

*revista española de*  
**desarrollo  
y cooperación**

# REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN

*Edita*

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

## EQUIPO EDITORIAL

### DIRECCIÓN

José Ángel Sotillo Lorenzo (*Universidad Complutense de Madrid*)

### CONSEJO ASESOR

David Álvarez Rivas (*Universidad Complutense de Madrid*)  
Carmelo Angulo Barturen (*Universidad Camilo José Cela*)  
Javier Bernabé Fraguas (*Universidad Complutense de Madrid*)  
Daniel Boyano Sotillo (*consultor de organizaciones de la sociedad civil*)  
Ígor Filibi López (*Universidad del País Vasco*)  
Jorge García Burgos (*investigador de la Universidad Complutense de Madrid*)  
Juncal Gilsanz (*investigadora del IUDC-UCM*)  
Felipe González (*Universidad Pública del País Vasco*)  
Dolores Martín Villalba (*experta en gobernanza y desarrollo*)  
Almudena Moreno (*Alianza por la Solidaridad*)  
Leire Pajín (*consultora de organismos internacionales*)  
Carlos Ramos (*consultor internacional*)  
Juan Manuel Toledano (*consultor internacional*)  
Jorge Quindimil (*Universidad da Coruña*)

### COORDINACIÓN EDITORIAL

Leticia Bendelac Gordon (*IUDC-UCM*)  
Tahina Ojeda Medina (*IUDC-UCM*)

### CONSEJO DE REDACCIÓN

Bruno Ayllón Pino (*Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador*)  
Guy Bajoit (*Universidad Católica de Lovaina, Bélgica*)  
Enara Echart Muñoz (*Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro, Brasil*)  
Juan Pablo Prado Lallande (*Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México*)  
Irene Rodríguez Manzano (*Universidad Santiago de Compostela, España*)  
Eugenio Sánchez Alcázar (*Universidad de Murcia, España*)  
Javier Surasky (*Universidad Nacional de La Plata, Argentina*)

ISSN: 1137-8875 | D.L.: M-21909-1997

La REDC se encuentra en los siguientes índices, bases de datos, colecciones y resúmenes: Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanidades (RESH), LATINDEX, Ciencias Sociales y Humanidades del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (ISOC), Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas (DICE) y Matriz de información para la evaluación de revistas (MIAR).



Cómo contactar con el IUDC-UCM:

**Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.  
Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM)**

Donoso Cortés, 65 - Sexto. 28015 Madrid

Teléfono: (+34-1) 394 64 09 / 18 –Facsimil: (+34-1) 394 64 14

Correo electrónico: [iudcucm@pdi.ucm.es](mailto:iudcucm@pdi.ucm.es) –URL: <http://www.ucm.es/info/IUDC>



Este monográfico se realizó con el apoyo de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo.

*revista española de*  
**desarrollo  
y cooperación**

**nº 34**

**Primavera - verano de 2014**

**Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación**

Número coordinado por:  
Beatriz Quintanilla (Universidad Complutense de Madrid)  
y Florencio Gudiño (Organización Internacional del Trabajo)

# Sumario

- 7.....Introducción. El empleo de calidad como motor del desarrollo  
*Elizabeth Tinoco*

## TEMA CENTRAL. TRABAJO DECENTE Y DESARROLLO

- 19.....Crecimiento, formalización y desarrollo: el caso de Perú  
*Juan Chacaltana y Claudia Ruiz*
- 33.....Más allá de la crisis: el empleo juvenil en España, 2006 a 2012  
*Vanina Farber y Gayle Allard*
- 51.....Prevención y erradicación del trabajo infantil en América Latina: una lucha compartida en el Proyecto Regional IPEC-OIT/AECID  
*Elena Montobbio de Balanzó, Guillermo Dema y María Olave*
- 61.....La adecuación de la protección por desempleo  
*Jaime Cabeza Pereiro*
- 75.....Pasado y presente de la protección de la maternidad en los convenios de la OIT y en España  
*María Amparo Ballester Pastor*
- 89.....Trabajo decente en América Latina: ¿mito o realidad?  
*Vasco Torres de León*
- 103.....Gobernanza y medios de solución autónoma de conflictos laborales. La experiencia española  
*Martín Borrego Gutiérrez*

- 115.....Una mirada crítica desde los movimientos sociales al mundo del trabajo  
*Daniel Boyano Sotillo*

### OTROS TEMAS

- 125.....¿Acaso era el lobo tan fiero como lo pintaban? El Servicio Europeo de Acción Exterior y la Política de Desarrollo de la Unión Europea  
*Luis N. González Alonso*

### SECCIONES FIJAS

- 139.....¿Reconduciendo el camino? La agenda global de la cooperación internacional para el desarrollo. Primer semestre de 2014  
*Juan Pablo Prado Lallande y Pedro Manuel Rodríguez Suárez*
- 155.....Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (octubre de 2013 a abril de 2014)  
*Javier Surasky*
- 175.....Sección de la política española de la cooperación internacional y desarrollo 2014 y el avance hacia la irrelevancia de una política de ayuda al desarrollo con menos ciudadanía y más control financiero  
*Katty Cascante Hernández*

### RESEÑAS

- 188.....Las naciones oscuras. Una historia del Tercer Mundo  
*Tahina Ojeda*
- 190.....Tendencias hacia la regionalización mundial en el ámbito del siglo XXI: América, Asia, África, Europa y Medio Oriente  
*Tahina Ojeda*
- 192.....Marco institucional y régimen jurídico del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)  
*Jacob Amo*
- 194.....Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano  
*Bruno Ayllón Pino*



# Introducción

## El empleo de calidad como motor del desarrollo

### *Quality employment as a driver of development*

ELIZABETH TINOCO\*



#### PALABRAS CLAVE

**América Latina y el Caribe; Empleo; Desarrollo; Informalidad; Productividad laboral.**

**RESUMEN** Este artículo es una reflexión acerca de la vinculación entre el trabajo decente y el desarrollo socio-económico. A partir de un breve análisis de la situación actual del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe, caracterizado por el bajo desempleo, la baja productividad laboral y la informalidad, la autora propone algunos elementos esenciales de una estrategia de desarrollo centrada en la promoción de empleos de calidad para la región.

#### KEYWORDS

**Latin America and the Caribbean; Employment; Development; Informality; Labour productivity.**

**ABSTRACT** This article is a reflection on the link between decent work and socio-economic development. After a brief analysis of the current situation of the labour market in Latin America and the Caribbean, characterized by low unemployment, low labour productivity and informality, the author proposes some essential elements of a development strategy focused on promoting quality jobs for the region.

#### MOTS CLÉS

**Amérique latine et Caraïbes; Emploi; Développement; Informalité; Productivité du travail.**

**RÉSUMÉ** Cet article est une réflexion sur le lien entre travail décent et développement socio-économique. Après une brève analyse de la situation actuelle du marché du travail en Amérique latine et les Caraïbes, caractérisé par un chômage faible, faible productivité du travail et de l'informalité, l'auteur propose quelques éléments essentiels d'une stratégie de développement axée sur la promotion d'emplois de qualité pour la région.

---

\* Elizabeth Tinoco es directora general adjunta y directora regional para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo.

## Introducción

**L**a Organización Internacional del Trabajo (OIT) lleva 95 años comprometida con el desarrollo económico y la justicia social. Cuando en 1919 las naciones signatarias del Tratado de Versalles crearon esta organización reconocieron que las condiciones de trabajo que entrañan injusticia, miseria y privaciones son una amenaza para el desarrollo pacífico y armonioso de las sociedades. En los años que siguieron, en condiciones no siempre fáciles, la OIT continuó abogando por mejorar el empleo y asegurar la protección social, tanto mediante el trabajo normativo —encarnado en convenios, recomendaciones y pronunciamientos de los órganos de control— como mediante la asistencia técnica a gobiernos, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores.

El apoyo de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe a este número especial de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* manifiesta el reconocimiento de la existencia de un vínculo estrecho entre trabajo decente y desarrollo. Los análisis académicos rigurosos son esenciales para comprender mejor la naturaleza de esta relación. Las conclusiones y hallazgos de la investigación independiente permiten diseñar programas de cooperación más pertinentes a las necesidades de los países y con mayor impacto. Para ello, la OIT se ha consolidado como una organización capaz de generar y gestionar eficazmente conocimientos sobre el mundo del trabajo y sobre su vinculación con el desarrollo económico, social e institucional de los países.

### El vínculo entre empleo y desarrollo

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio incluyen, como meta específica del objetivo de erradicación de la pobreza y el hambre, el propósito de “lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes” (meta 1B). En el informe “El futuro que queremos”, documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible realizada en Brasil en junio de 2012, se menciona también como una esfera temática fundamental la “promoción del empleo pleno y productivo, el trabajo decente para todos y la protección social”. El párrafo 147 de esta declaración es elocuente al reconocer que “la erradicación de la pobreza, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, la integración y la protección sociales están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente, y que deben crearse entornos propicios para promoverlos a todos los niveles”.

1 Naciones Unidas (2012): *El futuro que queremos*, documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), A/CONF.216/L.1, 22 de junio, Río de Janeiro.

Este consenso internacional es relevante en América Latina y el Caribe, tal como demuestra el informe de seguimiento a Río+20 coordinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), en el que participaron todas las agencias del sistema<sup>2</sup>. En sus conclusiones, este documento sugiere la necesidad de re-pensar el modelo de desarrollo de la región a partir de una serie de lecciones aprendidas en los últimos quince años. Una de estas lecciones es que el desarrollo social no es solamente producto de los programas sociales, sino sobre todo de las políticas de mercado de trabajo orientadas especialmente a generar empleos de mayor productividad que permitan “cerrar las brechas de desigualdad” en el mercado laboral. La clave es el empleo formal, tal como se explica en el siguiente párrafo:

Dada la incidencia del crecimiento y la estabilidad macroeconómica en la reducción de la pobreza (en especial mediante la creación de empleo decente), así como la histórica segmentación del mercado laboral en la región, las políticas asistenciales y no contributivas constituyen solo uno de los pilares para avanzar hacia pisos mínimos de bienestar y el cierre de brechas de bienestar y de capacidades. El núcleo de la reproducción de la pobreza y la desigualdad ocurre mediante los efectos combinados de brechas en la acumulación de capacidades, incluida la alta segregación laboral de las mujeres, que las mantiene en ocupaciones informales y de baja remuneración, y la ampliación de brechas de ingresos y de bienestar en el mercado laboral, en especial mediante la desigualdad en el acceso y la disponibilidad de empleos de baja y alta productividad. También en el largo plazo, la sostenibilidad financiera y fiscal de los sistemas de protección social depende, en última instancia, de un pilar contributivo basado en el empleo formal, bien articulado con un pilar no contributivo financiado de forma solidaria. Dos instrumentos importantes a relevar tienen que ver con las políticas de mercado de trabajo y de fomento capaces de generar empleo formal de mayor productividad y menores brechas de desigualdad en el mercado laboral<sup>3</sup>.

Este diagnóstico justifica la necesidad de avanzar en el análisis, la revisión de políticas y la investigación sobre los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe, incluyendo aspectos centrales como la productividad laboral, la informalidad, las capacidades y competencias para el trabajo, los patrones de discriminación, segregación y exclusión (por razones de género, raza, etnia, etc.) y los sistemas de protección social. Algunos de estos temas son objeto de artículos incluidos en el presente número de la revista; todos ellos forman parte de la agenda de investigación y reflexión que la OIT desea impulsar en la región.

2 Naciones Unidas (2013): *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*; seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2014 y Río+20, LC/L.3590/Rev.2, agosto, sin ciudad.

3 *Ibidem*, p. 40.

## Situación actual del mercado laboral en América Latina y el Caribe

Vale la pena presentar, entonces, algunos datos básicos sobre la situación económica, social y laboral de América Latina y el Caribe, con la finalidad de detectar los principales desafíos para la promoción del empleo de calidad en la región como motor del desarrollo.

