3. Progresar significativamente en la ratificación y en la aplicación efectiva del Convenio núm. 169 de la OIT, especialmente en aquellos aspectos referidos a la consulta de las poblaciones indígenas.

Justificación

201. En el sector rural se concentra, en promedio, un tercio de la población trabajadora de América Latina y el Caribe. En ausencia de acuerdos en la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre el comercio de productos agrícolas, éste es uno de los sectores más afectados por la globalización y las iniciativas recientes de los tratados de libre comercio. Más aún, en el sector rural se concentra gran parte de la población pobre, del trabajo infantil y del trabajo forzoso, y es también en este sector donde existen mayores inequidades de género³⁰.

202. Casi todas las propuestas planteadas en la región sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo asumen que éstos corresponden a economías urbanas, lo cual es un error que es necesario corregir. En el campo, los mercados de trabajo funcionan de manera diferente. Las relaciones asalariadas son menos frecuentes que en las áreas urbanas, el trabajo familiar es muy común, los mercados de trabajo son a veces de tipo *spot* (es decir, se conforman para fines y momentos específicos), el empleo depende mucho de la agricultura y la ganadería, y la situación y condiciones del activo «tierra» (o propiedad agrícola) suele ser la principal preocupación, incluso antes que el empleo. El tema de la distancia a los centros de consumo y, por tanto, de la integración territorial es también un aspecto clave, ya que, por definición, las zonas rurales están conformadas por centros poblados menores.

203. En el medio rural, la actividad dominante es la agricultura y la ganadería, que genera el 60 por ciento de los ingresos rurales³¹. Esta actividad tiene algunos sectores modernos, prósperos y generadores de empleo, con salarios razonables y efectos multiplicadores en la economía rural. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, se trata de una agricultura tradicional, de baja productividad, poco articulada con la agroindustria, dependiente de tecnologías poco intensivas en capital y que utiliza mano de obra no calificada. Eso explica, en parte, los bajos salarios que se pagan y los ingresos limitados de los productores que dependen principalmente de ese tipo de explotaciones.

204. Especial atención merece la situación de las poblaciones indígenas, asentadas en su mayor parte en zonas rurales. La invasión de sus tierras y las enormes restricciones que enfrentan para acceder a los recursos productivos son, junto

³⁰ Según la OIT, menos de un 10 por ciento de los trabajadores agrícolas asalariados de todo el mundo están organizados en sindicatos o en organizaciones de trabajadores rurales. Aproximadamente, el 70 por ciento de los niños trabajadores están empleados en la agricultura.

³¹ Reardon, Berdegue y Escobar: «Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: overview and policy implications», World Development, vol. 29 (3) (Gran Bretaña, Elsevier Science Publishers, 2001), págs. 395 a 409.

con el desconocimiento de sus derechos ancestrales, algunos de los problemas con que se ven confrontadas.

Políticas

205. Si bien en el agro de la región existe un importante desarrollo de empresas modernas – en su mayor parte agroexportadoras – que generan trabajo asalariado de relativamente buena calidad, una importante fracción del empleo en el medio rural sigue estando asociada a la muy pequeña unidad agropecuaria de tipo familiar. En este caso, el subempleo es claramente una de las características dominantes. La baja productividad de la mano de obra se asocia generalmente a los bajos niveles de educación, pero también debe reconocerse la marcada ausencia de inversión, herramientas y equipos, lo que impide que quienes trabajan el campo sean más productivos. Para modificar esta situación, se requiere la aplicación de políticas orientadas a la revalorización de lo rural, con el propósito de:

- diversificar la agricultura y el uso de la tierra, buscando un cambio hacia rubros productivos y tecnologías más ricas en conocimiento y capital;
- desarrollar la innovación tecnológica y la gestión como elementos básicos para incrementar la productividad y la calidad de los productos;
- crear un mayor valor agregado en las fincas y en el medio rural en general, mejorando su integración en los mercados, especialmente los más dinámicos;
- fomentar las actividades productivas no agrícolas en el medio rural, como las agroindustrias, la artesanía, las microempresas de servicios, el agroturismo y ecoturismo;
- consultar a las poblaciones indígenas sobre los proyectos que se quieran emprender en sus tierras, y diseñar y aplicar políticas que faciliten el acceso de estas poblaciones a los recursos productivos.

206. Para alcanzar estos objetivos, es necesario diseñar y aplicar políticas específicas en cuatro grandes áreas, a saber: *a)* la creación de condiciones adecuadas para generar un entorno favorable a la inversión productiva; *b)* el desarrollo de capacidades personales en las empresas y las organizaciones; *c)* la puesta en marcha de políticas específicas para la agricultura y la ganadería, y *d)* la aplicación, en consulta con las poblaciones indígenas, de políticas de desarrollo de las áreas indígenas, de conformidad con el Convenio núm. 169 de la OIT. El primer grupo incluye políticas de obras y servicios rurales y políticas de atracción de inversiones para el medio rural, dado que el financiamiento agrario es precisamente uno de los problemas más acuciantes que existen.

207. En el caso de las políticas para el desarrollo de las capacidades, es indispensable contar con una política de desarrollo de los recursos humanos, puesto que las capacidades requeridas de quienes se dedican a las actividades que tradicionalmente se desarrollan en el campo (cultivos, crianza del ganado, acuicultura, producción frutícola, forestería o artesanías) son particulares. Sin embargo, son igualmente importantes las acciones orientadas al fomento de la capacidad empresarial y de negocios en las zonas rurales, ya que, por lo general, la población más educada ha migrado a la ciudad, y son pocos los que consideran dedicarse a la conducción de empresas agropecuarias, agroindustriales o de servicios para el agro o que están interesados en establecer negocios en el ámbito rural, donde las rentabilidades suelen ser bajas o inestables.

208. En el caso específico de las políticas para el desarrollo rural agropecuario, se propone el fomento de las cadenas productivas y de la asociatividad, pues uno de los principales problemas de la economía rural es la desarticulación en las cadenas agropecuarias y la ausencia de agroindustrias rurales de calidad. Asimismo, es imprescindible una política de fomento de la innovación tecnológica y la diversificación, con el fin de renovar el enfoque tradicional respecto de la política de investigación y transferencia de tecnología que ha guiado el quehacer de las instituciones públicas del sector y pasar a un enfoque de «fomento de la innovación tecnológica y de gestión», teniendo en cuenta, además, la existencia de cadenas de innovación a lo largo de las cadenas productivas. A todo esto cabe añadir las conocidas políticas más transversales de mejora de la gestión del agua (con las que se

persigue de forma explícita un uso más continuo de la tierra a lo largo del año para superar la estacionalidad por la que se caracteriza actualmente la agricultura, a fin de contribuir a la creación continuada de empleo en la agricultura), por un lado, y de acceso a la tierra y a la capitalización predial mediante fondos especiales para financiar la adquisición de equipos y herramientas con miras a aumentar la productividad de las personas, especialmente los campesinos. Este debe ser un fondo competitivo con financiamiento preferencial, el cual puede adoptar la forma de bonos de adquisición de herramientas y maquinaria. Lo que no se debe hacer es crear programas en virtud de los cuales el Estado regale dinero o herramientas y, menos aún, edificios y máquinas. También se requiere, por cierto, crear en cada país programas de apoyo financiero para la construcción de obras de infraestructura de pequeña escala en fincas y comunidades, como por ejemplo, pozos de agua, abrevaderos para el ganado e instalaciones para el almacenamiento de los alimentos.

209. Por otro lado, no hay que perder de vista que al menos un 30 por ciento de los ingresos rurales dependen de actividades no agrícolas, cifra que, además, parece estar aumentando³². Por esta razón, también deben tomarse en consideración las políticas orientadas a la diversificación de las actividades mediante el fomento de las capacidades productivas para la realización de actividades fuera de la finca.

210. Por las características particulares del empleo en las zonas rurales, el espacio natural para la aplicación de políticas en esta área es el espacio local. Desde esta perspectiva, pues, se plantea como meta prioritaria para el desarrollo de mejores condiciones laborales en el campo y una reducción efectiva de la pobreza que, en un plazo de 10 años, los gobiernos de la región inicien la puesta en marcha de planes locales de desarrollo para centros poblados menores³³. En estos planes locales de desarrollo se deberían incluir, entre otras, acciones dirigidas a promover la inversión en infraestructura – especialmente la que se construye con un alto índice de mano de obra – y a lograr una combinación adecuada de las políticas propuestas más arriba.

211. En relación con las poblaciones indígenas, los ámbitos de acción más relevantes – ya mencionados anteriormente – son: crear instituciones nacionales orientadas a promover su inclusión social o reforzar las ya existentes, garantizar su acceso a una educación formal en la que se tenga en cuenta su cultura y su permanencia equitativa en la misma, garantizar su acceso a los recursos productivos, en especial al crédito y a las nuevas tecnologías de la comunicación, e incrementar su participación y representación política para garantizar sus derechos territoriales y de posesión de tierras.

212. Dadas las particularidades del mundo rural y de las poblaciones indígenas, es difícil encontrar en los países de la región un único «modelo» de desarrollo rural aplicable al conjunto de los países. Sin embargo, en lo que se refiere a los programas de desarrollo local, que constituyen una de las principales estrategias para el desarrollo del sector rural, es aconsejable examinar la experiencia del programa PRODERE, que se llevó a cabo en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en la primera mitad de los años noventa, ya que, muy posiblemente, ésta ha sido la experiencia de desarrollo local en la región más avanzada de los últimos 20 años.

³² OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005: empleo, productividad y reducción de la pobreza* (Ginebra, 2005).

³³ Una meta de este tipo se fundamenta en el hecho de que el crecimiento económico se ha caracterizado por un modelo de desarrollo económico basado en el crecimiento urbano/industrial liderado por las grandes empresas, donde las áreas rurales participan como residuo o como mecanismos de ajuste. El objetivo, en este caso, debería ser la búsqueda de nuevos caminos de crecimiento y cambios que permitan a las estructuras locales aprovechar mejor sus recursos y, a través de ellos, contribuir a la creación de empresas, al empleo y al bienestar de la comunidad.

4.2.7. Formación profesional

Objetivo

Mejorar la competitividad de los recursos humanos y ampliar la cobertura de la formación profesional entre los grupos vulnerables.

Meta

Incrementar, en un plazo de 10 años, el porcentaje de la inversión de los países en capacitación en al menos medio punto porcentual (como porcentaje del PIB), y duplicar los actuales retornos de las inversiones en capacitación.

Justificación

213. La rápida transformación que atraviesa el mundo del trabajo coloca la formación y el desarrollo de los recursos humanos como tema central de articulación entre las dimensiones económicas y sociales. Las estrategias de crecimiento inclusivas – como las que se proponen en este informe – son precisamente aquellas que se basan en el desarrollo de los recursos humanos como medio para facilitar su acceso a mejores empleos e ingresos, así como para incrementar la productividad y la competitividad.

214. En la actualidad, el tema de las políticas públicas de formación para el trabajo ha vuelto al centro de la agenda política de los gobiernos (en especial los ministerios de trabajo) y de los interlocutores sociales. Se plantean simultáneamente dos cuestiones: en primer lugar, la necesidad de construir marcos regulatorios que articulen los recursos y las capacidades existentes (que constituye la única manera de asegurar una oferta lo suficientemente amplia, diversa y flexible como para responder al desafío de una formación permanente), ya sean de carácter público, privado, mixto o social; en segundo lugar, la importancia de fortalecer los mecanismos de diálogo social en torno al diseño, la gestión y el financiamiento de las políticas públicas.

215. La formación y la capacitación ya no son consideradas como actividades aisladas y autoreferentes, sino como compuestas simultáneamente por las dimensiones laboral, tecnológica y educativa. Su dimensión laboral se evidencia en que constituyen objeto de interés y negociación por parte de los interlocutores sociales, viéndose incorporadas de forma creciente al derecho del trabajo y a la negociación colectiva. A la vez, guardan un vínculo estrecho y funcional con todos los temas que hacen parte de los sistemas de relaciones laborales (productividad, competitividad, empleo, salarios, seguridad e higiene laboral, condiciones y ambiente de trabajo, igualdad de oportunidades, carrera laboral, etcétera). Otro tanto es posible afirmar de la importancia de la formación como componente central y estratégico de los procesos de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología. Muchas de las instituciones de formación profesional, así como otras instancias surgidas más recientemente y que actúan en este campo, no se limitan a desarrollar una oferta formativa pura (que ya implica de por sí una forma de transferencia tecnológica), sino que buscan desarrollar un amplio abanico de servicios tecnológicos para las empresas, los sectores económicos y las comunidades, lo que simultáneamente contribuye a acrecentar la pertinencia, la calidad y el nivel de actualización de la propia oferta formativa. Finalmente, en lo que respecta a la formación, se ha venido reforzando el componente educativo que ésta siempre tuvo, tanto a través de la propia oferta de las instituciones especializadas como mediante la búsqueda de una mayor articulación y cooperación con otras entidades, organismos y modalidades de enseñanza que trabajan desde la perspectiva de la educación a lo largo de la vida.

216. En este proceso ha quedado claro que la inversión actual de la región en capacitación es baja si se la compara con estándares internacionales (esfuerzo

que es realizado por la sociedad en su conjunto, es decir, trabajadores, empleadores y Estado) y que, al mismo tiempo, los escasos recursos que las sociedades destinan a la formación profesional y a la capacitación no siempre tienen necesariamente los resultados esperados en lo que respecta a los retornos, ya sea a través de mejores empleos y/o de condiciones de trabajo. Diversos problemas contribuyen a ambas cuestiones. Los sistemas locales de formación y capacitación adolecen de varios problemas, como dificultades para el acceso de ciertos segmentos de la población – lo que lleva a exclusión laboral –, bajos niveles de transparencia en cuanto a las necesidades de la oferta y la demanda, y hasta problemas asociados a los incentivos a la formación, propios de la naturaleza misma del capital humano. Así, en este caso, la meta es doble. Por un lado, se espera que el porcentaje de la inversión de todos los países de la región en capacitación se incremente en al menos medio punto porcentual (como porcentaje del PIB) hacia el año 2015, y, por otro, que los retornos a esas inversiones – en promedio – se dupliquen respecto de los niveles actuales.

Políticas

217. Para alcanzar estas metas se requiere un trabajo articulado en torno a dos grandes ejes. El primero es que, como condición necesaria de cualquier propuesta en esta dirección, se requiere un desarrollo institucional muy claro. En el caso de América Latina y el Caribe, durante los años noventa hubo un cierto dinamismo en la participación de los ministerios de trabajo en el diseño, gestión y puesta en marcha de nuevos mecanismos de financiamiento de las políticas de formación (muchas veces como parte de un marco más general de políticas activas), así como frecuentes cuestionamientos a los modelos institucionales clásicos de formación (fundamentalmente, el de las instituciones nacionales o sectoriales). Ahora, la región ha llegado a una nueva etapa en que la presencia de las instituciones vuelve a ser valorada, en un proceso que, sin duda, se apoya en los esfuerzos de modernización y reestructuración que gran parte de estas instituciones realizaron entre finales del decenio pasado y comienzos del actual. Además, la participación de los ministerios de trabajo en la definición de políticas públicas de empleo y formación se ha tornado crucial en las estrategias nacionales de desarrollo.

218. Así, lo que se plantea ahora es la necesidad de contar con políticas públicas de empleo y formación articuladas con esquemas institucionales estables, que aseguren la inversión y la acumulación en cuestiones tales como las estrategias de focalización, la detección de demandas de calificación, la innovación pedagógica o la formación de formadores, entre otras. En consecuencia, tomando en cuenta, además, que la oferta de servicios formativos ya no puede responder a un tipo de mercado de trabajo que ya no existe, sino al actual y al del futuro, se proponen acciones como:

- Diseñar y poner en práctica programas de formación profesional que, vinculados con las políticas de empleo, se orienten a las necesidades de las poblaciones vulnerables al desempleo (jóvenes, mujeres desempleadas, adultos con bajas calificaciones) y a las necesidades en materia de desarrollo local, sectorial y empresarial.
- Propiciar la creación de instancias para el diálogo social en torno a la formación profesional en las que participen las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los ministerios de trabajo y de educación – utilizando instrumentos como la Recomendación núm. 195 de la OIT –, así como acrecentar su participación en la gestión de respuestas institucionalizadas y en el diseño y gestión de nuevos programas de formación.
- Partiendo de la experiencia y las capacidades tanto de las instituciones nacionales de formación como de los entes privados, realizar esfuerzos con miras a facilitar la ampliación de su oferta y la introducción de innovaciones en su gestión (calidad, medio ambiente) y en sus actividades de formación (competencias, formación modular, formación por proyectos, TIC) mediante la mejora de su cobertura, calidad y pertinencia³⁴.

³⁴ Las instituciones nacionales especializadas existen en la casi totalidad de los países de la región y han experimentado profundos procesos de modernización y transformación, lo cual es una oportunidad que se está aprovechando cada vez mejor como parte de los medios disponibles para el desarrollo de los recursos humanos.

- Llevar a cabo actividades de apoyo para quienes formulan las políticas de empleo (asistencia técnica, seminarios, capacitación, materiales y manuales didácticos), a fin de fortalecer su capacidad de generar políticas sólidas y duraderas.
- Diseñar y estructurar marcos nacionales de calificaciones que faciliten la articulación de la educación y la formación profesional y fomenten la cultura de la educación a lo largo de la vida. Estos marcos deben contemplar temas como el desarrollo de las competencias, el reconocimiento de los aprendizajes previos y el aseguramiento de la calidad de la formación.

219. El otro eje consiste en desarrollar un enfoque según el cual se considere la formación profesional y la capacitación como parte de un sistema en el que intervienen los actores sociales (empleadores y trabajadores), los gobiernos y la sociedad en general. En este ámbito, las políticas públicas juegan un papel clave en la creación de condiciones que propicien la inversión y la participación de las empresas y los trabajadores en la formación. En este sentido, dos grupos de políticas prioritarias deben tomarse en consideración:

- Políticas que favorezcan el desarrollo de sistemas que proporcionen información a empleadores y trabajadores, a fin de incrementar la transparencia del mercado y la legibilidad de las calificaciones y, por ende, de velar por que los escasos recursos que se destinan a la formación profesional o a la capacitación tengan efectivamente los resultados esperados. Medidas como la definición de procesos de evaluación y certificación ocupacional, el reconocimiento de los aprendizajes previos o la creación de un registro nacional de calidad para las entidades públicas y privadas de formación profesional y capacitación serían extremadamente útiles y no conllevarían costos para la sociedad.
- Políticas que faciliten el aumento y la diversificación de las inversiones que se realizan en la formación. Ello incluye alentar a los diferentes actores para que inviertan fondos frescos tanto en la formación inicial como en la cada vez más necesaria actualización en el empleo. Un aspecto central de las inversiones en formación es que éstas no sólo benefician a quien realiza la inversión (empresas, trabajadores, Estado), sino que sus beneficios se comparten, por lo que, en algunos casos, se han ideado mecanismos de tipo contributivo o deductivo para repartir también los costos como una forma de mejorar los incentivos a estas inversiones. Asimismo, los mecanismos de financiamiento bipartito son muy útiles para incentivar las inversiones.

220. Cabe insistir una vez más en que es necesario pasar de los programas de formación profesional con perspectiva a corto plazo y cobertura limitada a la elaboración y aplicación de políticas de Estado planteadas desde una perspectiva a largo plazo. Los programas son útiles para acumular lecciones de aprendizaje institucional, pero requieren una articulación institucional clara y robusta si con ellos se pretende resolver los grandes problemas del mercado de la capacitación y la formación como un todo. Así pues, será necesario combinar los incentivos adecuados para la inversión en formación con el desarrollo de nuevos medios y estrategias de acceso y con el incremento de la cobertura, la pertinencia y la calidad de la formación profesional.

221. Estos enfoques (o ejes) de la formación profesional y la capacitación actuales responden a la Recomendación núm. 195 (2004) de la OIT, cuyos contenidos han sido adoptados por muchos países; esto facilita que se establezca una concepción de aprendizaje a lo largo de la vida mediante el reconocimiento de los saberes adquiridos en el trabajo, algo en lo cual los trabajadores y los empleadores coinciden y sobre lo que dialogan con suma facilidad. Además, los ministerios de trabajo encuentran allí un buen foco para sus políticas de empleo y formación.

- En Argentina, se estableció un área especializada dentro del Ministerio de Trabajo para desarrollar procesos tendientes al mejoramiento de la calidad y al reconocimiento y certificación de las competencias adquiridas en la experiencia laboral.
- En Brasil se creó una Comisión Interministerial encargada de elaborar una propuesta para la creación del Sistema Nacional de Certificación de Competencias; la Comisión está presidida por el Ministerio de Trabajo y Empleo y

desarrolla su labor en consulta con los interlocutores sociales. Su propósito es facilitar el reconocimiento de los aprendizajes adquiridos por la experiencia.

- En Brasil, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) desarrolla y aplica un proceso de reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia laboral y, a tal efecto, lleva a cabo el programa denominado Sistema SENAI de Certificación de Personas. El Ministerio de Trabajo y Empleo apoya el desarrollo de varias aplicaciones piloto sobre el mismo tema.
- En el Caribe se creó la Asociación de Organismos Nacionales de Formación del Caribe (CANTA), que promueve el liderazgo, detecta los déficit en la esfera de la formación y formula recomendaciones.
- En Chile, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo colaboran en el desarrollo de un proyecto sobre educación y aprendizaje permanente, en cuyo marco se llevan a cabo actividades de educación y capacitación, como la nivelación educativa y de competencias y el reconocimiento de aprendizajes previos, entre otras.
- En Colombia, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) lidera un proceso cuyo objetivo es el reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia y la mejora de la calidad de las ofertas privadas de formación.
- En Costa Rica, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), en coordinación con el Gobierno nacional, inició el programa «Universidad para el Trabajo», con el que se pretende establecer vínculos entre la formación profesional y la educación formal a través del reconocimiento mutuo y la movilidad de los alumnos.