En primer lugar, tras de un periodo de notable crecimiento, los países de América Latina y el Caribe han entrado en una fase de desaceleración de su crecimiento económico. Las proyecciones para 2014 y 2015 son de 2,5% y 3% para la región en su conjunto, respectivamente, mientras que el crecimiento del producto interno bruto (PIB) promedio entre 2004 y 2013 fue superior al 4% (considerando incluso la depresión generalizada como consecuencia de la crisis internacional en 2009). Esto significa que la región crecerá menos que el conjunto de la economía mundial (3,6% en 2014 y 3,9% en 2015) y mucho menos que las economías emergentes y en desarrollo de Asia (6,7 y 6,8%, respectivamente) y del África Subsahariana (5,4% y 5,5%)<sup>4</sup>. Esta caída relativa estaría relacionada con una reducción en la demanda externa y precios de los principales productos exportados por la región, especialmente materias primas, lo cual podría también afectar el espacio fiscal y la capacidad de los Estados para emprender políticas de estímulo y expandir programas sociales. El acceso al financiamiento internacional, que fue uno de los motores de crecimiento en la década pasada, también sería menor para la región en los próximos años.

La situación económica se refleja en el mercado de trabajo. En el periodo de bonanza 2003-2013 el desempleo urbano en la región se redujo en casi cinco puntos porcentuales, alcanzando un mínimo histórico de 6,2%<sup>5</sup>. En este periodo, el crecimiento de los ingresos provenientes del trabajo generó una importante reducción de la pobreza y la desigualdad, tanto por el aumento del empleo cuanto por el incremento salarial, en parte, por el renovado impulso a las políticas de salarios mínimos que ha beneficiado a los trabajadores situados en la parte baja de la distribución<sup>6</sup>. En la actualidad, se observan señales de una pérdida de dinamismo en los mercados de trabajo, que repercuten en la desaceleración de la demanda laboral y en una menor creación de empleo asalariado y de empleo formal. Quienes más están sufriendo esta involución

- 4 Fondo Monetario Internacional (2014): *World Economic Outlook; Recovery strengthens, remains uneven*, FMI, Washington DC, abril. Las proyecciones de crecimiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para la región son ligeramente superiores (2,7% para 2014), pero igualmente inferiores al promedio de la última década.
- 5 Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo (2014): Boletín "Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe", n° 10. Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral, CEPAL/OIT, mayo, Santiago de Chile.
- 6 Nora Lustig; Luis López Calva y Eduardo Ortiz Juárez (2013): "Deconstructing the decline in inequality in Latin America", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Documento de investigación ID-01-2013, 9 de abril, sin ciudad.

son las personas jóvenes: en 2013 se verificó un incremento de las tasas de desempleo urbano de este grupo (de 14,2% a 14,5%, tasa más de tres superior a la de los trabajadores adultos), lo que confirma que, ante un enfriamiento de la economía, las empresas eligen en primer lugar reducir la contratación de trabajadores adicionales, afectando sobre todo a jóvenes que buscan empleo<sup>7</sup>.

A pesar de la desaceleración actual, los niveles y la velocidad en la creación de empleo en los últimos diez años es una noticia sumamente positiva para América Latina y el Caribe. Esto explica, tal vez, que la preocupación principal de los gobiernos y los interlocutores sociales en la región esté vinculada ahora con la *calidad* de esos empleos. En este sentido, los desafíos pendientes son numerosos, pero pueden resumirse en dos palabras: productividad e informalidad.

En promedio, la productividad laboral en América Latina y el Caribe —medida, para simplificar, como el PIB por persona ocupada— es muy baja, alrededor de un 15% de la productividad laboral en los Estados Unidos<sup>8</sup>. Esto ilustra la brecha tecnológica y de inversión en América Latina y el Caribe con respecto a las principales economías del mundo, con repercusiones directas en la competitividad y la modalidad de inserción internacional de la región en un contexto de globalización. También es una señal de la carencia de un entorno institucional y político propicio para la promoción de empresas sostenibles que generen empleos formales y de calidad.

Es importante destacar que un análisis basado en la productividad laboral promedio de la región oculta importantes diferencias entre países, regiones dentro de los países, sectores económicos y tipos o tamaños de empresa. Una de las características de los países de América Latina y el Caribe es, precisamente, la insuficiente articulación productiva entre sectores, territorios y empresas de distinto tamaño. La falta de encadenamientos productivos hace difícil la transferencia de tecnología y los “contagios” virtuosos que serían posibles en economías más integradas. Esta situación tiene consecuencias sociales puesto que, en general, los sectores menos productivos son los que generan más empleos, normalmente de mala calidad y peor remunerados que los que se crean en los sectores más productivos e integrados.

Adicionalmente, los mercados de trabajo de la región se caracterizan por una importante informalidad. Esto no es novedoso sino un rasgo estructural de las economías latinoamericanas y caribeñas, cada vez más frecuentemente percibido como un obstáculo al desarrollo sostenible. En América Latina y el Caribe, al menos 130 millones de trabajadores y trabajadoras tienen empleos informales, un 47,7% de la fuerza laboral

7 Organización Internacional del Trabajo (2013): *Panorama laboral de América Latina y el Caribe 2013*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.

8 Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo (2012): Boletín “Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe”, n° 6, Productividad laboral y distribución, CEPAL/OIT, mayo, Santiago de Chile.

ocupada en áreas urbanas<sup>9</sup>. En algunos países esta tasa se acerca al 70%. Existe más informalidad en el empleo entre las mujeres, los jóvenes, las personas que trabajan por cuenta propia y en el servicio doméstico. En el sector rural las estadísticas son menos precisas, pero se estima que las tasas de informalidad serían aún mayores que en las ciudades. La relación entre informalidad y pobreza es clara: entre el 20% de los trabajadores más pobres de la región la tasa de informalidad es del 73,4%, mientras que en el 20% más rico es de 30,6%<sup>10</sup>. En la mayor parte de los países de la región el empleo formal es la puerta de entrada principal a los sistemas de seguridad social, por lo que la informalidad genera también la desprotección de un número muy importante de personas.

La informalidad tiene múltiples causas —económicas, productivas, políticas e institucionales— y consecuencias no solo en el bienestar de trabajadores y familias en esta situación, que no tienen capacidad de organización y representación, sino también en la sociedad en su conjunto, ya que afecta al sector formal de la economía y al Estado. Una parte sustantiva de la sociedad queda desprotegida, sin capacidad de ejercer sus derechos fundamentales en el trabajo. Es en la informalidad donde se encuentra el mayor número de casos de trabajo infantil y de trabajo forzoso. Los trabajadores informales no se encuentran normalmente cubiertos por la legislación laboral. La inspección del trabajo tiene dificultades para realizar labores de prevención y supervisión en el sector informal. Establecer medidas y políticas que permitan una transición hacia la formalidad para unidades productivas y trabajadores puede ser, desde este punto de vista, una verdadera estrategia de desarrollo.

### Ideas para una estrategia de desarrollo basada en el empleo de calidad y la protección social

El análisis precedente —necesariamente, una generalización— permite identificar algunos de los problemas principales de la región. Este diagnóstico no es solamente de la OIT, tal como demuestran las estrategias y políticas emprendidas por gobiernos, normalmente con consenso político y apoyo de sindicatos y empleadores, en muchos países de la región, que abarcan medidas específicas para micro, pequeñas y medianas empresas, programas y legislación sobre formalización, regímenes tributarios y de la seguridad social específicos, fortalecimiento de la inspección del trabajo, enfoques sectoriales basados en cadenas de valor, sensibilización sobre una cultura de cumplimiento, entre otras. Los resultados de estos esfuerzos han sido importantes en algunos países (especialmente en aquellos que han adoptado estrategias integradas, multidimensionales, para abordar el problema), y modestos en la mayoría, en parte

<sup>9</sup> Organización Internacional del Trabajo (2013): *Panorama laboral de América Latina y el Caribe 2013*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.

<sup>10</sup> *Ibíd.*

por la falta de integración y sinergias entre políticas no siempre complementarias". La OIT se encuentra en la mejor disposición para apoyar las iniciativas nacionales y regionales en estos temas en el marco del recientemente lanzado "Programa Regional de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe" (FORLAC), así como mediante su red de oficinas, especialistas y proyectos de cooperación técnica en la región.

En la visión de la OIT, una estrategia integrada que aborde los problemas de calidad del empleo con un enfoque centrado en los derechos y principios fundamentales en el trabajo debe incluir, de manera central, los siguientes elementos:

- 1** Políticas macroeconómicas que, asegurando la estabilidad y el equilibrio en las cuentas nacionales, favorezcan el crecimiento con equidad. Esto abarca el desarrollo de infraestructuras, las políticas industriales y la promoción de cadenas de valor con mayor valor agregado, que faciliten la diversificación y articulación de las estructuras productivas y la integración sectorial y territorial. Las políticas deben estimular la inversión productiva, la investigación, el desarrollo y la innovación, para que la riqueza en recursos naturales de América Latina y el Caribe no actúe como una barrera a la diversificación productiva sino que la aliente, potenciando las ventajas comparativas y competitivas de los países<sup>12</sup>.
- 2** La adopción de medidas políticas, legislativas e institucionales que favorezcan la promoción de empresas sostenibles, con capacidad de crear empleo de calidad y formal, en línea con las conclusiones sobre este tema adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2007<sup>13</sup>. A modo de ejemplo, un entorno propicio para la formalización requiere de la revisión y simplificación de trámites y procedimientos para el registro empresarial, de trabajadores y en la seguridad social, así como para el cumplimiento de las obligaciones tributarias o impositivas.
- 3** La búsqueda de mayores niveles de productividad en las MIPYME, que generan la mayor parte del empleo en los países de la región, para que puedan afrontar los desafíos de la formalización, participar en cadenas de valor, conseguir financiación adecuada e internacionalizarse cuando esto sea posible. La calificación de los trabajadores también debe ser un objetivo de la acción, lo que

11 El Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe de la OIT (FORLAC) ha documentado experiencias recientes de formalización en diez países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), así como una nota de síntesis. Esta información está disponible de manera electrónica en <http://www.ilo.org/americas> (sección FORLAC).

12 Al respecto, véase, por ejemplo, José Antonio Ocampo (2014): "Latin American structuralism and production development strategies", en José Salazar Xirinachs *et al.* (eds.), *Transforming economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

13 Organización Internacional del Trabajo (2008): *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

requiere sistemas de formación profesional sólidos para el desarrollo de las competencias que necesitan las empresas, con una mirada prospectiva hacia las capacidades del futuro. Desde un enfoque microeconómico, es preciso también operar en el ámbito de las empresas, buscando el fortalecimiento tecnológico, del capital humano y de la organización de la producción.

- 】 La promoción de incentivos y ventajas asociados con la transición hacia la formalidad, con programas que favorezcan, por ejemplo, a los trabajadores por cuenta propia y a las personas ocupadas en el servicio doméstico, que representan una proporción muy importante del empleo informal en la región. Esto puede incluir el desarrollo de métodos no convencionales para promover la afiliación de trabajadores de difícil cobertura a la seguridad social, por ejemplo en el ámbito rural, considerando de manera cuidadosa el necesario equilibrio de los componentes contributivo y no contributivo para garantizar la sostenibilidad financiera. En otras palabras, estos métodos deben considerar mecanismos para asegurar una gradual incorporación de estos trabajadores al régimen general de la seguridad social, evitando la discriminación de un grupo de ciudadanos ante la ley.
- 】 En línea con el punto anterior, el desarrollo de pisos de protección social que permitan la progresiva universalización de las cuatro garantías esenciales: salud básica para todos, seguridad de ingreso en la infancia, asistencia para desempleados, subempleados y trabajadores pobres y seguridad en el ingreso para los adultos mayores y las personas con discapacidad. A partir de este piso y de acuerdo con las características y posibilidades de cada país, los sistemas de seguridad social deben buscar un aumento en los niveles de protección, especialmente a través de mecanismos contributivos y el aseguramiento voluntario<sup>14</sup>.
- 】 La mejora de la información sobre mecanismos y ventajas de la formalización, así como sobre los incentivos y programas existentes para incrementar la productividad.
- 】 El desarrollo de la capacidad de la inspección del trabajo, a partir del aumento del número de inspectores, la mejora de la planificación, la modernización tecnológica, la especialización (entre otros temas, para ocuparse de cuestiones delicadas como el trabajo infantil, la discriminación laboral y el trabajo forzoso) y la coordinación con otros departamentos (por ejemplo, las agencias tributarias). También es importante contribuir al desarrollo de capacidades específicas en otros organismos de la administración (por ejemplo, los servicios de intermediación y promoción del empleo), así como en la justicia laboral.
- 】 La atención especial de la juventud, para facilitar el acceso a un primer empleo formal y de calidad, la protección social, la sindicalización y las iniciativas emprendedoras de este grupo, ya sea mediante planes de empleo juvenil o a través de programas específicos.