4.2.8. Servicios de empleo

Objetivo

Incrementar y mejorar la capacidad y la calidad de la atención de los servicios de empleo.

Meta

Duplicar, en un plazo de 10 años, las colocaciones de trabajadores a través de los servicios de empleo, tanto públicos como privados.

Justificación

222. Uno de los problemas observados en los mercados laborales de la región tiene que ver con la forma en que los trabajadores y las trabajadoras buscan empleo. En muchos países, la mayor parte de los contactos entre la oferta y la demanda ocurren por medio de relaciones personales. Un mercado de trabajo que funciona mediante mecanismos personales puede ser eficiente, pero difícilmente será equitativo, ya que dará oportunidades (especialmente en lo que respecta a los empleos buenos) sólo a algunos (aquellos que tienen estas relaciones personales), mientras que una gran fracción de la población trabajadora quedará excluida. Este problema es aun más grave para las mujeres de bajos ingresos, que en general tienen mucho menos acceso que los hombres a esas redes personales.

223. Los servicios de empleo son uno de los mecanismos institucionalizados de contacto entre empresas y trabajadores en el mercado de trabajo. Estos servicios pueden ser públicos: generalmente mediante oficinas en los ministerios de trabajo o los gobiernos locales; o privados: mediante agencias de colocación o intermediación laboral. La importancia de estos mecanismos se acrecienta cuando los mercados de trabajo se hacen más volátiles, los empleos duran poco y las personas están constantemente buscando empleo.

224. Los servicios públicos de empleo en la región suelen adolecer de problemas de baja cobertura y de servicios limitados, lo cual se corresponde naturalmente con los escasos presupuestos que los Estados suelen asignar a los ministerios de trabajo. En la mayoría de los países, estos servicios no atienden a más del 1 por ciento de la fuerza laboral y a una proporción que no excede del 10 por ciento de los desempleados. La mayor parte de ellos sólo se centran en la colocación, sin desempeñar otras funciones que se han observado en otras realidades, como brindar información sobre el mercado de trabajo, prestar asistencia directa en la búsqueda de empleo (apoyo a la autoayuda, ferias laborales, técnicas de búsqueda, etcétera), facilitar un mayor contacto e interacción con otros programas de capacitación y empleo público, o, incluso, prestar apoyo en la aplicación de programas de ajuste en el mercado de trabajo y de programas de protección frente al desempleo³⁵.

225. En lo que se refiere a los servicios privados de empleo, éstos tienen en algunos casos incluso más cobertura que los servicios públicos; sin embargo, tradicionalmente se centran en ciertas ocupaciones y exhiben una elevada heterogeneidad en lo que respecta a la calidad, la solvencia y la transparencia, que es lo que precisamente se necesita de estas entidades. Coexisten entidades sumamente reconocidas («head hunters» y otras) con agencias locales o aun de barrio donde básicamente se intercambian avisos sobre empleo. También hay entidades intermediarias en los países donde la ley lo permite que ofrecen directamente mano de obra a las empresas. El problema es que, en algunos países, muchas agencias de colocación operan sin ningún tipo de regulación o control. En muchos casos, ciertas agencias privadas de empleo cobran precios excesivos a los postulantes, quienes incluso comprometen el primer sueldo en caso de ser colocados. En otros casos, ciertas agencias ofrecen «promesas de empleo» que muchas veces no se cumplen. En países donde los empleos son escasos, las «promesas de empleo» se pueden convertir en comercializables (claramente con fines lucrativos), especialmente cuando hay escaso control sobre las actividades de estas agencias.

226. Así pues, el reto para los gobiernos y los actores sociales consiste en lograr que los servicios de empleo cumplan efectivamente su labor de democratizar las oportunidades que se abren en el mercado de trabajo (esto es, hacer que lleguen a toda la población). En el presente siglo, difícilmente se podría pensar que el servicio público de empleo puede realizar solo esta labor. Necesariamente tiene que haber una participación de los servicios privados³⁶.

Políticas

227. Es claro que un esfuerzo de este tipo no lo podrá realizar sólo el servicio público de empleo y que, por tanto, se requiere el concurso de otras entidades. Por esta razón, los países de la región podrían impulsar mecanismos de articulación entre los servicios públicos y los privados que se basen en la cooperación antes que en la competencia y en los que el Estado desempeñe un claro papel de promotor y, a la vez, de regulador. Una forma – entre otras – de llevar a la práctica este doble papel es generar información pública sobre la solvencia y credibilidad de las agencias privadas que operan en el mercado de trabajo. Esto conviene a las entidades de capacitación, pues les plantea un reto de calidad que han de cumplir; asimismo es útil para los trabajadores porque evitarán obtener sólo «promesas de empleo», y para los empresarios porque conocerán de antemano qué entidades son más confiables.

228. En segundo lugar, dado que los servicios privados sólo operan en mercados laborales rentables o de alta concentración de demanda laboral, los retos para el servicio público son ciertamente mayores. Uno de ellos tiene que ver con su descentralización y su función efectiva en lugares donde hay trabajadores pero no hay

³⁵ P. Thuy, E. Hansen y D. Price: *The public employment service in a changing labour market* (Ginebra, OIT, 2001).

³⁶ Para alcanzar ese objetivo, es fundamental que los gestores de esos servicios de empleo sean conscientes de dos aspectos: por un lado, del riesgo de que, en la prestación de esos servicios, se reproduzcan diversos tipos de discriminación en el mercado de trabajo (por género, raza, etnia, origen social, edad, discapacidad), por ejemplo, cuando factores como la edad, el sexo o la «aparición» – entre otros – se incorporan como «requisitos» para las contrataciones sin que tengan ninguna relación con las calificaciones requeridas para el puesto; por otro lado, del potencial que tienen esos servicios para contribuir a la reducción de esas desigualdades, en la medida en que logren llegar a los sectores más discriminados y contribuir a su colocación.

demanda en la misma magnitud. En estos casos, es claramente necesario ampliar el radio de acción de estos servicios. Por otro lado, también es menester que el servicio público de empleo comience a asumir otras funciones, al menos la de proporcionar información sobre el mercado de trabajo, información que resulta útil tanto para los trabajadores como para los empresarios, los cuales están permanentemente en búsqueda de información sobre los buscadores de empleo, sobre los buenos proveedores de capacitación laboral para sus empresas e, incluso, sobre la confiabilidad de las empresas que operan en dicho mercado. Finalmente, se debe buscar una mayor vinculación de los servicios públicos de empleo con otros servicios que proveen los propios ministerios de trabajo, a fin de dotar a la política pública de empleo de una integralidad que a veces no tiene.

229. Un ejemplo de cómo los servicios de empleo pueden ser algo más que un clásico sistema de colocaciones es la Red de Centros de Información Laboral (Red CIL) de Perú. Esta red, que coordina los centros de colocación e información laboral del país, presta servicios de intermediación laboral, proporciona asesoría para la búsqueda de empleo y orientación ocupacional, desarrolla mecanismos de información para los trabajadores y los empleadores, y coordina sus acciones con la Dirección de Promoción del Empleo y la Subdirección de Intermediación y Orientación Laboral. A través de estos centros se colocó en 2002 a 18.396 trabajadores, de un total de 87.366 solicitantes. Las vacantes ofrecidas por las empresas fueron 25.094.

4.2.9. Salarios y remuneraciones

Objetivo

Recuperar el salario mínimo como instrumento de política salarial y vincular progresivamente los aumentos de las remuneraciones a los cambios en la productividad y, además, al aumento del costo de vida.

Metas

1. Utilizar de forma efectiva sistemas de consulta de las partes sobre el salario mínimo en observancia del Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131) de la OIT.
2. Promover, en el marco de la negociación colectiva, cláusulas de productividad y cláusulas de ajuste salarial vinculado a la productividad y a las variaciones en el costo de vida.

Justificación

230. Es preciso partir del reconocimiento de que los mercados de trabajo son el mecanismo por excelencia de contacto entre los grandes agregados macroeconómicos y la microeconomía de los hogares. Por tanto, si se quiere realmente superar la pobreza o la desigualdad no basta con políticas de transferencia de ingresos, sino que se requieren políticas de salarios y remuneraciones.

231. El tema de los salarios es altamente controversial, pero no por ello deja de ser importante. Si los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe funcionaran como dicen los libros de texto de economía (esto es, en condiciones de competencia perfecta), el tema no tendría relevancia. El problema central es que los mercados de trabajo son altamente asimétricos y, por tanto, producen resultados que pueden ser eficientes para alguna de las partes pero que no son necesariamente justos. Los salarios, en estas circunstancias, dejan de reflejar sólo las condiciones de la oferta y la demanda y pasan a estar determinados por factores tales como un poder de negociación claramente desigual. Cuando ello ocurre, aun en condiciones de crecimiento de la economía y de la productividad del trabajo, los salarios y las

remuneraciones en general no aumentan necesariamente en la misma proporción ni en los mismos plazos.

232. La experiencia reciente de la región es que, durante el período de economías relativamente cerradas que caracterizó a los países de la región antes de los noventa, la política salarial fue utilizada básicamente para compensar las pérdidas de poder adquisitivo a través de diversos y hasta complejos mecanismos de indexación. Las políticas de salario mínimo eran bastante activas y existían mecanismos de compensación vinculados a utilidades. La contraparte era que varios de los precios centrales de la economía (tasas de interés o tarifas de servicios públicos, por ejemplo) también estaban intervenidos y no eran fijados por el mercado. Ya en el decenio de los noventa, la apertura y la necesidad de aplicar políticas de reducción de la inflación determinaron que la política salarial perdiera importancia. Fundamentalmente, el salario mínimo perdió relevancia y la incidencia de la negociación colectiva disminuyó. De hecho, la presión por alcanzar una mayor competitividad derivada de los procesos de apertura llevó a propuestas de vinculación de los salarios con la productividad. Esto no se pudo realizar debido a que el proceso de apreciación de las monedas impidió que se diera una relación efectiva entre salarios y productividad. En las actuales circunstancias de crecimiento económico en la región, donde la «bonanza macroeconómica está acompañada de un claro malestar microeconómico»³⁷, es necesario poner nuevamente la política salarial sobre la mesa de discusión, pues está claro que las políticas de transferencia son altamente limitadas para reemplazar lo que el mercado de trabajo puede hacer por su propia cuenta.

233. En las actuales circunstancias, la política salarial de la mayoría de los países se reduce a la aplicación del salario mínimo (SM), aunque por lo general de manera discrecional e irregular. Por tanto, el SM debe recuperarse como instrumento de política salarial y evaluarse con regularidad. El punto central es que, en el pasado, el SM se ha utilizado para fines tan diversos como el control de la inflación, el control de la política fiscal e, incluso, el control de la política social (o de redistribución de ingresos) porque se le vinculó a ciertas prestaciones sociales. Lo cierto es que el salario mínimo debe tener un papel muy simple y concreto: ser el piso de la escala de salarios del sector privado.

Políticas

234. Otras acciones concretas en este mismo sentido serían: *a)* revisar los casos en los que los salarios mínimos (SM) están vinculados a prestaciones sociales, ya que, como política social, éstos no han funcionado en el pasado, y *b)* revisar también los casos en que existen mecanismos más complejos basados en los SM por ocupación, que suelen ser muy rígidos.

235. Un componente adicional de la política salarial que se adecua a los tiempos actuales es el establecimiento de un vínculo entre los salarios y la productividad. En este sentido, cabe destacar las propuestas que tratan de introducir elementos variables en las remuneraciones. Un mecanismo empleado para establecer este vínculo es el componente de remuneraciones vinculado a las utilidades de las empresas. Estos mecanismos ya existen sobre el papel en varios países de la región pero, en aquellos casos en que se aplican, se convierten en un elemento invariable y constante de los salarios. Habría ciertamente que revisar estos esquemas. Se sugiere asimismo considerar el caso brasileño, donde la obligación de negociar se combina con una libertad absoluta en lo que se refiere a los resultados de esa negociación.

236. Otro mecanismo empleado para establecer un vínculo entre las remuneraciones y la productividad es el de la negociación colectiva. Como ya se señaló a propósito del diálogo social, la OIT viene proponiendo desde hace tiempo la inclusión de este vínculo en los nuevos contenidos de la negociación colectiva, de modo que el ajuste remunerativo se componga de una parte fija proporcional al salario – para compensar el aumento del costo de vida – y de otra parte variable, dependiendo de si la productividad aumenta o no y de cuánto aumenta.

³⁷ J. Schuldt: *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico* (Lima, Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 2004).

237. Posiblemente, el antecedente más claro de una buena política de gestión del salario mínimo sea la aplicada por Chile durante el decenio de los noventa y en la actualidad, en la que el ajuste – en ocasiones ya anunciado para los dos años siguientes – es proporcional al aumento del PIB, de modo que la población más pobre siente que, por esta vía, el crecimiento también les beneficia. En cuanto a la negociación de la fórmula para la participación de los trabajadores en los resultados de las empresas, el caso más conocido y, posiblemente, más exitoso es el de Brasil. En este país, el porcentaje de participación no se establece por ley, sino que es producto de la negociación de las partes. Además, no se negocia la participación en las utilidades (lo que implicaría transferir información a los trabajadores) sino en los resultados, por ejemplo, la reducción de los desechos, el ahorro de energía, etcétera. Finalmente, la vinculación entre la remuneración y la productividad se ha incorporado en algunos convenios colectivos en diferentes países aunque, lamentablemente, esta práctica aún no está muy extendida en la región.

4.2.10. Seguridad y salud en el trabajo

Objetivo

La salud y la seguridad en el trabajo se convierten en una prioridad para los actores sociales de la región.

Meta

En un plazo de 10 años, reducir en un 20 por ciento la incidencia de accidentes y enfermedades laborales, y duplicar la cobertura de la protección de la seguridad y salud en el trabajo a sectores y colectivos escasamente cubiertos.

Justificación

238. Es necesario que la seguridad y la salud en el trabajo (SST) se convierta en una prioridad para los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. A este respecto, se deben alcanzar dos metas. En primer lugar, hay que reducir la tasa de accidentes y enfermedades profesionales en un 20 por ciento en la región, centrandose los esfuerzos en sectores estratégicos (es decir, en sectores más importantes para la economía, pero, al mismo tiempo, más peligrosos o con poblaciones más vulnerables). En segundo lugar, se debe buscar la extensión de la protección en materia de SST a sectores tradicionalmente no cubiertos. Teniendo en cuenta que actualmente esa cobertura es del 12 por ciento en el ámbito regional, se podría aumentar dicho porcentaje al 25 por ciento hacia 2015, adoptándose medidas que vayan desde la reforma de algunas legislaciones (para que no excluyan a determinados segmentos de los regímenes de protección) hasta la aplicación de programas específicos.

Políticas

239. En el caso de la meta de reducción de la tasa de accidentes y enfermedades, las prioridades son dos: en primer lugar, establecer programas nacionales de trabajo seguro/trabajo decente, dándose prioridad a los sectores más peligrosos y a las categorías de trabajadores más vulnerables en cada país; en segundo lugar, poner en marcha sistemas nacionales de información en materia de SST en los que se contemple el registro y la notificación de los accidentes y las enfermedades profesionales, con el fin de mejorar la prevención a escala de la empresa y los regímenes de riesgos del trabajo de los sistemas de seguridad social.

240. En toda política de SST se deben definir las prioridades, la orientación y las acciones que se habrán de llevar a cabo, con el fin de garantizar un ambiente de trabajo sano y seguro y unas condiciones de trabajo adecuadas. En toda política

nacional, revisada desde la perspectiva de los avances tecnológicos más recientes, se deberían identificar los principales problemas, diseñar métodos eficaces para abordarlos, formular y establecer prioridades para la acción en función de los problemas identificados en el ámbito nacional y por sector, y evaluar los resultados obtenidos³⁸.

241. Sin embargo, la simple definición de la política no es suficiente. Se deben adoptar medidas específicas para la aplicación e implementación efectiva de esta política, entre las que cabe mencionar:

- Una estrecha coordinación de las medidas de aplicación de la política por parte del Ministerio de Trabajo y las entidades implicadas, a través de comisiones interinstitucionales, consejos nacionales de seguridad y salud en el trabajo, y otros mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial pertinentes de ámbito nacional.
- La elaboración de un plan de acción estratégico de seguridad y salud en el trabajo para cada país, en el que se incluya un mecanismo nacional de evaluación de los riesgos en el trabajo en sectores y grupos prioritarios, en particular los trabajadores jóvenes, los discapacitados, los trabajadores rurales, los trabajadores migrantes, los trabajadores por cuenta propia y los involucrados en la economía informal.
- El establecimiento de un sistema de información estadística unificado en el ámbito nacional para el registro, la notificación y la elaboración de estadísticas e indicadores de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, con el fin de tener una visión de la realidad del país por región y por sector económico, ya sea en lo que respecta a la peligrosidad – para el establecimiento de prioridades – o a la eficacia de las medidas preventivas y de control encaminadas a reducir los riesgos en el trabajo.

242. En el caso de la meta de la extensión de la cobertura de los sistemas de protección contra los accidentes del trabajo, las medidas van desde la revisión de la legislación para evitar exclusiones de cualquier tipo, hasta el diseño y la puesta en marcha de mecanismos que combinen componentes contributivos con componentes solidarios, a fin de lograr una amplia cobertura. Por lo general, los costos de la protección contra los accidentes de trabajo son bastante inferiores a los de la cobertura en materia de salud.

243. En todo este proceso, es necesario que exista un diálogo social y que se celebren consultas entre las partes involucradas. Ello es crucial no sólo para la formulación de la política nacional, sino también para su puesta en práctica y revisión. La aplicación de las medidas en el ámbito de la empresa también requiere una acción tripartita. La protección social contra los accidentes del trabajo debe considerarse asimismo como un primer piso – o el piso básico – en los mecanismos de protección social de los trabajadores.

244. Todos los países (gobiernos, empleadores y trabajadores) se preocupan por mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo y evitar los accidentes y las enfermedades. Sin embargo, los escasos recursos técnicos y financieros, junto con la informalidad en la que operan ciertas empresas, hacen que sea difícil avanzar hacia el objetivo de mejorar esas condiciones. Aun así, los países persisten en su esfuerzo y tratan de aprovechar mejor los recursos disponibles, para lo cual se viene impulsando la creación de los sistemas nacionales de SST, tal como ha sucedido en Argentina, México, Perú y los países de América Central.

³⁸ Existen condicionantes estructurales en los países de la región que deben abordarse de manera integral para que dicha política se aplique de forma eficaz, entre los que cabe destacar: las repercusiones en el mercado laboral; los derechos de los trabajadores; las estructuras nacionales responsables del tema y su organización institucional; las industrias de alto riesgo; las condiciones de trabajo en las pequeñas empresas; la relación entre la SST y la productividad frente al comercio internacional; la promoción de unas prácticas adecuadas y de las normas del trabajo; la complejidad de la economía informal; las implicaciones de género, y los nuevos desafíos aportados por la globalización.

4.2.11. Trabajadores migrantes

Objetivo

Mejorar el nivel de protección de los trabajadores migrantes a través de la gestión de las migraciones.

Metas

1. Disponer, antes de 2010, de un sistema de información estadística sobre los trabajadores migrantes que sustente la formulación de políticas en este campo.
2. Avanzar en la utilización del marco general que la OIT debe formular a solicitud de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) y lograr la ratificación de los Convenios núms. 97 y 143 (también promovida por la CIT), todo ello con la finalidad de propiciar una gestión ordenada del proceso migratorio.
3. Lograr, antes de 2010, que todos los países de origen y de destino de los migrantes cuenten con una estrategia y un plan de acción para una gestión ordenada de las migraciones.

Justificación

245. A pesar del crecimiento económico reciente, la emigración sigue aumentando en la región, lo cual indica que, en muchos países, no se crean oportunidades al mismo ritmo que en otras regiones del mundo y/o que los beneficios del crecimiento económico no se distribuyen de manera equitativa entre los distintos sectores socioeconómicos. También existen razones distintas de las económicas que conducen a la decisión de emigrar, tales como los conflictos bélicos, el hambre, la discriminación racial y la persecución política en el país de origen, así como la disminución del costo del transporte y de las comunicaciones y una interacción cada vez más intensa entre las sociedades.

246. Se estima que más de 20 millones de latinoamericanos y caribeños viven fuera de su país de nacimiento³⁹, tendencia que se ha incrementado notablemente en los últimos años⁴⁰. Un indicador indirecto de esta tendencia es que las remesas de los emigrantes siguen aumentando, hasta tal punto que, en 2004, éstas ascendieron a unos 45.000 millones de dólares de Estados Unidos en la región⁴¹ y a 236.000 millones de dólares de Estados Unidos en todo el mundo. Desde el punto de vista laboral, la mayor parte de los migrantes se concentran en ocupaciones no profesionales – en el caso de los hombres – y en el servicio doméstico, en el caso de las mujeres.