<sup>14</sup> Organización Internacional del Trabajo (2011): “Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva”, informe del grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet, convocado por la OIT con la colaboración de la OMS, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

- ▮ La atención especial a la situación de las mujeres, lo que requiere que el conjunto de las políticas y estrategias sea concebida con enfoque de género, considerando la necesidad de facilitar su integración en los mercados laborales, la formalización del empleo femenino y la corresponsabilidad en las tareas domésticas.

No existe, en cualquier caso, una receta única o un modelo aplicable en todos los casos. La combinación de políticas debe adecuarse a la realidad de cada país y al contexto político e institucional propio. Es importante, sin embargo, que cualquiera sea la estrategia adoptada, esta sea concebida de manera integrada, considerando que la promoción de empleos de calidad requiere una aproximación multifactorial e interinstitucional coordinada y coherente. Una parte central de esta coordinación se consigue mediante el diálogo social con sindicatos y organizaciones de empleadores, parte fundamental de la ecuación para conseguir respuestas sostenibles. En este sentido, es esencial el fortalecimiento de consejos económicos y sociales donde sea posible discutir de manera abierta y transparente las medidas de política que afectan a los actores de la economía real, así como el desarrollo de otros mecanismos de diálogo bipartito y tripartito a nivel nacional, regional, sectorial y de las empresas.

Toda estrategia para la generación de empleos de calidad con perspectiva de desarrollo debe estar firmemente anclada en los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluyendo la libertad sindical y de asociación, la negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. En particular, la libertad sindical y la negociación colectiva permiten que los interlocutores sociales sean más fuertes y representativos, mejorando de esa manera la eficacia del diálogo social y favoreciendo una redistribución más adecuada y justa de las ganancias de productividad. Solo de esta manera podrá lograrse el empleo de calidad que permita un desarrollo inclusivo, eficaz, que alcance a todos los trabajadores y que atienda de manera especial a los más vulnerables.



tema central

# TRABAJO DECENTE Y DESARROLLO



1

# Crecimiento, formalización y desarrollo: el caso de Perú

## *Growth, formalisation and development: the case of Peru*

JUAN CHACALTANA Y CLAUDIA RUIZ\*



### PALABRAS CLAVE

**Empleo informal; Crecimiento económico; Estructura productiva; Desarrollo inclusivo; Perú.**

**RESUMEN** Perú ha experimentado mejoras notables en crecimiento económico y reducción de la pobreza en los últimos años. El empleo informal se ha reducido moderadamente y aún afecta a más del 70% de trabajadores. Aun cuando han ocurrido cambios institucionales importantes, como la simplificación en el registro de trabajadores y una mejor supervisión a empresas, el proceso de formalización requiere cambios en la estructura productiva y una mejor articulación entre sectores económicos. De otro modo, el crecimiento genera resultados laborales desiguales y reduce la velocidad del proceso de formalización.

### KEYWORDS

**Informal employment; Economic growth; Productive structure; Inclusive development; Peru.**

**ABSTRACT** Peru has experienced remarkable improvements in economic growth and poverty reduction during the last years. Informal employment has reduced modestly and still affects to more than 70% of workers. Even when important institutional changes have occurred, such as workers registration simplification and a better enterprises supervision, the formalization process requires productive structure changes and to improve links between economic sectors. Otherwise, economic growth generates unequal labour market outcomes and slows down the formalization process.

\* **Juan Chacaltana** es especialista de Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo de la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para los Países Andinos. Es magister de Economía por la Universidad de Texas, en Estados Unidos. Sus publicaciones más recientes incluyen temas de empleo informal y desarrollo inclusivo (chacaltana@ilo.org).

**Claudia Ruiz** es asistente técnico de Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo de la Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo para América Latina y el Caribe. Es magister de Economía por la Universidad de Warwick, en el Reino Unido (ruizc@ilo.org).

## MOTS CLÉS

**Emploi informel; Croissance économique; Structure productive; Développement inclusif; Pérou.**

**RÉSUMÉ** Dans les dernières années, le Pérou a connu une importante amélioration de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté. L'emploi informel s'est réduit mais il atteint encore plus de 70% des travailleurs. Malgré les changements institutionnels importants mis en place, comme la simplification de la registration des travailleurs et l'amélioration de la supervision d'entreprises, le processus de formalisation demandera des changements dans la structure productive et des meilleures liaisons entre les secteurs économiques. Autrement, la croissance économique produit des résultats inégaux dans le marché du travail et ralentit la vitesse du processus de formalisation.

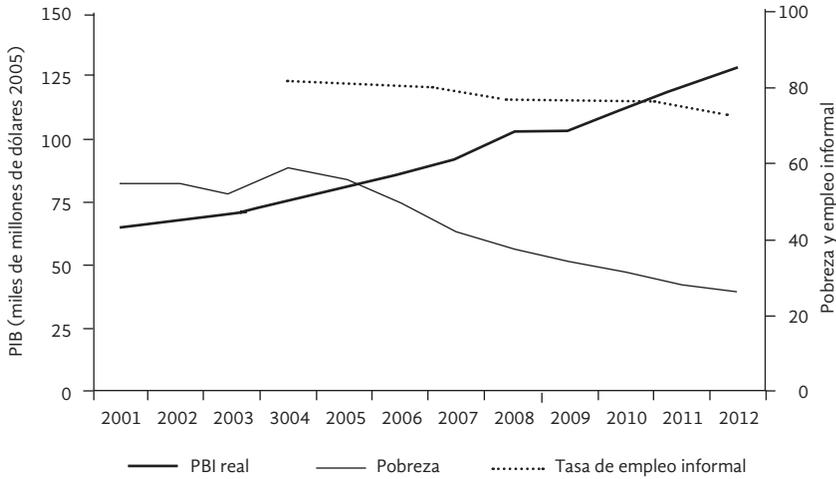
## Introducción<sup>1</sup>

Los últimos años han sido excepcionales para el Perú: el Producto Interno Bruto ha crecido a una tasa superior al 6% anual durante más de una década —salvo el periodo de la crisis 2008-2009—, lo cual es prácticamente inédito en el país. De hecho, en el periodo 2004-2012, Perú ha sido el segundo país que más ha crecido en América Latina, después de Panamá.

Durante este periodo se dinamizaron también algunos indicadores sociales tradicionalmente estancados como la pobreza, que se redujo a menos de la mitad entre 2004 y 2012 (de 59% a 26%). La desigualdad en los ingresos personales —medida por el coeficiente Gini— también se redujo luego de incrementarse en la década de 1990 (de 0,49 a 0,45 en el mismo periodo). Algunos estudios reportan el surgimiento de una nueva clase media muy dinámica que ha crecido de manera significativa, no solo en Perú<sup>2</sup>.

- 1 Los autores desean agradecer los comentarios de Ricardo Infante y Jorge Bernedo a una versión previa.
- 2 Según el Banco Mundial, este es un fenómeno de América Latina en donde, para 2016, la clase media será el grupo más numeroso en comparación a la población pobre y vulnerable (Banco Mundial, 2014).

**Gráfico 1. Perú: Producto Interno Bruto (PIB), tasa de empleo informal y tasa de pobreza**



Fuente: Estadísticas del INEI y Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)<sup>3</sup>.

Algunos resultados en el mercado laboral se han mostrado también auspiciosos. El desempleo abierto ha bajado a menos de 4% a nivel nacional, los niveles más bajos registrados por las estadísticas. El volumen de empleo ha crecido en 2,5 millones entre 2004 y 2012, los salarios reales urbanos un promedio de 30% (3,4% anual) y la cobertura de la seguridad social aumentó de 36,6% a 63,5% según el Panorama Laboral de la OIT (OIT, 2013a)<sup>4</sup>.

En el caso de la informalidad, sin embargo, aunque positiva y destacable, la reducción ha sido más bien moderada: la tasa de empleo informal pasó de 81% en 2004 a 73% en 2012. A este ritmo —de crecimiento y de reducción de la informalidad— al país le tomaría más de cuatro décadas en reducir el empleo informal a la mitad<sup>5</sup>. Aparte del contexto de crecimiento, estos indicadores también se han asociado a la evolución demográfica y al aumento de la cobertura de la educación.

3 La Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) es realizada anualmente por el INEI. A partir del año 2004 esta encuesta recolecta información durante todo el año por lo que los datos no son estrictamente comparables con los de años anteriores, cuando solo se realizaba la encuesta durante el cuarto trimestre del año.

4 Datos de cobertura de seguro de salud y/o pensiones, incluye sistemas semicontributivos y no contributivos.

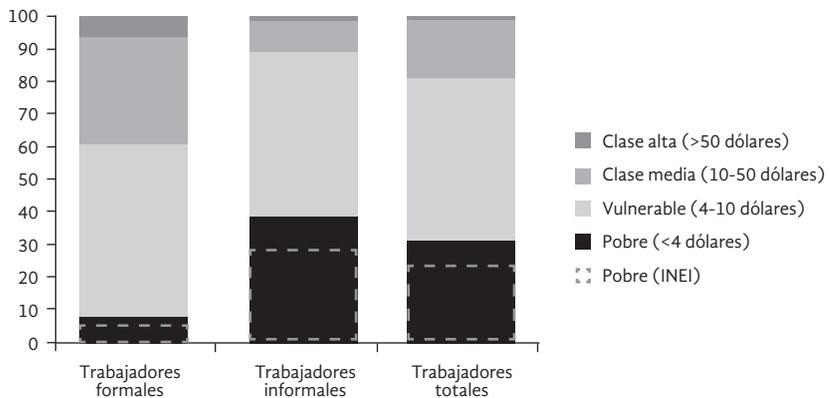
5 El concepto de *sector informal* hace referencia a las características de las unidades económicas. El concepto de *empleo informal*, se refiere a las características del puesto de trabajo e incluye empleo informal en el sector informal y empleo informal en el sector formal. Para una mayor discusión véase OIT (2013b).

¿Por qué ocurre esta situación? Se supone —y diversos estudios así lo han mostrado— que una parte importante de la reducción de la pobreza se debe a la evolución del mercado laboral. No obstante, llama la atención que luego de todo este periodo de crecimiento la tasa de empleo informal aún involucre a casi tres de cada cuatro trabajadores y que la informalidad empresarial, medida por el lado de la tributación, ascienda a 87% en 2012 según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (INEI, 2013)<sup>6</sup>.

## Crecimiento, pobreza e informalidad

Diversos estudios han analizado la relación entre crecimiento y pobreza pero pocos la han vinculado a los procesos de formalización. La evidencia en Perú muestra que esta relación puede ser sumamente compleja.

**Gráfico 2. Perú: pobreza monetaria e informalidad 2012 (%)**



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

Si se utilizan las categorías empleadas por el Banco Mundial, en términos de clasificación de los trabajadores según niveles de ingreso de sus hogares, en el año 2012 un 30% de los trabajadores provenía de hogares pobres, cuyos miembros viven con menos de 4 dólares al día<sup>7</sup>. El porcentaje de informalidad en esta categoría fue cercana al 95%.

En el caso de los trabajadores no pobres “vulnerables”, la tasa de informalidad es de 72% y representan al 51% del total del empleo (y 50% del total de trabajadores informales). La participación de la clase media (entre 10 y 50 dólares diarios) en el empleo

- 6 La informalidad en esta publicación del INEI es medida con el concepto de “empleo equivalente” y no con el número efectivo de trabajadores.
- 7 La línea de pobreza establecida por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para el año 2012 fue de US\$ 3,6 diarios (S/9.47 Nuevos Soles). La pobreza calculada con esta metodología para todos los trabajadores fue del 23%.

total es de 19% y 12% en el empleo informal. Destaca que el 45% de los trabajadores que pertenecen a la “clase media” tengan empleos informales. Nótese también que la “clase alta” (más de 50 dólares diarios) aún representa un porcentaje muy bajo de los trabajadores en el Perú pues incluso para el grupo de trabajadores formales solo representa el 1%. Su tasa de informalidad es de 18%.

Esto muestra que la relación entre crecimiento, pobreza e informalidad dista mucho de ser directa. Eso puede estar más relacionado con las características del crecimiento económico y la informalidad por lo que, a continuación, se analizan ambos fenómenos.

### Crecimiento económico

El crecimiento económico ha sido alto, de 6,4% promedio anual entre 2002 y 2012, y ha estado asociado tanto a factores externos como internos. Por un lado, dicho crecimiento se ha asociado a un contexto internacional altamente favorable relacionado tanto con los precios de productos básicos y mejores términos de intercambio, como con la disponibilidad de financiamiento externo y de Inversión Extranjera Directa. Por otro lado, también se le ha asociado a políticas macroeconómicas prudentes tales como el establecimiento de una meta de inflación, la acumulación de reservas internacionales, flexibilidad del tipo de cambio y políticas fiscales contracíclicas (MEF, 2011).

Como resultado, la productividad creció a un ritmo de 3,3% anual en el periodo 2000-2011. En las discusiones sobre causas de la informalidad se enfatiza la baja productividad y su bajo crecimiento como una de las principales. Si bien esta tasa no es tan alta como la de algunos países asiáticos en el mismo periodo, se encuentra entre las más altas de la región de América Latina y el Caribe<sup>8</sup>.

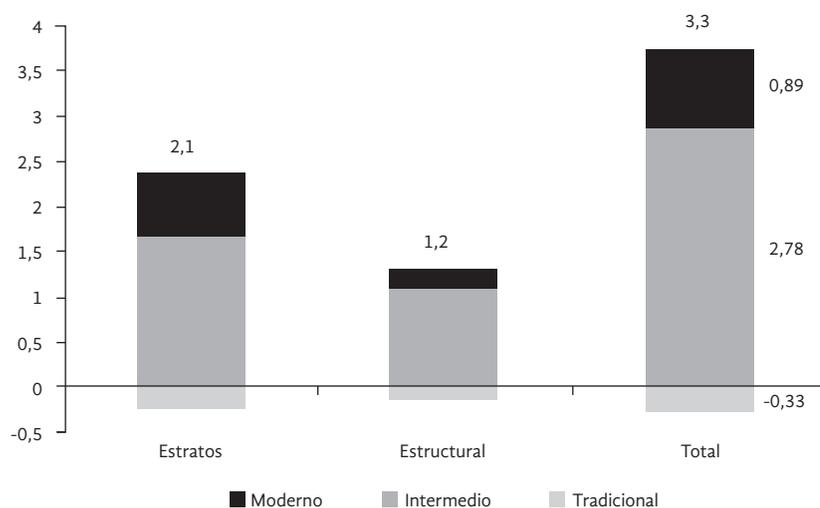
Es deseable crecer más y de manera sostenida. En los siguientes años se espera una mayor incertidumbre en el contexto internacional y se discuten los efectos sobre la tasa de crecimiento del país. Existe un relativo consenso sobre que los precios de las materias primas relevantes para el Perú (el caso del cobre, por ejemplo) no crecerán en la forma y en los niveles en que lo hicieron en la década anterior.

Sin embargo, el crecimiento económico no es suficiente para alcanzar un desarrollo inclusivo. Esto tiene que ver con el hecho de que la composición del crecimiento no ha sido homogénea y, en particular, no ha podido modificar las características de la estructura productiva peruana que potencialmente se asocian a la informalidad.

<sup>8</sup> La productividad laboral en Perú es solo 23% en comparación con la de Estados Unidos (en 2000 era 17%) y la productividad total de los factores es menor al 50%, nivel similar al de la década de 1980 (IADB, 2014).

Esto se puede apreciar en el gráfico 3 que descompone el crecimiento del 3,3% anual de la productividad por tamaño de empresa. En efecto, Infante, Chacaltana e Higa (2014) encuentran que 2,8% del 3,3% de crecimiento se debe al crecimiento de la productividad en empresas grandes (de más de 200 trabajadores o estrato moderno) mientras que el 0,5% restante se debe al crecimiento de la productividad de las empresas medianas y pequeñas (estratos intermedio y tradicional). Diversos factores contribuyen a este fenómeno. Por ejemplo, la mayor parte de la inversión extranjera (proveniente del contexto internacional favorable), evidentemente se dirigió a las empresas más grandes y potenció su productividad. Asimismo, al interior del país, la mayor parte de los servicios (financieros y no financieros) y también la producción y consumo de energía se orientan también a las empresas más grandes (Távora, González de Olarte y Del Pozo, 2014).

**Gráfico 3. Perú: descomposición del crecimiento de la productividad por estratos (2000-2011)**



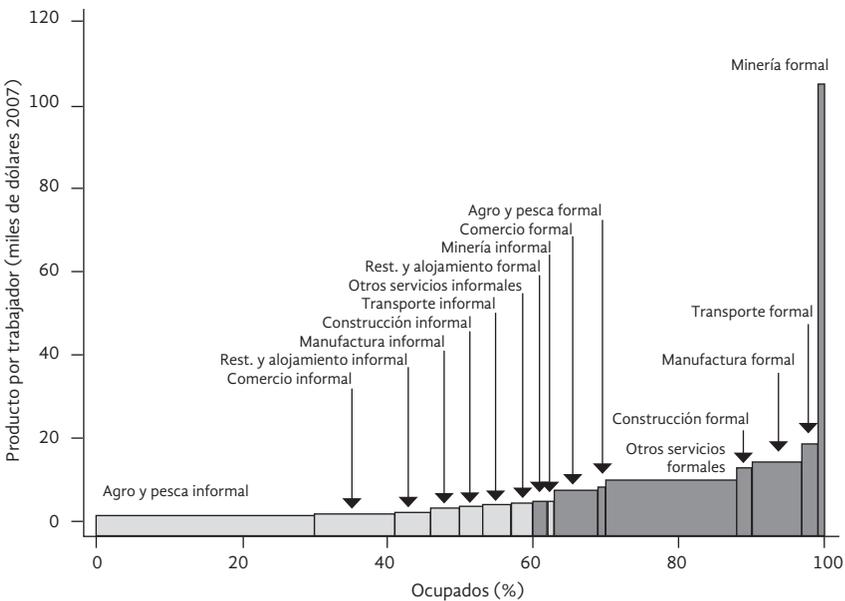
Fuente: Infante, Chacaltana e Higa (2014).

Esta es una característica notoria de la estructura productiva peruana que no se ha podido modificar: la elevada heterogeneidad y dispersión productiva, unida a una alta desarticulación entre sectores más productivos con los menos productivos. Esto se puede apreciar claramente en el gráfico 4, donde se observa que para 2007 el sector minería destaca entre los sectores económicos, superando 50 veces la productividad mínima del sector agropecuario y pesca. Al mismo tiempo, al interior de los sectores, la diferencia también es notable: la productividad de la minería formal supera 15 veces a la minería informal.

Llama la atención también que —sin contar la minería— el sector informal (Otros servicios) tenga menor nivel de productividad que el menos productivo del sector formal (Restaurantes y alojamiento). Esto habla de un país dividido y de una estructura de producción poco incluyente y potencialmente generadora de informalidad<sup>9</sup>.

Una descomposición de la reducción de la informalidad en Perú entre sus componentes intra (tasa) e intersectores (estructura) indica que tres cuartas partes de la disminución se debió a la reducción en los sectores y una cuarta parte a cambios en la estructura. Esto podría deberse a la poca articulación productiva intersectorial<sup>10</sup>. Se deduce entonces que un proceso de transformación productiva podría acelerar los procesos de formalización.

**Gráfico 4. Perú: estructura de la producción y el empleo según sector informal o formal (2007)**



Fuente: Elaboración propia según INEI (2013).

### Informalidad

Perú es un país con una alta incidencia de informalidad. Estimaciones oficiales recientes dan cuenta de que el sector informal explica el 19% del Producto Bruto interno, el 20% del Valor Agregado Bruto y emplea al 61% del total de ocupados. También existe

<sup>9</sup> Véase cuadro A1 del Anexo.

<sup>10</sup> Véase cuadro A2 del Anexo.

empleo informal fuera del sector informal y es por eso que se estima que el empleo informal total asciende al 73%<sup>11</sup>. Como hemos mencionado, en años recientes se ha empezado a observar una tendencia a la reducción de la informalidad que no se había observado en décadas pasadas, pasando del 81% en 2004 al 73% en 2012. El empleo informal no agrícola pasó del 75 al 69% en el mismo periodo. La evolución de diversos registros administrativos confirma estas tendencias<sup>12</sup>. La reducción del empleo informal se ha producido sobre todo en el empleo informal en el sector informal y en el empleo informal del servicio doméstico en tanto que el empleo informal en el sector formal se incrementó ligeramente (OIT, 2014).

Si se consideran las categorías ocupacionales, se observa que el empleo informal se redujo más para los asalariados y el servicio doméstico. Aun así, en 2012 el mayor componente del empleo informal es el grupo de trabajadores independientes (45%), seguido de los trabajadores en empresas de 1 a 10 trabajadores (24%).

Esto no hace sino reproducir la estructura del mercado laboral que tiene un alto componente de trabajo independiente. Aproximadamente, uno de cada dos trabajadores peruanos trabaja por cuenta propia.

**Cuadro 1. Empleo informal según categorías ocupacionales (2004-2012)**

	2004		2012	
	% del empleo informal	Tasa de informalidad	% del empleo informal	Tasa de informalidad
Categoría ocupacional	100	81,4	100	72,9
Asalariados de empresas	32	61,0	36	51,1
Empresa de 1 a 10 trabajadores	23	85,1	24	79,9
Empresas de más de 10 trabajadores	10	37,0	12	29,2
Asalariados de hogares-trabajo doméstico	4	90,2	3	80,7
Independientes	41	96,0	45	95,4
Trabajador Familiar Auxiliar (TFNR)	22	100,0	16	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

- 11 Entre los estudios iniciales sobre la informalidad en Perú se pueden mencionar a Carbonetto, Hoyle y Tueros (1984). De Soto (1986) también desarrolló en Perú su hipótesis sobre la informalidad como una alternativa con "reglas propias" ante la ausencia del Estado para brindar oportunidades y satisfacer las necesidades de las poblaciones vulnerables en contraposición a otros enfoques que afirman que la informalidad es consecuencia de una estructura económica dual. Una mayor discusión se puede encontrar en Verdera (2000).
- 12 Los registros administrativos muestran datos aún más auspiciosos. Datos de la seguridad social indican que los afiliados y cotizantes a ESSALUD pasaron de 1,6 millones en 2002 a 4,3 millones en el último trimestre de 2013. Los cotizantes a pensiones pasaron de 1,5 en 2002 a 4 millones en 2013. Y el registro de trabajadores en planilla pasó de menos de un millón en 2002 a 3,1 millones en 2013.