247. La emigración tiene efectos directos sobre los mercados de trabajo de la región, aunque no todos se dan en la misma dirección. Por un lado, la emigración genera una reducción de la presión demográfica en los mercados de trabajo, lo cual contribuye a reducir el desempleo en aquellos países donde hay un exceso de oferta laboral. Por otro lado, la emigración incrementa las remesas, lo que ayuda a paliar las necesidades de ciertos segmentos de la población. Finalmente, si las personas que abandonan sus países tienen un mayor nivel educativo o de calificaciones que el promedio, la emigración puede reducir las posibilidades de crecimiento

³⁹ La emigración fuera de la región se concentra en Estados Unidos, pues al menos tres de cada cuatro emigrantes de la región se ubican en ese país; no obstante, en los últimos tiempos también han emergido nuevos flujos dirigidos a Europa y, en particular, a España, que es el segundo país de destino de la emigración regional, superando a Canadá. Asimismo la presencia de latinoamericanos y caribeños se incrementó en Australia, Israel, Italia, Japón y Reino Unido. También existe una migración intrarregional, siendo Argentina, Costa Rica y Venezuela los países que concentran el mayor número de migrantes procedentes de países de la propia región.

⁴⁰ En algunos países, como Perú, esta tendencia ha adquirido características dramáticas, pues, según datos oficiales, el saldo migratorio negativo del período 2000-2005 asciende a más de 1 millón de personas, casi el 5 por ciento de la población.

⁴¹ BID: *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina* (2004).

a largo plazo de los países y, por tanto, limita la generación de trabajo decente a largo plazo⁴².

248. Los problemas más graves son los relativos a las condiciones de trabajo de los migrantes en los países de destino. A pesar de las experiencias positivas de algunos grupos de trabajadores migrantes en países situados fuera de la región, donde han experimentado procesos de movilidad social ascendente como consecuencia de su decisión de migrar, un número importante de ellos trabaja en condiciones caracterizadas por los bajos salarios, la ausencia de protección social, la denegación de la libertad sindical, la discriminación y la exclusión social.

249. Es este grupo de migrantes el que preocupa actualmente a los gobiernos y a los actores sociales de la región. Sin embargo, se sabe poco de ellos, y, en realidad, las medidas que se deben adoptar tienen límites naturales, dado que cualquier acción emprendida al respecto se deberá coordinar con las autoridades de los países receptores.

Políticas

250. ¿Qué se puede hacer desde América Latina y el Caribe al respecto? Los gobiernos y los actores sociales podrían establecer políticas en las siguientes esferas:

- Mejorar el conocimiento, la medición y el análisis del tema migratorio, pues, pese a los progresos realizados en la recopilación de información sobre las remesas, no existe una información estadística actualizada y de calidad sobre los flujos y el número de trabajadores migrantes ni sobre sus características demográficas, económicas y sociales. Así, una meta concreta que se podría lograr en 2015 sería la de contar con un sistema de información estadística sobre los trabajadores migrantes en las Américas, el cual permitiría elaborar estudios para contribuir a la formulación de las políticas de gestión de las migraciones y a potenciar sus beneficios, tanto en los países de origen como en los receptores.
- Fortalecer y aplicar las normas. Para ello, se debería lograr que, en 2010, todos los países de la región hubieran ratificado los Convenios núms. 97 y 143, en los cuales se insta a la cooperación entre los Estados y a la adopción de medidas para facilitar y controlar los flujos migratorios. Estos convenios también incluyen el principio de la igualdad de trato entre los trabajadores migrantes en situación regular y los trabajadores nacionales, así como normas mínimas de protección para todos los trabajadores migrantes; asimismo, prevén la participación de los actores sociales en la formulación de políticas nacionales. Para la aplicación efectiva de estas normas, es necesario forjar alianzas estratégicas. Así, por ejemplo, se podría crear un grupo de trabajo dedicado al tema que contase con la participación de la sociedad civil y que promoviera la ratificación de los Convenios núms. 97 y 143 de la OIT, de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y del Convenio de Viena sobre relaciones consulares.
- La OIT está formulando, a solicitud de sus mandantes, un marco general de utilización voluntaria por parte de los Estados que ayude a una gestión ordenada del proceso migratorio, tomando en consideración los efectos del mismo sobre los países de origen y los países receptores, así como los derechos y las obligaciones de los propios migrantes. Los gobiernos de la región, así como las organizaciones de trabajadores y de empleadores, deberían apoyar la difusión de esas reglas una vez que se presenten a la CIT en 2007 y, en la medida de lo posible, incorporarlas a sus propias políticas migratorias.
- Promover el diálogo social. En 2008 se debería contar con una red regional dedicada a la promoción del trabajo decente para los trabajadores migrantes,

⁴² A comienzos del decenio de 1990, unos 300.000 profesionales y técnicos latinoamericanos y caribeños (cerca del 3 por ciento de su disponibilidad en la región) residían en países distintos del de su nacimiento; más de dos tercios de ese total se concentraba en Estados Unidos. Véase M. Villa y J. Martínez: *Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe*, ponencia presentada en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas, organizado por la CEPAL y la OMI en San José (Costa Rica), del 4 al 6 de septiembre de 2000.

integrada por grupos de trabajo tripartitos en los países receptores de la región y de fuera de ella. La red incluiría a representantes de los trabajadores migrantes documentados. De hecho, se espera que esta iniciativa suscite interés, ya que, por un lado, los empleadores tropiezan con numerosos obstáculos políticos y prácticos al emplear a trabajadores extranjeros, y, por otro, la migración también afecta a las organizaciones de trabajadores, pues los trabajadores migrantes difícilmente pueden ejercer sus derechos de asociación. Las organizaciones de trabajadores en los países de origen, a través de los contactos que mantienen con organizaciones homólogas en los países de destino, pueden ayudar a los trabajadores migrantes a obtener información sobre las oportunidades de empleo y los derechos y deberes de los trabajadores en los países de destino. Se sugiere crear un grupo de trabajo regional de diálogo social sobre los trabajadores migrantes, que se encargue de consensuar políticas de trabajo decente, migratorias y de desarrollo, y de formular recomendaciones claras sobre las líneas de actuación.

- La promoción de políticas que eleven al máximo la contribución de la migración al desarrollo es otro elemento fundamental. Cabe mencionar la necesidad de buscar incentivos que promuevan la inversión productiva de las remesas para hacer frente a la pobreza, la injusticia y la exclusión social que padecen los grupos vulnerables. Deberían considerarse mecanismos (por ejemplo, las remesas colectivas) para asignar recursos al desarrollo de proyectos y programas que generen o incrementen la creación de empleo. Otras opciones que cabría promover son la transferencia de capital y de tecnología por parte de los trabajadores migrantes que ejercen actividades profesionales o empresariales y las iniciativas empresariales transnacionales. Aunque los costos de la transferencia de remesas han bajado, hay que seguir buscando soluciones tecnológicas y estructurales para reducirlos aún más, ya que éstos son superiores al costo marginal del envío.
- Promover la incorporación de la cuestión de la migración a los procesos de integración. A dicho efecto, la meta fijada para 2007 consiste en elaborar un plan de acción que promueva la inclusión de la cuestión de la migración con fines laborales en los procesos de integración en las Américas. Se observa que la cuestión de la migración ha tenido distintos grados de inclusión en los procesos de integración en la región⁴³. Aunque se han producido avances y formulado declaraciones al respecto, aún queda por afrontar el reto de hacer realidad estas recomendaciones, lo cual requiere necesariamente el concurso de los países receptores. Para ello, se propone la concertación de acuerdos bilaterales y multilaterales entre países de acogida y de origen en los que se aborden distintos aspectos de las migraciones. También se propone armonizar las disposiciones relativas a la migración, las leyes y los códigos laborales en los procesos de integración, así como mejorar el intercambio de información sobre los puestos vacantes y las calificaciones requeridas para los trabajadores extranjeros.

251. Otro gran reto es elaborar políticas de trabajo decente y de desarrollo en coordinación con los países receptores. A este respecto, existen buenos ejemplos de compromisos para respetar los derechos laborales de los trabajadores migrantes y mejorar las condiciones laborales de los mismos. En la Declaración Ministerial Conjunta de México y Estados Unidos de América acerca de los derechos laborales de los trabajadores migratorios, emitida en abril de 2002, los Ministros de Trabajo de los dos países ratificaron su compromiso de promover al máximo, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las leyes laborales para proteger a todos los trabajadores⁴⁴. En abril de 2005, el Gobierno Federal de Canadá anunció

⁴³ Existen algunos instrumentos que tratan este tema. En América Central, cabe mencionar la Declaración de Tegucigalpa de junio de 2005; en el Caribe, los acuerdos de la XI Reunión del Consejo para el Desarrollo Humano y Social de la Comunidad del Caribe (CARICOM) de 2004; en la Subregión Andina, la Decisión 545 o Instrumento Andino de Migración Laboral de junio de 2003; y, finalmente, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR de diciembre de 1998. Estos son instrumentos útiles para la migración intrarregional, pero sólo prevén mecanismos declaratorios en relación con la migración extrarregional, que es el tipo predominante.

⁴⁴ La firme aplicación de dichas leyes incluye protecciones básicas para garantizar el pago del salario mínimo y lugares de trabajo seguros y saludables para todos los trabajadores, independientemente de su condición migratoria. Además, en julio de 2004, la Secretaría de Trabajo de Estados Unidos y el Secretario de Relaciones Exteriores de México firmaron un acuerdo conjunto para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores mexicanos.

una iniciativa para trabajadores capacitados en el ámbito internacional, demostrando así su compromiso con la mejora de la integración de los inmigrantes en el mercado laboral canadiense⁴⁵. En ese sentido, se propone que los gobiernos de los principales países de origen de trabajadores migrantes de la región cuenten en 2010 con una estrategia y un plan de acción centrados en la generación de trabajo decente para los migrantes, en coordinación con los principales países de destino. En estos planes de acción se deben contemplar, por un lado, disposiciones sobre el enjuiciamiento de quienes participen en actividades ilegales, la protección y la asistencia de las víctimas, y la coordinación de las investigaciones nacionales e internacionales; por otro lado, actividades para abordar las causas del problema en los países de origen y los canales de acceso a la migración laboral regular y al trabajo decente en dichos países, teniendo en cuenta las dimensiones de género y de raza o etnia. Asimismo, se requieren tanto políticas que promuevan la integración e inclusión sociales y que eliminen la discriminación laboral de los trabajadores migrantes como medidas para promover el acceso a los servicios de salud de los trabajadores migrantes y sus familias y para luchar contra la discriminación y la xenofobia en caso de ser necesario, entre otras.

252. En los países de la región, la elaboración de políticas para gestionar la migración y apoyar a los nacionales emigrados es algo aún incipiente, salvo en los casos ya citados de Canadá, Estados Unidos y México, que cuentan con una cierta tradición en los campos de la investigación del proceso migratorio y de la atención a los migrantes laborales.