Este análisis es interesante porque gran parte de la discusión sobre informalidad se suele asociar a factores institucionales y, en particular, al tema de la regulación laboral. Es claro que este argumento, que podría ser aplicable a los trabajadores asalariados, no lo es para el componente principal de la informalidad en el Perú, que son los trabajadores independientes, que sumados a los trabajadores familiares que suelen trabajar con ellos, suman más del 60% del empleo informal en el país<sup>13</sup>. Este tipo de trabajadores requiere una aproximación específica en su tránsito a la formalidad.

Otro componente importante que explica el 24% de la informalidad laboral en Perú son los trabajadores de las empresas más pequeñas. Para este tipo de trabajadores, en el año 2001 se creó un régimen especial con una regulación laboral más laxa, que drásticamente recorta los costos del trabajo adicionales al salario básico hasta una cuarta parte de lo que es para empresas en el régimen general<sup>14</sup>. En el periodo analizado el registro de trabajadores (medido a través del número de trabajadores registrados en la Planilla Electrónica) indica que dos de cada tres nuevos registros pertenecen a empresas de más de 10 trabajadores que precisamente no están cubiertas por el régimen especial. Resulta llamativo que este régimen haya derivado en que las empresas más pequeñas exista una mayor concentración de empleo que en las grandes.

Un cambio institucional importante que se ha producido en el mismo periodo es la creación de un instrumento que, de forma simultánea, simplifica un procedimiento de registro de trabajadores y también mejora de la capacidad del Estado para hacer cumplir sus normas. En efecto, en 2006 se creó la Planilla Electrónica, un mecanismo que permite que los empleadores puedan registrar (reportar) a sus trabajadores electrónicamente al Estado, puesto que antes este reporte se hacía físicamente (en papel). No obstante, esta innovación también introdujo otro cambio notable: el registro ya no se haría ante Ministerio de Trabajo sino que, mediante un convenio, se incorporaría en los registros que hacen las empresas regularmente a la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) que notoriamente tiene mayor capacidad de detección que el propio Ministerio de Trabajo. Según un estudio reciente, la introducción de este mecanismo ha permitido el registro de entre 484.000 y 548.000 empleos (Díaz, 2014)<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Según los resultados de encuestas empresariales publicadas en el informe *Doing Business* en 2013, la regulación laboral no está entre los primeros elementos que obstaculizan los negocios. Lo que sí aparece como primer obstáculo son las prácticas de la economía informal (Banco Mundial, 2013).

<sup>14</sup> En 2003 se promulgó la Ley 28015 de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa que fue modificada en 2008 y posteriormente ampliada en 2013, y que, entre otros temas, incluye un régimen especial hasta que la empresa crezca. Analizando estos regímenes hasta 2008, Díaz (2014) encuentra que si bien el número de MYPE registradas se ha incrementado, este número aún es muy bajo en comparación al número total de MYPE en el país (solo 5%).

<sup>15</sup> El cálculo considera que entre 2007 y 2008 (año de la introducción de la Planilla Electrónica) se observó un incremento en el registro de 535.000 trabajadores, a diferencia del incremento

## Desafíos para el desarrollo inclusivo

El proceso de crecimiento en Perú ha generado que muchas personas salgan de la pobreza pero no de la informalidad al mismo ritmo y, de hecho, también es posible que algunos hayan salido de la pobreza haciéndose informales. Esto muestra el desafío del desarrollo inclusivo que en el mercado de trabajo se traduce en la creación de empleo de calidad y formal<sup>16</sup>.

La informalidad tiene un fuerte componente de baja productividad y esto está fuertemente asociado a la estructura económica y la composición del crecimiento económico. El carácter heterogéneo del mercado laboral se refleja en que solo una pequeña fracción de los ocupados pertenecientes al estrato de alta productividad se benefició del aumento de la productividad y los salarios, mientras que el resto siguió formando parte de un amplio segmento de la fuerza de trabajo que realiza actividades de muy baja productividad. Lo que tiende a generar una mayor desigualdad en la distribución de ingresos. Esto también limita la participación de los salarios sobre el producto y los ingresos laborales.

Pareciera haberse creado las condiciones para que se generen empleos e ingresos (lo que ha impactado en la reducción de la pobreza) pero esto no se ha traducido en mejoras al mismo ritmo en las condiciones de trabajo (medidas por la informalidad). Esto representa un reto en el ámbito institucional para conseguir su aplicación efectiva y llama la atención sobre la necesidad de identificar o establecer claramente las ventajas de la formalidad.

Países que no tienen éxito en reducir la informalidad pueden generar la sensación de anomia (Tokman, 2007; Levaggi, 2011) y por esa vía afectar la cohesión social. Los empleos informales son inseguros o inestables. Estas características dañan las actitudes de los individuos ante la autoridad y ante ellos mismos. Los trabajadores informales usualmente no tienen mecanismos de participación y suelen estar excluidos de la definición de normas sobre ellos mismos. Esto justifica la necesidad de establecer políticas integradas para acelerar el proceso de formalización.

---

2006-2007 de 194.000 trabajadores. La introducción de la Planilla Electrónica habría contribuido al registro de 340.000 empleos. Si se toma en cuenta que parte de estos empleos se derivan del mayor crecimiento económico, la contribución se reduce a 276.000 nuevos empleos formales. A ello se agrega cerca de 208.000 nuevos empleos registrados en empresas con menos de 5 trabajadores; estrato para el que no se exigía el registro del empleo previamente (Díaz, 2014).

- 16** La pobreza se mide en términos de ingreso (o gasto) del hogar per cápita. Es una variable que, por lo tanto, involucra a todos los miembros del hogar: desempleados, empleados o al margen de la actividad económica; en otras palabras, incluye también personas sin ingresos. La informalidad, en cambio, es una característica de las personas ocupadas (no de los hogares), que refleja las condiciones de empleo. La interrogante sobre las diferencias de la dinámica entre pobreza e informalidad supone un paralelismo que no tiene por qué cumplirse necesariamente. El comportamiento del ingreso del hogar puede o no ser paralelo a características de la ocupación de sus miembros que la circunscriben al tamaño de la empresa o al cumplimiento de las normas.

## Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2014): *Social Gains in the Balance. A Fiscal Policy Challenge for Latin America & the Caribbean*, Banco Mundial, Washington DC.
- BANCO MUNDIAL y CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (IFC) (2013): *Doing Business 2013. Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, Banco Mundial e IFC, Washington DC.
- BERTRANOU, Fabio; CASANOVA, Luis y SARABIA, Marianela (2013): *Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el periodo 2003-2012*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Buenos Aires.
- CARBONETTO, Daniel; HOYLE, Jenny y TUEROS, Mario (1984): *Lima: Sector informal*, Ediciones CEDEP (tomos I y II), Lima.
- DE SOTO, Hernando; GHERSI, Enrique y GHIBELLINI, Mario (1986): *El otro sendero: la revolución informal*, Editorial El Barranco, Lima.
- DÍAZ, Juan José (2014): *Formalización empresarial y laboral*, en Ricardo Infante y Juan Chacaltana (eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Perú*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile, pp. 173-260.
- FERNÁNDEZ-ARIAS, Eduardo (2014): *Productivity and Factor Accumulation in Latin America and the Caribbean: A Database*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC.
- INFANTE, Ricardo; CHACALTANA, Juan e HIGA, Minoru (2014): *Perú. Aspectos estructurales del desempeño macroeconómico. Situación actual, perspectivas y políticas*, en Ricardo Infante y Juan Chacaltana (eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Perú*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMÁTICA (INEI) (2013): *Cuenta satélite de la economía informal*, INEI, Lima.
- LEVAGGI, Virgilio (2011): *Crisis económica global y respuestas desde el mundo del trabajo: República Dominicana*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santo Domingo.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF) (2011): *Marco Macroeconómico Multianual 2012-2014*, MEF, Lima.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2013a): *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2013*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.
- (2013b): *Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment*, OIT, Ginebra.

## Anexo

**Cuadro A1. Perú: Estructura de la producción y el empleo según sector informal o formal (2007)**

Año 2007	Producción (S/miles de millones 2007)			Empleo (miles de trabajadores)			Productividad laboral (S/de 2007)		
	Total	Sector formal	Sector informal	Total	Sector formal	Sector informal	Total	Formal	Informal
Total	293	238	56	15,330	5,979	9,351	19.125	39.722	5.957
Otros servicios (inc. Gobierno)	91	85	5	3.271	2.846	425	27.714	29.944	12.791
Manufactura	53	46	7	1.752	1.069	683	30.141	42.988	10.047
Minería	46	45	1	204	143	61	224.961	314.945	14.997
Comercio	33	22	11	2.732	956	1.776	11.910	23.139	5.863
Transportes	24	15	9	1.025	277	748	23.807	55.549	12.066
Agropecuaria y pesca	21	2	19	4.640	93	4.547	4.620	25.411	4.196
Construcción	16	12	4	685	315	370	23.820	38.838	11.028
Restaurantes y alojamiento	9	5	4	1.021	337	684	8.955	14.382	6.282

Fuente: Elaboración propia con datos de INEI (2013).

**Cuadro A2. Descomposición de la reducción de la informalidad en sus componentes tasa (intra) y estructura (inter) (2004-2012)**

	2004			2012			Variación		
	Empleo informal		Estructura empleo total (2)	Empleo formal		Estructura empleo total	Efecto tasa (3-1)*2	Efecto est. (4-2)*1	Incidencia (efectos/ efectos totales)
	Tasa (1)	Estructura		Tasa (3)	Estructura				
Agricultura, caza y silvicultura	93,8	37,6	32,7	92,8	30,6	24,1	-0,34	-8,07	108,8
Pesca	91,2	0,7	0,6	85,5	0,6	0,5	-0,04	-0,10	1,8
Minería	42,5	0,5	0,9	39,9	0,7	1,3	-0,02	0,19	-2,1
Manufactura	73,9	9,1	10,0	67,6	10,0	10,8	-0,64	0,55	1,1
Electricidad, gas y agua	31,6	0,1	0,2	27,2	0,1	0,2	-0,01	-0,02	0,4
Construcción	89,8	4,1	3,7	76,1	6,1	5,9	-0,51	1,95	-18,7
Comercio	89,4	19,4	17,7	81,2	20,0	17,9	-1,45	0,21	16,1
Transporte y comunicaciones	90,3	6,5	5,8	82,5	8,3	7,3	-0,46	1,38	-12,0
Restaurantes y hoteles	89,4	5,9	5,4	85,7	7,7	6,5	-0,20	1,03	-10,8
Otros servicios (inc. Gob.)	57,1	16,1	23,0	45,7	16,0	25,5	-2,62	1,43	15,4
Total	81,4	100,0	100,0	72,9	100,0	100,0	-6,28	-1,46	100,0



2

# Más allá de la crisis: el empleo juvenil en España, 2006 a 2012

*Beyond the crisis: youth employment in Spain, 2006 to 2012*

VANINA FARBER Y GAYLE ALLARD\*



## PALABRAS CLAVE

**Empleo juvenil; Crisis económica; España.**

**RESUMEN** El desempleo juvenil ha escalado en España durante la crisis financiera a uno de los niveles más altos del mundo. Este trabajo explora las características del empleo juvenil en España entre 2006 y 2012 desde la perspectiva de la segregación ocupacional. Halla un incremento en la segregación de los trabajadores jóvenes en el periodo 2006-2012, y destaca su alta vulnerabilidad a cambios económicos debido a su concentración en determinadas ocupaciones. Ofrece unas soluciones para generar más y mejor trabajo para los jóvenes en todo el mundo.

## KEYWORDS

**Youth employment; Economic crisis; Spain.**

**ABSTRACT** Youth unemployment in Spain soared to one of the highest rates in the world during the financial crisis. This paper explores the characteristics of youth employment in Spain between 2006 and 2012 from the perspective of occupational segregation. It finds that occupational segregation of youth rose over this period, and underlines the vulnerability of young people concentrated in certain occupations to cyclical changes in the economy. It offers some solutions to generate more and better Jobs for young people in Spain and around the world.

---

\* **Vanina Farber** es profesora y directora de la Cátedra en Emprendimiento Sostenible e Inclusión Social. Escuela de Postgrado, Universidad del Pacífico (Farber\_va@up.edu.pe).

**Gayle Allard** es profesora de Entorno Económico. IE Business School, Madrid, España (gayle.allard@ie.edu).

## MOTS CLÉS

**L'emploi des jeunes; La crise économique; L'Espagne.**

**RÉSUMÉ** Le chômage des jeunes en Espagne a grimpé à un des taux les plus élevés dans le monde pendant la crise financière. Ce document explore les caractéristiques de l'emploi des jeunes en Espagne entre 2006 et 2012 dans la perspective de la ségrégation professionnelle. Il constate que la ségrégation professionnelle des jeunes a augmenté au cours de cette période, et souligne la vulnérabilité des jeunes concentrés dans certains secteurs à des changements cycliques de l'économie. Il propose des solutions pour générer plus et de meilleurs emplois pour les jeunes en Espagne et dans le monde.

## Introducción

**E**l objetivo de este trabajo es entender la compleja evolución del desempleo juvenil en España de 2006 a 2012, cuando escaló a raíz de la crisis financiera hasta unas de las tasas más altas del mundo. El desempleo juvenil ejemplifica los problemas del mercado de trabajo español de manera patente: segregación ocupacional que perpetúa desigualdad de oportunidades, diferencias de género, empleo de baja productividad y calidad más allá de los efectos de la crisis. Resolver el problema del empleo juvenil es crítico para el futuro de España, y de cualquier país.

La crisis financiera ha dejado muchas secuelas en la economía global. Uno de sus efectos más duraderos y más dañinos ha sido la destrucción de empleo juvenil. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), durante el primer año de la crisis (2009) unos 6,7 millones de jóvenes entre 15 y 24 años perdieron el trabajo, representando casi el 40% de los desempleados en el mundo en ese momento. En 2012, según la OIT, hubo 75 millones de jóvenes en el mundo que buscaban trabajo y no lo encontraban. Y entre los que tenían la suerte de encontrar un trabajo, este era frecuentemente de bastante mala calidad. La frase “los jóvenes son el futuro del país” no es solamente un tópico: la población joven es un factor de producción importante y son la población económicamente activa sobre la que recaerán la economía y las prestaciones sociales en el futuro.

En pocos lugares se ha vivido el drama de la “generación perdida” con tanta intensidad como en España. El desempleo juvenil escaló allí desde el 17% en 2006, antes de la crisis, al 56% en 2013. A la vez, la tasa de empleo de las personas de entre 16 y 24 años bajó del 41% al 18,3% (BBVA, 2011). Como se puede observar en la tabla 1, España fue el país de la OCDE donde más subió la tasa de desempleo entre 2007 y 2012 (35 puntos porcentuales), dejándole con el segundo paro juvenil más alto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) detrás de Grecia.

**Tabla 1. Cinco países de la OCDE con mayor desempleo juvenil (últimos datos oficiales disponibles)**

País	Tasa de paro juvenil (15-24 años), 2007	Tasa de paro juvenil (15-24 años), 2012	Cambio (puntos porcentuales), 2007-2012	Ratio tasa de desempleo juvenil a tasa de desempleo total, 2012
Grecia	22,9	55,3	32,3	2,26
España	18,2	53,2	35,0	2,11
Portugal	16,6	37,7	21,1	2,29
Italia	20,3	35,3	15,0	3,25
Rep. Eslovaca	20,1	34,0	13,9	2,43

Fuente: OCDE.

¿Por qué ocurrió esta debacle laboral entre los jóvenes españoles? ¿Y qué se puede hacer para enderezar su situación? Este trabajo analizará en detalle, por años y ocupaciones, la destrucción de empleo entre los jóvenes de España durante la crisis y ofrecerá unas respuestas tanto públicas como privadas que se podrían implementar para recuperar a esta generación para la población activa y el futuro de España.

## Segregación ocupacional de los jóvenes

La segregación ocupacional se da cuando unos grupos se concentran de forma desproporcionada en ciertas ocupaciones en comparación con la población en general. Las causas de la segregación ocupacional se pueden agrupar en dos tipos de factores: los personales (atribuibles a los procesos diferentes de inversión en capital humano o las condiciones sociales) y los que se producen en el mercado de trabajo.

Del lado de la demanda, o enfocando las características de los lugares de trabajo, se consideran fundamentalmente los efectos de la discriminación y la estructura del mercado en la existencia de barreras a la igualdad de oportunidades en la entrada al mercado de trabajo. El modelo de poder de mercado se basa en la idea que los empleadores tienen el poder, al igual que un vendedor monopolístico, y les resulta rentable hacer una diferenciación entre grupos de trabajadores aunque sean igualmente productivos. En este contexto los jóvenes tendrían menos capacidad de negociación y movilidad laboral que los trabajadores adultos. Según Becker (1983), la discriminación supone la existencia de un grupo mayoritario y otro minoritario. El grupo minoritario recibe un trato inferior en relación al grupo mayoritario. En este paradigma, el agente discriminador suele ser el empleador/a. El supuesto central gira en torno a la idea que los empleadores tienen prejuicios respecto a grupos minoritarios de trabajadores cuyas características personales en el lugar de trabajo son distintos. En general estas características son el género o la raza, aunque en nuestro estudio nos centraremos en la discriminación por la edad.

Por el lado de la oferta, las explicaciones de la segregación ocupacional radican en las características personales de los trabajadores. Las diferencias en sus características, su cualificación, su motivación y su actitud determinan si se concentran en un grupo específico de ocupaciones u otro. Un ejemplo de este tipo de segregación es el hecho de que los jóvenes con preparación académica se incorporan tarde a la población activa, a ocupaciones con mayores salarios y de mejor calidad. Este hecho altera la distribución de los jóvenes en el mercado de trabajo (Mackay, 1985). La causa principal de la segregación ocupacional estaría ligada en este caso a las diferencias en el capital humano entre el grupo minoritario y el mayoritario. Estas diferencias dependen de decisiones individuales tomados anteriormente al ingreso al mercado (Mincer y Polachek, 1974).

¿Por qué es un problema la segregación ocupacional? Relegar a un grupo de trabajadores, en este caso los jóvenes, a determinadas ocupaciones puede significar que sus opciones profesionales y sus oportunidades a futuro se vean reducidas. Su concentración en un grupo específico de ocupaciones puede ser un obstáculo para su plena integración en el mercado de trabajo y en la sociedad en general y a la vez puede reforzar los estereotipos negativos. Además, la concentración de los jóvenes en un número limitado de ocupaciones puede dejarles más expuestos a shocks adversos y dar lugar a que se vean desproporcionalmente afectados cuando se producen cambios negativos en el empleo. La segregación ocupacional de los jóvenes pone a prueba el concepto de la igualdad de oportunidades en la entrada al mercado de trabajo y puede transformarse en un rasgo fundamental de su inserción económica en la sociedad (Calderón e Hidalgo, s/f).

En este trabajo se analizará la segregación ocupacional de los jóvenes en España entre 2006 y 2012 para ver si los trabajadores de entre 15 y 24 años estaban segregados dentro de unas pocas ocupaciones que fueron especialmente vulnerables a la crisis que estalló en ese periodo o si la crisis simplemente trajo a la luz factores de vulnerabilidad ya existente en el mercado de trabajo Español. Se detallará cuáles eran las características de la destrucción de empleo juvenil en este periodo y propondrá algunas soluciones.

## Data y metodología

La segregación ocupacional se mide comparando las distribuciones entre los grupos de interés, jóvenes y adultos, en las diferentes ocupaciones en el mercado de trabajo. Cuando las distribuciones entre distintas ocupaciones para ambos grupos son idénticas, no hay segregación ocupacional y el valor del índice es 0; mientras si la segregación fuera total el valor sería de 1.

Un método para cuantificar la segregación ocupacional es el índice Matching Marginal (MM) de Blackburn, Siltanen and Jarman (1993, 1995). Es un índice que posee

propiedades adecuadas para nuestro estudio como la simetría y el hecho de que es invariante en el tiempo ya que no es sensible a cambios en la estructura de la fuerza de trabajo. Se calcula como se muestra a continuación:

$$(1) \quad MM = \frac{(J_i^* A_i^A - J_i^A * A_i^J)}{J^* A}$$

donde  $J$  es el total de trabajadores jóvenes y  $A$  es el total de trabajadores adultos.  $J_i^J$  representa a los trabajadores jóvenes en ocupaciones dominadas por jóvenes,  $A_i^A$  son los trabajadores adultos en ocupaciones dominadas por adultos,  $J_i^A$  son los trabajadores jóvenes en ocupaciones dominadas por adultos y finalmente  $A_i^J$  son los trabajadores adultos en ocupaciones dominadas por jóvenes. El valor numérico que se obtiene del índice MM indica el porcentaje de los trabajadores jóvenes o adultos que necesitan cambiar de ocupaciones para que las dos distribuciones ocupacionales se igualen.

Para entender visualmente la segregación ocupacional en España, ofrecemos una descomposición de la curva de Lorenz para la segregación por subgrupos (trabajadores jóvenes y adultos por grupos de edad). Utilizamos una curva de la segregación para cada grupo objetivo demográfico mediante la comparación de la distribución de ese grupo con la distribución del empleo total.

Para calcular la curva de segregación  $S_g$  para el grupo  $g$ , dibujamos la proporción acumulada del empleo  $\sum_{i \leq j} \frac{t_i}{T}$  en el eje horizontal y la proporción acumulada de trabajadores de nuestro interés  $\sum_{i \leq j} \frac{c_i}{C^g}$  en el eje vertical. Las ocupaciones se ordenan por su ratio  $\frac{c_i/C^g}{t_i/T}$  en orden ascendente. La ventaja de esta metodología es que no depende de qué grupo en particular estamos estudiando. En la curva de Lorenz  $(c^g; t) \in D$  domina en segregación ocupacional a  $(c^g; t) \in D$  si no está por debajo de esta última que se denomina  $S^g_{(c^g; t)} > S^g_{(c^g; t^*)}$ .

Utilizamos los datos del tercer trimestre de los años 2006, 2009, 2012 de la Encuesta de Población Activa (EPA), realizada por el Instituto Nacional de la Estadística (INE) siguiendo las directrices de Eurostat. Esta encuesta trimestral ofrece información sobre el mercado de trabajo a partir de una muestra representativa de los hogares. Utilizamos una desagregación de las ocupaciones a 3 dígitos para poder llevar a cabo un análisis más detallado. También se han agregado las ocupaciones a un dígito para permitir una descripción más general de las tendencias.

La clasificación CNO de ocupaciones está dividida en 9 grupos principales al nivel más agregado de un dígito. Los números del 1 al 9 tienen una jerarquía según las competencias necesarias para llevar a cabo estas ocupaciones. Las ocupaciones 1 requieren alta cualificación mientras que las 9 son de baja cualificación, como se puede observar en la tabla 2:

**Tabla 2. Clasificación de ocupaciones de ISCO y competencias necesarias**

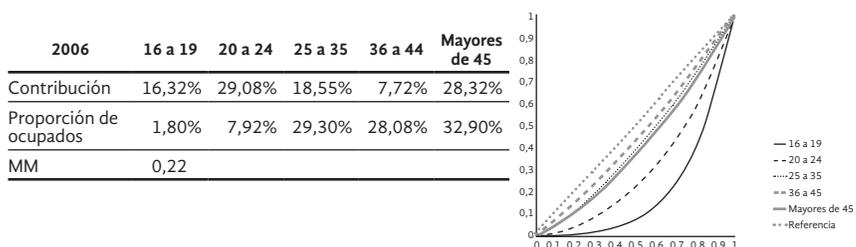
Ocupaciones	Nivel de competencias de referencia
Directores y gerentes	Educación terciaria y habilidades especializadas. Tareas que requieren de toma de decisiones y la solución de problemas complejos basándose en conocimiento teórico y práctico
Profesionales, científicos e intelectuales	Educación terciaria (duración corta o media). Tareas que requieren de toma de decisiones y la solución de problemas complejos basándose en conocimiento teórico y práctico
Técnicos y profesionales	Educación superior (duración corta o media) con alto nivel de matemáticas, comprensión del material escrito y comunicación
Personal de apoyo administrativo	Educación secundaria o superior que puede reemplazarse por experiencia laboral. Capacidad de comprender material escrito, escribir informes, comunicación
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	Educación secundaria. Buena comunicación interpersonal
Agricultores y trabajadores cualificados agropecuarios, forestales y pesqueros	Educación secundaria inferior o segundo ciclo de la educación básica
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios	Primer y segundo ciclo de educación secundaria. Alto nivel de destreza manual. Estudios específicos y formación en el lugar de trabajo
Operadores de instalaciones, máquinas y ensambladores	Educación secundaria. Suele requerir uso de maquinaria, equipos electrónicos y conducción de vehículos, por lo que requiere saber leer información de seguridad, redactar informes y hacer cálculos aritméticos
Ocupaciones elementales	Educación primaria (por lo menos 5 años). Tareas manuales físicas sencillas y rutinarias. Pueden requerir fuerza o resistencia física

Fuente: CNO 11.