En el marco de este acuerdo, la División de Salarios y Horas y la Oficina de Administración de Salud y Seguridad Ocupacionales del Departamento de Trabajo de Estados Unidos firmaron dos Cartas de Intención junto con la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

⁴⁵ Esta iniciativa se centra en mejorar la integración de los profesionales del sector de la salud capacitados a nivel internacional, establecer un programa de reconocimiento de las credenciales extranjeras, desarrollar una iniciativa de capacitación lingüística para los inmigrantes, elaborar un sitio web que proporcione información a las personas que deseen emigrar a Canadá y formular un plan de acción contra el racismo.

5. Los programas de trabajo decente por país

Objetivo

Promover el trabajo decente como objetivo de la estrategia de desarrollo de los países de la región, contribuir al diseño de un plan nacional de generación de trabajo decente y ejecutar un programa específico de acción de la OIT en cada país, para apoyar la puesta en práctica de dicho plan nacional.

Meta

Diseño y ejecución, a partir de 2006, de estrategias nacionales para promover el trabajo decente en todos los países de la región, así como de programas de trabajo decente por país en apoyo de dichas estrategias nacionales.

Justificación

253. El plan nacional de generación de trabajo decente debería responder no sólo a las necesidades que los actores clave de cada país hayan considerado más prioritarias, sino también a la viabilidad de la implementación de la solución dada a las mismas, tomando en cuenta el análisis de las debilidades, fortalezas, oportunidades y riesgos realizado en cada contexto nacional. Desde ya, existe el compromiso de la OIT de poner sus conocimientos, instrumentos y potencial de movilización al servicio de sus mandantes tripartitos, mediante programas de trabajo decente por país (PTDP) que sirvan de apoyo al desarrollo de los planes nacionales de generación de trabajo decente.

Políticas

254. Los PTDP constituyen un marco coherente para organizar la cooperación que prestará la OIT en cada país. Los PTDP son realizados por la OIT en consulta con los gobiernos y los interlocutores sociales. Deben estar basados en una o más prioridades de los planes nacionales de generación de trabajo decente, constituir un marco coherente de políticas y medidas que se refuercen mutuamente, orientarse a resultados prácticos y medibles, y detallar las acciones concretas a través de las cuales la OIT contribuirá al logro de los objetivos definidos en el plan nacional¹.

¹ OIT: Circular núm. 599, *Programas nacionales de trabajo decente*, 2004.

En la medida en que se reconoce que el empleo y el trabajo decente para todos son un medio clave para incidir en la reducción de la pobreza, así como para el logro de los objetivos más amplios de desarrollo de cada país, los PTDP constituyen el canal integrador de la contribución de la OIT a los esfuerzos y marcos más generales de desarrollo nacional. Por ello, deben insertarse en los planes nacionales de desarrollo y en los marcos de programación nacionales e internacionales para la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo existentes (Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, informes sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y programas de lucha contra la pobreza, entre otros), así como establecer sinergias con ellos.

Los PTDP son, por lo tanto, el medio idóneo y privilegiado para la asociación de la OIT con la cooperación internacional para el desarrollo en cada país. Son el instrumento que ilustra y permite a la OIT la participación plena en las iniciativas de coherencia operativa de la asistencia al desarrollo que están siendo implantadas dentro del proceso de reforma del sistema de las Naciones Unidas.

Los PTDP constituyen el marco dentro del cual se articularán, de manera complementaria y convergente, diversas iniciativas de la OIT en apoyo a cada país, financiadas tanto con recursos del presupuesto ordinario de la OIT como, de manera especial, con recursos extrapresupuestarios para la cooperación técnica. En este sentido, los PTDP son el foco privilegiado de captación y canalización de recursos extrapresupuestarios provenientes de fuentes diversas, tanto del propio país como de donantes externos o de otras organizaciones y agencias internacionales, los cuales se agregarán a los recursos «semilla» que serán aportados por el presupuesto ordinario de la OIT. La movilización de recursos extrapresupuestarios en apoyo a los PTDP será realizada tanto a nivel local como central.

255. Los PTDP deben contribuir a la definición de una estrategia de promoción del trabajo decente, de acuerdo con las particularidades del país y con el concurso de los actores clave (gobiernos y organizaciones de trabajadores y de empleadores). Las políticas y acciones propuestas por la OIT en el marco del presente informe constituyen un marco de referencia para la determinación de incorporar el trabajo decente en las estrategias de desarrollo nacional y, una vez aceptadas a nivel nacional, son una base para la elaboración de los PTDP. El proceso de formulación e implementación de los mismos requiere de seis pasos importantes:

- Realización de un análisis global de la situación del trabajo decente y su déficit en el país, determinando los aspectos laborales y sociales más relevantes, en el contexto de sus propios planes y estrategias nacionales y de los planes y estrategias de cooperación internacional.
- Establecimiento de prioridades que reflejen un amplio acuerdo entre los mandantes y otros actores clave.
- Determinación de los objetivos y estrategias de los PTDP, analizando y evaluando las capacidades y debilidades de los países, así como las oportunidades (entre las que se incluyen las posibilidades de cooperación internacional) y amenazas del entorno.
- Establecimiento de un plan de recursos nacionales y de cooperación para la implementación de los objetivos y prioridades identificadas.
- Aplicación del programa y desarrollo de un plan de gestión del mismo.
- Diseño e implementación de un sistema de seguimiento de los PTDP para supervisar los logros y resultados e informar de ellos.

256. La formulación de los PTDP es responsabilidad de la OIT, en consulta con los gobiernos y los actores sociales. El contenido de dichos programas dependerá, por tanto, de las particularidades de cada país y de las prioridades que cada uno establezca. Deberán detallarse las acciones específicas de la OIT a través de las cuales se pretende apoyar una o varias de las políticas públicas respaldadas por el plan nacional para generar trabajo decente, así como el fortalecimiento de las instituciones que intervienen en la elaboración o ejecución de dichas políticas.

5.1. Las políticas públicas y los programas de trabajo decente por país

257. Las políticas planteadas en el presente informe presentan una combinación de elementos que deben ser materia de análisis y evaluación en cada país, para determinar las prioridades y establecer los objetivos y estrategias programáticos específicos. Como se señaló anteriormente, la selección de estas propuestas, junto con otras que cada país defina, debería dar lugar a un plan nacional de trabajo decente, como parte de la estrategia nacional de desarrollo.

258. Las políticas consideradas en esta agenda hemisférica constituyen un repertorio de referencia para la definición de los planes nacionales de trabajo decente. La OIT apoyará a los gobiernos de los países de la región, con la participación activa de empleadores y trabajadores, a diseñar dicho plan y a seleccionar las políticas prioritarias que lo componen, así como a determinar la contribución específica en que se requiere asistencia técnica de la OIT, en una o varias de las políticas seleccionadas, a través del programa nacional de trabajo decente del país de que se trate.

5.2. Los aspectos institucionales de los programas de trabajo decente por país

Objetivo

Desarrollar las capacidades institucionales requeridas para la implementación de las políticas consideradas en los programas de trabajo decente por país.

Meta

En los diez próximos años se velará por:

- 1) mejorar la capacidad de gestión de las políticas laborales;
- 2) fortalecer y desarrollar las organizaciones de los actores sociales, y robustecer el diálogo social;
- 3) instaurar una autoridad del trabajo sólida y que tenga un potencial de detección de infracciones un 50 por ciento superior respecto a su potencial actual, e
- 4) incrementar los conocimientos del funcionamiento del mercado laboral y de las condiciones de trabajo, con sistemas integrados y modernos de estadísticas laborales.

Justificación

259. Uno de los aspectos institucionales de los programas de trabajo decente por país debe ser, sin duda, el fortalecimiento y la modernización de la administración del trabajo. A este respecto, ya se planteó anteriormente, en la sección 4.2.8, la necesidad de fortalecer los servicios de empleo, tanto públicos como privados. En los siguientes acápites de esta sección se plantean propuestas de política en torno a cuatro aspectos adicionales de la administración laboral, a saber, la integración de políticas y la gestión articulada de las mismas, la autoridad del trabajo la investigación, información y desarrollo de conocimientos sobre la estructura y funcionamiento del mercado de trabajo así como de las condiciones de trabajo, y el aprovechamiento de la institucionalidad generada por los procesos de integración subregional o regional.

260. Por otra parte, y como se ha señalado reiteradamente a lo largo de este informe, no habrá diálogo social efectivo – sea a nivel nacional, sectorial, local, de empresa – si no se cuenta con actores sociales fortalecidos, que estén bien organizados y formados; que sean capaces de evaluar la realidad y promover los cambios, amén de operar sobre ellos en su propio beneficio y en el de la sociedad que integran, y que reconozcan, paralela y efectivamente, los derechos; que den valor a los ámbitos de la participación y el consenso, y que sean conscientes de que para enfrentar las actuales circunstancias es preciso que la confrontación ceda progresivamente paso a la cooperación, en el marco de la legislación laboral y de los derechos allí instituidos.

Políticas

5.2.1. Integración de políticas y gestión adecuada y articulada de las mismas

261. En cuanto al fortalecimiento institucional para el diseño y la ejecución de políticas consideradas en los programas de trabajo decente por país, es importante que los ministerios de trabajo evalúen sus propias capacidades políticas, y técnicas para diseñar y aplicar políticas y se doten de mayores recursos y capacidades técnicas. En ciertas circunstancias, la falta de una institucionalidad adecuada determina que algunos programas o políticas importantes terminen teniendo resultados inferiores a lo que hubiera cabido esperar dado su potencial, o sirviendo con fines distintos de aquellos por los que fueron concebidos. Se necesita en estos casos fomentar la estabilidad y continuidad de las instituciones públicas que producen resultados importantes y los cuadros técnicos con los que cuentan, por ejemplo, mediante reformas en la carrera pública.

262. Por otra parte, la eficacia de las políticas públicas de largo plazo dependerá no sólo del contenido de dichas políticas, sino también de su permanencia en el tiempo. Esta última requiere la estabilidad de las instituciones públicas y de su personal, tanto técnico como administrativo. Sin embargo, con frecuencia se observa en muchos países de la región una alta rotación de dicho personal. Esta es una de las principales debilidades que se observan en la institucionalidad pública de buen número de países de la región para promover eficazmente una agenda de crecimiento económico con trabajo decente. Por ello, la institucionalización de la carrera del servicio público constituye un requisito fundamental para que esa agenda pueda desarrollarse efectiva y eficazmente.

263. Otro aspecto importante es el alcance de las políticas. La mayoría de las veces éstas se limitan a programas o experiencias pequeñas. En estos casos, los Estados tienen el reto de articular sus esfuerzos en el marco de una visión de largo plazo y convertir esas experiencias en verdaderas políticas de Estado que alteren o remuevan las restricciones para la expansión de los beneficios de las políticas implementadas.