## Resultados de la segregación ocupacional de los jóvenes, 2006-2012

El índice MM muestran que la segregación ocupacional de los trabajadores jóvenes ha aumentado en España en el periodo 2006-2012. En general la tasa de segregación es moderada. En 2006 un 22% de los trabajadores tendría que haber cambiado de trabajo para alcanzar la equidad y ha aumentado a un 32% en 2012. En 2009 el MM indica un 26%. Según los datos, 4.005.112 trabajadores en 2006, 4.385.308 en 2009 y 4.820.921 en 2012 tendrían que cambiar de ocupación a fin de lograr la plena igualdad entre trabajadores jóvenes y adultos.

**Tabla 3. Segregación ocupacional por edad, 2006 y Curva de Lorenz**



**Tabla 4. Segregación ocupacional por edad, 2009 y Curva de Lorenz**

2006	16 a 19	20 a 24	25 a 35	36 a 44	Mayores de 45
Contribución	12,08%	27,56%	22,70%	7,60%	30,07%
Proporción de ocupados	0,98%	5,78%	27,34%	29,25%	36,66%
MM	0,26				

**Tabla 5. Segregación ocupacional por edad, 2012 y Curva de Lorenz**

2006	16 a 19	20 a 24	25 a 35	36 a 44	Mayores de 45
Contribución (cont.)	7,44%	24,19%	27,33%	7,48%	33,56%
Proporción de ocupados (prop.)	0,42%	3,74%	23,95%	30,83%	41,06%
MM	0,32				

Las tablas 3, 4 y 5 nos muestra más información sobre qué grupos se encuentran más segregados. A pesar de que los trabajadores jóvenes del 16 a 19 representan solo el 1,8% de los ocupados, 0,98% y 0,42% del empleo total en 2006, 2009 y 2012, respectivamente, contribuyeron en un porcentaje muy superior (9 veces más en 2006, 12 veces en 2009 y 17 en 2012) a la segregación ocupacional en estos años. La situación se repite para los jóvenes entre 20 y 24 años, quienes representaban el 7,9% de los ocupados en 2006 y el 29% de la segregación ocupacional, lo que representa 3,7 veces más que su peso en el empleo. La situación empeora en 2009 donde los trabajadores pasan a representar el 5,8% de los ocupados, mientras que la contribución a la segregación es casi 5 veces mayor. En 2012 el deterioro continúa tanto en pérdida de ocupados como en aumento de la segregación. Los ocupados entre 20 y 24 años representan ahora solamente el 3,7% de los ocupados y su peso en la segregación se multiplica por 6,5. Todo el resto de los grupos en todos los fechas tienen un porcentaje de ocupación menor a su contribución a la segregación, lo que implica que no están segregados en ocupaciones particulares.

Las curvas de Lorenz ejemplifican visualmente la segregación ocupacional de los jóvenes. La distribución de los trabajadores adultos, especialmente aquellos entre 36 y 44, domina claramente al resto de los grupos etarios estudiados. Le siguen los mayores de 45 años y luego de 25 a 35. Estas curvas están todas por encima de las curvas de los trabajadores, lo que indica que la segregación ocupacional de los trabajadores jóvenes es mayor que la de los trabajadores adultos. Entre los trabajadores jóvenes los que se encuentran en peor situación (más segregados) son trabajadores entre 16 y 19 años.

En la tabla 6 vemos las 10 ocupaciones que emplean a más del 50% de los jóvenes de 16 a 19. Es interesante ver que predominan las ocupaciones 5 (trabajadores de los

servicios y vendedores de comercios y mercados) y 9 (ocupaciones elementales). Estas ocupaciones se caracterizan por ser ocupaciones que requieren de baja cualificación. Es interesante notar que los peones de la construcción (960), electricistas (723) y peones de transporte (980), ligadas al sector de la construcción, han desaparecido del top 10.

**Tabla 6. Ocupaciones con mayor proporción de jóvenes de 16 a 19 años, 2006 y 2012**

2006				2012			
Ocup.	Descripción	16 a 19	%	Ocup.	Descripción	16 a 19	%
533	Dependientes y exhibidores en tiendas, almacenes, quioscos y mercados	35.956	10,97	522	Vendedores en tiendas y almacenes	6.654	13,10
960	Peones de la construcción	29.218	8,92	512	Camareros asalariados	4.024	7,92
502	Camareros, bármnes y asimilados	28.064	8,56	372	Deportistas, entrenadores, instructores de actividades deportivas, monitores de actividades recreativas	3.501	6,89
980	Peones del transporte y descargadores	16.157	4,93	500	Camareros y cocineros propietarios	2.723	5,36
970	Peones de industrias manufactureras	11.810	3,60	951	Peones agrícolas	2.621	5,16
941	Peones agrícolas	10.586	3,23	541	Vendedores en quioscos o en mercadillos	2.187	4,31
460	Cajeros, taquilleros y otros empleados asimilados en trato directo con el público	9.706	2,96	599	Otros trabajadores de los servicios de protección y seguridad	1.807	3,56
723	Electricista de construcción y asimilados	9.548	2,91	232	Otros profesores y profesionales de la enseñanza	1.668	3,28
513	Peluqueros, especialistas en tratamiento de belleza y trabajadores asimilados	9.533	2,91	581	Peluqueros y especialistas en tratamientos de estética, bienestar y afines	1.622	3,19
501	Cocineros y otros preparadores de comidas	9.175	2,80	970	Peones de las industrias manufactureras	1.610	3,17
		327.714	51,80			50.790	55,95

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 7 se ve que la situación de los jóvenes de 20 a 24 es similar a los de 16 a 19 con una mayoría de trabajadores de baja cualificación y con destrucción pronunciada en las ocupaciones ligadas a la construcción. Para este grupo aparecen también las ocupaciones 4, personal de apoyo administrativo, que requieren mayores competencias.

Tabla 7. Ocupaciones con mayor proporción de jóvenes de 20 a 24, 2006 y 2012

2006				2012			
Ocup.	Descripción	20 a 24	%	Ocup.	Descripción	20 a 24	%
533	Dependientes y exhibidores en tiendas, almacenes, quioscos y mercados	128.831	8,93	512	Camareros asalariados	46.527	10,31
502	Camareros, bármanes y asimilados	97.454	6,76	522	Vendedores en tiendas y almacenes	45.610	10,11
960	Peones de la construcción	77.933	5,40	951	Peones agrícolas	16.379	3,63
440	Auxiliares administrativos con tareas de atención al público no clasificados anteriormente	43.801	3,04	450	Empleados administrativos con tareas de atención al público no clasificados bajo otros epígrafes	13.493	2,99
980	Peones del transporte y descargadores	42.478	2,94	740	Mecánicos y ajustadores de maquinaria	12.964	2,87
711	Albañiles y mamposteros	37.273	2,58	372	Deportistas, entrenadores, instructores de actividades deportivas, monitores de actividades recreativas	11.829	2,62
460	Cajeros, taquilleros y otros empleados asimilados en trato directo con el público	35.056	2,43	581	Peluqueros y especialistas en tratamientos de estética, bienestar y afines	10.923	2,42
970	Peones de industrias manufactureras	34.121	2,37	550	Cajeros y taquilleros (excepto bancos)	10.007	2,22
751	Moldeadores, soldadores, chapistas, montadores de estructuras metálicas y trabajadores asimilados	33.742	2,34	981	Peones del transporte, descargadores y afines	8.954	1,98
761	Mecánicos y ajustadores de maquinaria	32.747	2,27	970	Peones de las industrias manufactureras	8.618	1,91
		1.442.615	39,06			451.134	41,08

Fuente: Elaboración propia.

La segregación ocupacional puede producir una “instantánea” excesivamente simplificada de la situación. Para llevar el análisis a un nivel más profundo, se explora la segregación en función de diferentes características observadas, como género o tipo de contrato (indefinido o temporal), para ver si estas variables mejoran o empeoran la segregación ocupacional.

### Diferencias por género

La segregación ocupacional por género en España en el periodo 2000-2010 ha sido un 10% superior a la de la Unión Europea 15 (Iglesias Fernández *et al.*, 2012). Mientras que la segregación ocupacional por género se mantiene estable en la UE 15, en España se ha reducido claramente con la crisis y tiene un carácter pro-cíclico.

**Tabla 8. Segregación ocupacional por edad y género, 2006, 2009 y 2012**

Edad x género	16 a 19 M	16 a 19 F	20 a 24 M	20 a 24 F	25 a 35 M	25 a 35 F	36 a 45 M	36 a 45 F	Mayor 45 M	Mayor 45 F
6 CONT.	3,20%	2,20%	7%	6,60%	11%	15,20%	9,50%	13,50%	12,60%	19,20%
6 PROP.	1,10%	0,70%	4,60%	3,30%	17%	12,30%	16,80%	11,20%	21%	11,90%
MM	0,54									
	16 a 19 M	16 a 19 F	20 a 24 M	20 a 24 F	25 a 35 M	25 a 35 F	36 a 45 M	36 a 45 F	45 y mayores M	45 y mayores F
9 CONT.	2,10%	1,30%	5,40%	6%	11,90%	14,50%	10,10%	12,80%	14,00%	21,90%
9 PROP.	0,60%	0,40%	3,10%	2,60%	15%	12,40%	16,70%	12,10%	22,10%	14,60%
MM	0,27									
	16 a 19 M	16 a 19 F	20 a 24 M	20 a 24 F	25 to 35 M	25 a 35 F	36 a 45 M	36 a 45 F	45 y mayores M	45 y mayores F
12 CONT.	1,20%	0,90%	4,20%	4,20%	11,50%	13,70%	11,60%	12,70%	16,10%	24%
12 PROP.	0,30%	0,20%	2%	1,70%	12,70%	11,30%	17,30%	13,50%	23,60%	17,50%
MM	0,32									

Fuente: Elaboración propia.

Vemos en la tabla 8 como el índice MM se reduce de 2006 a 2009, del 54 al 27% de los trabajadores que deberían que cambiar de ocupación por lograr la equidad. Este número aumenta marginalmente al 32% en 2012. La brusca caída, lejos de ser un dato positivo, muestra la destrucción de empleo masculino juvenil.

**Tabla 9. Varones ocupados por edad en 2006, 2007 y 2012**

Año	Varón				
	16 a 19	20 a 24	25 a 35	36 a 45	Mayor de 45
2006	207.136	838.883	3.089.815	3.066.405	3.817.404
2009	100.128	528.445	2.524.128	2.823.133	3.722.852
2012	39.504	299.396	1.909.663	2.605.552	3.551.054
% 2012/2006	19	36	62	85	93

Fuente: Elaboración propia.