264. La principal potencialidad de los Estados para promover dicha agenda es su propia capacidad política y competencia técnica para diseñar y aplicar políticas públicas en los diferentes campos o áreas señaladas en el presente informe. Ello supone, muy posiblemente, dar por zanjado el debate sobre mercado y Estado, de principios del decenio pasado. La experiencia de los quince últimos años muestra que ambos son igualmente necesarios. Se necesita un mercado mayor y mejor, pero también un Estado más grande y eficaz, lo cual no significa necesariamente que sea un Estado más voluminoso en términos de número de instituciones y de funcionarios. Se necesitan políticas públicas para facilitar el adecuado funcionamiento de los mercados, pero sin mercados eficientes y sin políticas públicas orientadas a esa finalidad, el costo del funcionamiento del Estado se convierte en un pesado lastre para la sociedad.

265. Se requiere, además, insistir en la responsabilidad del Estado para integrar y articular las diferentes políticas, y en el poder que para ello tiene. Un adecuado diseño y una eficaz aplicación de políticas públicas mermaría considerablemente esa eficacia de no estar éstas integradas en un enfoque a largo plazo, y

articuladas entre sí. La experiencia nos ha demostrado que la simple suma de buenas políticas públicas no es suficiente para disponer de una buena política de largo plazo en materia de crecimiento económico con trabajo decente.

266. La integración y articulación de las políticas públicas con este objetivo de crecimiento y trabajo decente exige, cuando menos, considerar en el ámbito estatal las medidas siguientes. Por una parte, integrar a los ministros de trabajo y de educación en las labores de los gabinetes ministeriales económicos. Por otra, crear instancias de concertación social, tripartitas o más amplias, de dichas políticas, si se quiere pasar de unas políticas de gobierno de corto plazo a unas políticas de Estado de largo plazo. De igual modo, involucrar más decididamente que ahora, al mundo académico en los procesos de concepción y formulación de las políticas públicas. Tanto en el terreno del desarrollo de capacidades políticas y técnicas de los ministerios de trabajo como en el de la integración de políticas, la región ya ha logrado ciertos avances. Por ello debe fomentarse la cooperación horizontal entre países, a efectos de que aquellos que han logrado mayor desarrollo en estos aspectos puedan transferir sus experiencias a los demás.

5.2.2. Organizaciones de los actores sociales

267. El fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores y de empleadores dependerá de ellos mismos, pero también de la acción del Estado y de la disposición al diálogo entre ambos sectores.

268. Es importante que tanto los empleadores como los trabajadores incrementen sus campañas de afiliación de nuevos miembros, y también de descentralización institucional.

269. Sin embargo, lo anterior no será suficiente para fortalecer las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Se requiere, además, que el Estado remueva, allí donde existan, los obstáculos administrativos y jurídicos que pudieran obstruir la constitución de sindicatos de trabajadores o de asociaciones empresariales. A este respecto es pertinente recordar, una vez más, que la independencia y la autonomía sindical y gremial son un principio fundamental de la OIT que todo Estado Miembro está obligado a respetar escrupulosamente.

270. Similar importancia tienen las medidas que adopten las organizaciones de empleadores para eliminar cualquier tipo de práctica antisindical que pudiera existir en el plano empresarial, sean prácticas para impedir la constitución de sindicatos o para obstaculizar la negociación colectiva. Las organizaciones de trabajadores, por su parte, deberán hacer el mayor esfuerzo posible por incrementar su capacidad técnica de modo que el diálogo social sea lo más fructífero posible.

271. Un aspecto importante para el fortalecimiento de las organizaciones de los actores sociales es aquel relacionado con el financiamiento de sus actividades, en especial de los equipos técnicos que les permitan prestar a sus afiliados unos servicios de asesoría y apoyo adecuados. Es cierto que el aporte económico de los trabajadores e instituciones afiliadas debe ser la principal fuente de financiamiento, además de los ingresos generados por las actividades que estas organizaciones realicen. Sin embargo, ello no parece ser suficiente, dada la debilidad de las organizaciones, especialmente las sindicales. Por ello, ciertos esquemas como el aporte salarial para la educación laboral en Panamá y otros esquemas similares deberían ser evaluados y, en su caso, adaptados y adoptados en los diferentes países de la región.

5.2.3. Autoridad del trabajo

272. La administración del trabajo es y debe ser un todo integrado, un sistema armónico. Sin embargo, en el presente informe no se trata de abarcar el conjunto de la administración del trabajo, sino de detenerse en dos de sus componentes más importantes: la autoridad del trabajo y las estadísticas y estudios laborales.

273. Una de las instituciones importantes de la administración del trabajo es la autoridad del trabajo que permite y materializa la aplicación efectiva de los derechos y leyes y demás normas pertinentes. Lamentablemente, en muchos países de América Latina ésta no ha sido una prioridad para los gobiernos. De hecho, una estadística preocupante es que sólo hay un inspector por cada 200.000 trabajadores en la región². Sin embargo, el tema de la débil autoridad va más allá de la inspección. En general, la probabilidad de detectar infracciones laborales es bastante baja y la capacidad de la autoridad de trabajo para fijar sanciones viene limitada por procedimientos que deben ser modernizados, ya que en la actualidad son poco predecibles³.

274. Por ello, se requiere implementar un sistema articulado de solución de conflictos que sea transparente y justo para ambas partes de la relación laboral. Un esquema sencillo de solución de conflictos se puede plantear en tres fases. En la primera se necesita aplicar políticas que consoliden el rol preventivo del sistema, como difusor de la legislación y asesor de las partes. Se trata de asegurar que cada actor involucrado conozca las normas laborales y las sanciones por no cumplirlas, así como los procedimientos de inspección. Para que este sistema funcione, esta etapa de difusión debe ser individualizada sobre la base de registros de empresas actualizados y dinámicos.

275. En la segunda fase se asume la hipótesis de que se ha producido un conflicto en la relación laboral y de que hay dos caminos para resolverlo⁴. Uno de ellos es el mecanismo de la conciliación de las partes, que puede ser obligatorio, pero tomando en cuenta que la conciliación no puede modificar los derechos, sino simplemente negociar las facilidades o modalidades de cumplimiento de estos derechos. El resultado puede ser una conciliación satisfactoria para ambas partes o bien una conciliación frustrada con lo cual el procedimiento termina ante el poder judicial. La segunda posibilidad es que el conflicto quede latente hasta que se proceda a una inspección laboral, sea ésta instada por parte o practicada de oficio, y entonces puede haber dos resultados: que exista una infracción, ante lo cual el sistema de inspección debe poder determinar una sanción, o que ello no ocurra y la empresa esté cumpliendo todos sus derechos laborales. En el primer caso, si hay infracción se abren dos alternativas: que la empresa pague efectivamente o que el sistema ofrezca facilidades de pago, como existe para el caso de las pequeñas empresas chilenas, por ejemplo, donde una forma de «pagar» las multas por infracciones laborales es asistir a cursos informativos sobre los derechos laborales, o bien que la empresa impugne la sanción, por razones diversas, y entonces el proceso termina ante el poder judicial⁵.

276. En la tercera fase las acciones se deben concentrar en los resultados del poder judicial, que suelen ser poco predecibles. Dada la importancia del tema judicial en el éxito de una buena inspección, se requieren medidas que en los procesos laborales aseguren independencia, predictibilidad y rapidez.

277. Un aspecto adicional lo constituye el proceso mismo de la inspección, que debe ser fortalecido. Aquí se proponen tres tipos de medidas. En primer lugar, realizar acciones orientadas a consolidar los sistemas de inspección del Estado en un solo sistema de inspección única. No es posible que países donde los recursos son escasos existan diversos tipos de inspección – tributaria, de seguridad y salud en el trabajo, de otras normas laborales, etcétera – que no se articulen para poten-

² En rigor, se debería hablar de «inspectores por cada equis número de empresas», pero dada la realidad estadística latinoamericana, donde la información sobre empresas no se ha desarrollado de manera suficiente, un buen proxy es el número de «inspectores por cada equis trabajadores».

³ En Perú se encontró que la probabilidad de detección del Ministerio de Trabajo es de 4 por ciento en tanto que la de la administración tributaria es de 67 por ciento y de los municipios locales se sitúa en una cifra similar. Chalcaltana (2003), Lima.

⁴ Se han separado estas dos alternativas en base a un ejercicio teórico, pues en la práctica puede haber interacción entre ambas alternativas.

⁵ Un tema importante es aquel caso en que la inspección no encuentre infracción en la empresa. Lo habitual es que la inspección sólo genere resultados cuando se detecta una infracción, pero cabe preguntarse si aquellas empresas que sí cumplen deben recibir algún tipo de acreditación por parte del inspector respecto de este cumplimiento. En Perú se debatió hace poco sobre este punto, a partir de un sistema de buenas prácticas en relaciones laborales, pero no se pudo llegar a aplicar por diversas razones.

ciar sus resultados⁶. En segundo lugar, articular los sistemas de inspección con los esfuerzos de los actores sociales: los trabajadores que tienen interés en que se cumplan sus derechos y los empresarios que sí cumplen y que tienen interés en que se sancione a otras empresas que compiten deslealmente. Finalmente, mejoras en los procedimientos de inspección (bases de datos, definiciones muy claras, etcétera) que no suelen estar estandarizados. La idea central es que la inspección también sea transparente y predecible, al tiempo que sólida.

278. Una experiencia bastante fructuosa, que sigue los criterios generales señalados en los puntos anteriores, es la de Chile. Desde finales de 2003 se aplica en Chile el Programa de Sustitución de Multas por Capacitación, en el que se prevé la posibilidad de capacitarse en lugar de pagar la multa derivada de una infracción laboral, una vez subsanada la causal de infracción. El programa se orienta a microempresarios (empresas con un máximo de nueve trabajadores), los cuales suelen desconocer la normativa laboral. El programa exige obligatoriamente que el representante legal de la empresa sea quien asista a la citación del Ministerio. El trámite es sencillo: al recibir una multa, el empresario puede enviar una solicitud de sustitución, que a su vez puede ser aceptada o rechazada por la Dirección de Trabajo según los antecedentes del empresario (uno de los requerimientos es que en el mismo año no haya solicitado una sustitución de otra multa). El curso incluye principalmente aspectos referentes a la normatividad laboral y herramientas de gestión de la empresa y su duración es de seis horas en dos sesiones, o de cuatro horas en una sesión (dependiendo del caso). De solicitar el curso y no asistir, el empresario tendrá que pagar su multa inicial, pero duplicada. Los resultados son elocuentes. En el año 2004 se capacitó a un total de 1.368 microempresarios (464 de ellos, mujeres) en 126 talleres. El programa ha funcionado en todas las regiones y ha permitido capacitar a más de 100 empresarios por mes en lo que lleva operando. La cifra es alentadora dada la complejidad de coordinar todas las áreas del servicio. Para el futuro, el programa se plantea perfeccionar el sistema partiendo de las mismas experiencias, tanto de los usuarios como de los supervisores.

5.2.4. Conocimiento mayor y más preciso de los mercados y de las condiciones de trabajo

279. Además de una autoridad del trabajo fortalecida, otro elemento fundamental para la puesta en marcha de la agenda hemisférica de políticas de trabajo decente es la existencia de una base informativa completa sobre todos los determinantes del volumen y la compensación del mercado de trabajo, así como de las condiciones de trabajo en la región. En el pasado decenio hubo un interesante progreso en la región en esta dirección gracias a la puesta en marcha de programas que han mejorado significativamente la calidad de las encuestas de hogares. Así, se han podido establecer mejor las características de la inserción laboral de los trabajadores, sus remuneraciones, condiciones de trabajo, acceso a protección, y hasta sus modalidades de contratación en ciertos casos.

280. Aunque este esfuerzo ha sido sumamente importante, es claramente insuficiente para tener un panorama completo del mundo del trabajo. El punto central es que en los hogares se pueden encontrar los síntomas de los problemas laborales, pero no necesariamente sus causas. A lo más, en los hogares sólo se pueden encontrar aquellas causas que se originan en los trabajos mismos, como el bajo nivel educativo y ciertas características personales, familiares o hasta comunales de los trabajadores. Pero esos no son los problemas centrales que como se ha visto tienen que ver con la estructura de la economía y su baja productividad. La productividad, por ejemplo, no puede ser establecida sólo considerando las características de los trabajadores, ya que de igual o mayor importancia son los medios de producción con los cuales operan y hasta las tendencias macroeconómicas. Así, para medir bien estas variables se requiere un esquema integrado de estadísticas

⁶ En Argentina y Perú se han dado pasos en este sentido firmando convenios entre los ministerios de trabajo y las autoridades tributarias. Los resultados son bastante elocuentes.

laborales que combine la información de los hogares con la de las empresas, y también la de los registros administrativos.

281. Las áreas prioritarias de acción en este sentido deberían ser que todos los gobiernos de la región cuenten con indicadores de trabajo decente que permitan el seguimiento de las políticas (cobertura, eficacia e impacto), así como indicadores de productividad del trabajo (para lo cual se requiere la elaboración de encuestas de establecimientos a través de un programa similar al existente para las encuestas de hogares denominado MECOVI) e indicadores para colectivos específicos como los migrantes, los grupos étnicos y raciales y el sector rural.

282. Junto con este esquema de medición estadística, se necesita un proceso de análisis y seguimiento de políticas. Casi toda la discusión sobre política de empleo en la región – incluyendo las propuestas de reforma laboral – se ha venido manteniendo con la información de las encuestas de hogares. Sin embargo, un elemento esencial de toda política es que los costos que entrañe su aplicación sean menores que los beneficios potenciales por ella generados, lo cual plantea la necesidad de realizar estudios prospectivos sobre los costos y los beneficios de las propuestas de política. Así pues, resultarían sumamente útiles unos sistemas de análisis estructurados (publicaciones, análisis, etcétera) y de equilibrio general (tal como se está planteando actualmente en Argentina con una oficina especializada de análisis macroeconómico en el Ministerio de Trabajo) a fin de establecer y analizar todas las dimensiones involucradas en las medidas de política habitualmente discutidas. Es imprescindible que en las propuestas de política se superen los tradicionales análisis de equilibrio parcial que suelen sustentarlas.

5.2.5. *La institucionalidad de los procesos de integración*

283. En un mundo globalizado, buena parte de las políticas aplicadas por los países tropiezan rápidamente con límites naturales en cuanto a sus efectos potenciales. Por ello, hay aspectos en los cuales la integración regional, en general, y la armonización de las políticas, en particular, es una necesidad imperiosa. En la región hay un creciente interés en los procesos de integración, algunos de los cuales trascienden el ámbito del comercio, e incluso de la economía, para plantearse, además, objetivos políticos y sociales. No es un proceso sencillo. Un elemento de discusión muy importante radica en si esos procesos, además de contribuir a la creación de riqueza y a la generación de mayores oportunidades de inversión y de negocios, también deberían tener un componente sociolaboral asociado y explícito y, en caso afirmativo, cuál sería la naturaleza de este componente. Una de las vías que se podría explorar es la de incorporar la ejecución de la agenda hemisférica aquí propuesta a las instituciones creadas por los diferentes procesos de integración.

284. En el ámbito de la integración, uno de los aspectos en los que los países de la región han mostrado mayor interés es la creación de un sistema de cooperación en materia de administración del trabajo. En relación con ello, y a solicitud de la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo (CIMT), la OIT formuló, en conjunto con la Organización de los Estados Americanos (OEA), una propuesta para la constitución de la Red Interamericana de Administración Laboral (RIAL) que debería ser constituida a la mayor brevedad y apoyada por todos los países de la región.

Epílogo

285. Concluyo este informe reiterando a los constituyentes de la OIT en las Américas mi firme convicción de que es hora de adoptar la generación de trabajo decente como uno de los objetivos de desarrollo nacional, lo cual presupone que todos nosotros apliquemos estrategias nacionales en esa dirección. La agenda hemisférica que aquí se propone y las correlativas metas y políticas que concretamente se recomiendan constituyen, previa su adaptación a las especificidades de cada país, un marco idóneo para formular esas estrategias nacionales. La Oficina Internacional del Trabajo está al servicio de los Estados Miembros de la OIT para cumplir programas de trabajo decente por país en apoyo de dichas estrategias. Hay aún mucho por hacer, pero vamos por buen camino.

286. Agradezco a todas las delegaciones su presencia en esta XVI Reunión Regional de los Estados Miembros de la OIT en las Américas. También expreso mi agradecimiento y el de la OIT al señor Presidente de Brasil, quien ofreció su país para organizar la reunión, así como a su Ministro de Trabajo y a las distintas autoridades que nos han apoyado en todo el proceso de organización de la misma. Muchas gracias a todos.

Juan Somavia

Recientes pronunciamientos sobre el trabajo decente en las Américas

Año	Actividad	Lugar	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	Mayo	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
2003	XIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo ¹	Salvador de Bahía (Brasil)									24-26			
	XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno ²	Santa Cruz de la Sierra (Bolivia)											14-15	
2004	Declaración de Nuevo León – Cumbre Extraordinaria de las Américas ³	Monterrey (México)	13											
	Declaración de Guadalajara – III Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea ⁴	Guadalajara (México)					28-29							
	Conferencia Regional de Empleo – MERCOSUR ⁵	Buenos Aires (Argentina)				15-16								
	XIV Cumbre Iberoamericana ⁶	San José (Costa Rica)											19-20	
	Conferencia Regional sobre Empleo – ANDINA ⁷	Lima (Perú)											22-23	
2005	Foro Tripartito Subregional para el Empleo – Centroamérica, Panamá y República Dominicana ⁸	Tegucigalpa (Honduras)						28-30						
	XIV Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo ⁹	México DF (México)									26-27			
	XV Cumbre Iberoamericana ¹⁰	Salamanca (España)										14-15		
	IV Cumbre de las Américas ¹¹	Mar del Plata (Argentina)											4-5	

¹ http://www.oas.org/documents/ConferenciaTrabajoBrazil/DeclaracionSalvador_spa.pdf; http://www.oas.org/documens/ConferenciaTrabajoBrazil/PlanAccionSalvador_spa.pdf.

² «Tenemos la certeza de que la pobreza no se resuelve con planes asistenciales. Aun cuando éstos constituyan un paliativo obligado hasta la efectiva solución del problema, debe evitarse que cristalice una sociedad dividida entre quienes tienen trabajo y quienes son asistidos. Por ello, nos proponemos impulsar todas las acciones necesarias para disminuir las elevadas tasas de desocupación que castigan a nuestras sociedades, generando condiciones propicias para el desarrollo de los negocios y la inversión productiva y mediante programas de capacitación y de generación de empleo que permitan insertar a los desempleados en las actividades productivas. Asimismo reafirmamos nuestra convicción de que el trabajo decente, tal como es concebido por la OIT, es el instrumento más efectivo de promoción de las condiciones de vida de nuestros pueblos y de su participación en los frutos del progreso material y humano.» <http://www.cumbresiberoamericanas.com>.

³ «Reconocemos que la superación de la pobreza, el hambre y la desigualdad social son grandes retos que enfrentan muchos países del hemisferio en el siglo XXI. Estamos convencidos de que las políticas económicas y sociales coordinadas e integradas son un requisito para el éxito en el combate a la desigualdad de oportunidades y la marginación, y que tales políticas son pilares fundamentales para edificar una sociedad más justa. Enfatizamos que el trabajo, el empleo y el ingreso son esenciales para una política social incluyente (...). Estamos comprometidos con los principios del trabajo decente establecidos por la Organización Internacional del Trabajo y promoveremos la aplicación de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, con el convencimiento de que el respeto

de los derechos y la dignidad de los trabajadores es un elemento esencial para alcanzar la reducción de la pobreza y el desarrollo social y económico sostenible de nuestros pueblos.» http://www.ftaalca.org/Summits/Monterrey/NLeon_s.asp.

⁴ «Estamos comprometidos con los principios del trabajo decente proclamados por la Organización Internacional del Trabajo, con la convicción de que el respeto por los derechos y la dignidad de los trabajadores es vital para lograr la reducción de la pobreza y el desarrollo social y económico sostenible de nuestros pueblos.» http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/declar/01_decl_polit_final_es.pdf.

⁵ <http://www.trabajo.gov.ar/crem/contexto.htm>.

⁶ «Reafirmamos que la inversión eficiente en educación determinará las posibilidades de afrontar con éxito el desempleo que obstaculiza el crecimiento y desarrollo de nuestros países y amenaza con la exclusión social a amplios sectores de la población. La capacitación continuada y todas aquellas iniciativas que ofrezcan una mayor calificación técnica y profesional son un instrumento esencial para la consecución de un empleo decente.» <http://www.oei.es/xivcumbredec.htm>.

⁷ <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/act23-11-04.htm>.

⁸ http://portal.oit.or.cr/dmdocuments/foro/declaracio_tripartita.pdf.

⁹ http://www.oas.org/udse/espanol/cpo_trab_14minist.asp.

¹⁰ «Reafirmamos nuestro compromiso de generar las condiciones propicias en torno a la creación de más y mejores empleos. En este sentido, otorgamos al trabajo decente, como derecho humano, un lugar central en la agenda iberoamericana por su importante contribución al desarrollo económico y social y como forma de impulsar una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico, favoreciendo la inclusión social, el respeto de los derechos de los trabajadores y un aumento de los niveles de vida de nuestras poblaciones.» <http://www.cumbre-iberoamericana.org/cumbrelberoamericana/ES/Prensa/comunicadosPrensa/15-10-2005-60.htm>

¹¹ <http://www.summit-americas.org/NextSummit-esp.htm>.