La destrucción de empleo juvenil es clara. En la tabla 9 vemos que en 2012 están ocupados solamente el 12% de los que trabajaban en 2006 y para los de 20 a 24 la destrucción alcanzó un 64%, ya que solamente quedan ocupados el 36% de los varones.

Los datos muestran que tanto varones como mujeres jóvenes se encuentran más segregados que sus pares adultos, ya que la contribución a la segregación obtenida es

muy superior a su proporción del total de ocupados en todos los años analizados. Las curvas de Lorenz complementan estos resultados y a su vez agregan la situación de las mujeres jóvenes, quienes se encuentran más segregadas que sus pares varones en todo el periodo 2006-2012 (incluso antes de la crisis) y la destrucción de empleo ligado a los varones en sectores como el de la construcción.

Al agregar género al análisis vemos claramente otra característica definitoria del mercado de trabajo español: la segregación ocupacional es una carga doblemente pesada para las mujeres y en particular para las mujeres jóvenes.

El orden de los grupos etarios no se modifica en el periodo 2006 a 2012 y el *ranking* de segregación ocupacional ordenado de mayor segregación a menor (de afuera hacia adentro de la Curva de Lorenz) es:

- 】 16 a 19 F.
- 】 16 a 19 M.
- 】 20 a 24 F.
- 】 20 a 24 M.
- 】 Mayores de 45 F.
- 】 25 a 35 F.
- 】 36 a 46 F.
- 】 Resto de los varones, mayores de 25 (son los menos segregados).

Para los trabajadores jóvenes, en los dos grupos de edad analizados los varones dominan a las mujeres y la edad es relevante, ya los de 20 a 24 están menos segregados que los de 16 a 19 años. Para las mujeres ocupadas adultas la edad no hace diferencia, ya que se encuentran más segregadas que sus pares varones. Vale resaltar que de las mujeres ocupadas adultas, las más segregadas son las mayores de 45 años.

### **Diferencias por tipo de contrato**

El empleo temporal en España es un tema ampliamente estudiado. Ha asumido altas proporciones incluso en periodos anteriores a la crisis. La tasa de temporalidad de la economía española es la más alta de la Unión Europea. La tabla 10 muestra como la temporalidad ha aumentado en todos los países con la crisis menos en España. Allí la proporción prácticamente duplica a la UE 12, pero ha descendido porque mucho del empleo que se ha destruido es temporal, mostrando la vulnerabilidad de los trabajadores con este tipo de contrato.

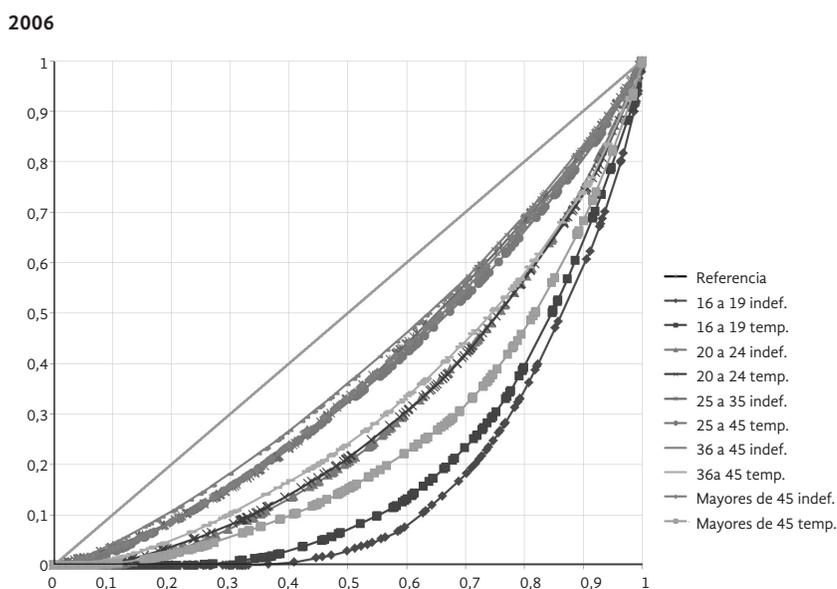
**Tabla 10. Proporción de contratos temporales en la UE 12, países escogidos**

Año	UE 12	España	Francia	Alemania	Inglaterra
2006	15,0	34,1	14,8	14,6	5,7
2007	15,0	31,7	15,0	14,7	5,7
2008	14,6	29,3	14,8	14,8	5,3
2009	13,9	25,5	14,3	14,6	5,5
2010	14,1	25,0	14,9	14,7	6,0
2011	14,3	25,4	15,2	14,8	6,0
2012		23,7	15,1	13,9	6,1

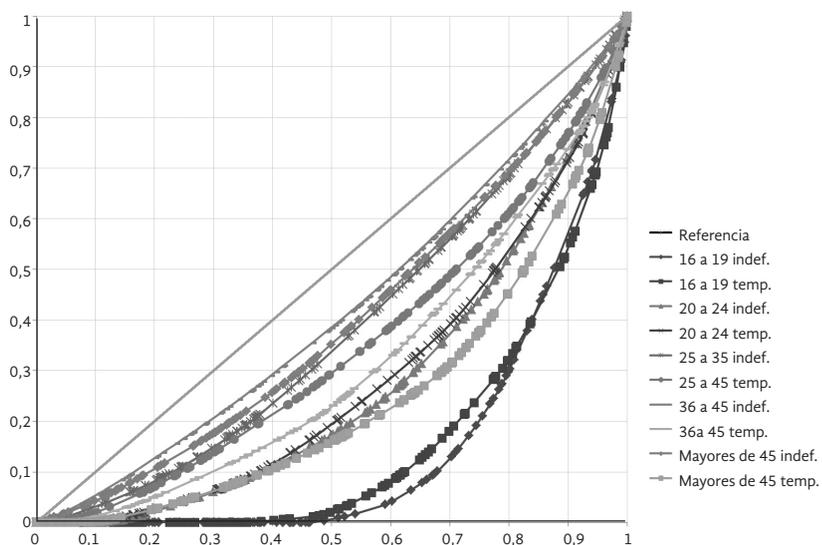
Fuente: Eurostat.

La segregación ocupacional tiene una aplicación diferente al estudio del tipo de contrato. No se busca la misma proporción de contratos temporales que indefinidos, pero se analiza si los jóvenes son los que están particularmente segregados en ocupaciones temporales. Por estas razones, en vez del índice MM, inspeccionaremos visualmente las curvas de Lorenz para cada grupo etario y tipo de contrato.

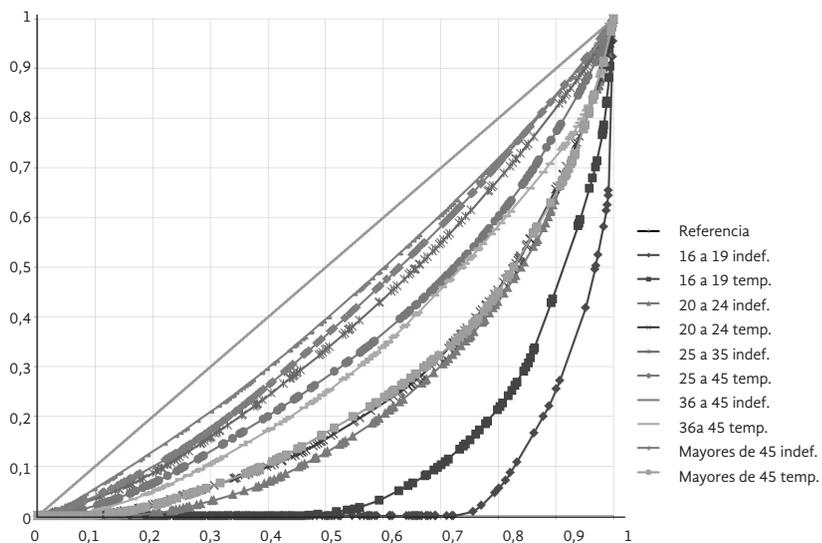
**Figura 1. Curva de Lorenz para grupo etario y tipo de contrato, 2006, 2009 y 2012**



2009



2012



El orden de los grupos etarios prácticamente no se modifica en el periodo 2006 a 2012 y el ranking de segregación ocupacional, ordenado de mayor a menor (de afuera adentro de la Curva de Lorenz) es:

- 】 16 a 19 indef.
- 】 16 a 19 temp.
- 】 Mayor de 45 temp.
- 】 20 a 24 indef.
- 】 20 a 24 temp.
- 】 35 a 44 temp.
- 】 Resto de los grupos.

Es interesante ver que las ocupaciones dominadas por jóvenes que se encuentran más segregadas son aquellas con contratos indefinidos. Realmente existen un número limitado de ocupaciones donde tienen contratos de este tipo. Llama también la atención la tendencia inversa para los adultos, especialmente los mayores de 35, donde la temporalidad está segregada a ocupaciones particulares. Mientras que hasta 2006 existía un paralelismo entre el empleo juvenil y el de los adultos —y, por tanto, los cambios macroeconómicos afectaban el empleo en todas las edades por igual—, los datos demuestran una importante ruptura de esa simetría.

**Tabla 11. Distribución de ocupados jóvenes por grupo etario y tipo de contrato, 2006, 2009 y 2012**

2006				
	16 a 19 indef.	16 a 19 temp.	20 a 24 indef.	20 a 24 temp.
#	49.019	235.765	501.639	793.808
%	17,21%	82,79%	38,72%	61,28%
2009				
#	41.706	100.839	448.919	434.163
%	29,26%	70,74%	50,84%	49,16%
2012				
#	13.021	41.353	225.833	284.864
%	23,95%	76,05%	44,22%	55,78%
% de 2006	26,56%	17,54%	45,02%	35,89%

Fuente: Elaboración propia.

La temporalidad en el empleo juvenil no es un fenómeno nuevo: en 2006 aproximadamente el 83% de los ocupados jóvenes de 16 a 19 años tenían contratos temporales. En 2009 la temporalidad bajó en proporción del total como consecuencia de la mayor destrucción de empleo temporal. En 2012 esta destrucción alcanza también al empleo indefinido y el porcentaje de empleo temporal vuelve a representar más del 75% de los trabajadores jóvenes entre 16 y 19. Del total de trabajadores entre 16 y 19 con contratos temporales, solo han quedado un 17,54% y un 26,56% de los que tenían un contrato indefinido. La tendencia es la misma para los jóvenes entre 20

y 24 pero la destrucción de empleo es menor. El 45% de los trabajadores con contratos indefinidos han sobrevivido a la crisis, mientras que un 36% de los de contrato temporales. En contraposición, solo el 20% de los trabajadores adultos con contrato indefinido entre 25 y 35 años ha perdido su empleo y se ha creado empleo con contrato indefinido para los trabajadores de 36 a 44 y mayor de 45 años. Para los adultos la temporalidad también ha repercutido negativamente.

La tendencia a incrementar la tasa de desempleo juvenil en relación con el resto y, por tanto, a que los jóvenes concentren los peores efectos de la crisis económica, se ha agravado durante la recesión. En ese contexto, el desempleo y otras manifestaciones de la precariedad laboral han tenido en los jóvenes su mayor epicentro.

Estos resultados soportan la hipótesis de un modelo laboral dual que fomenta la temporalidad a través de múltiples formas contractuales a la vez que protege a los trabajadores fijos frente a los jóvenes que se concentran en las formas más precarias. En este sentido, el desempleo juvenil se encuentra estrechamente ligado al ciclo económico, tanto por su relación con la mayor temporalidad del colectivo como por su mayor presencia en sectores fuertemente conectados con actividades de tipo estacional (ocupaciones 5 y 9). Un análisis efectuado por el OIT (2012) muestra entre 100 modelos laborales existentes, los jóvenes tienden a ser más perjudicados por esquemas laborales duales.

## Conclusiones y recomendaciones

---

La situación vivida por los trabajadores jóvenes es solo un aspecto del problema estructural del mercado de trabajo español: una alta concentración de trabajadores en ocupaciones (y sectores) de baja productividad, con empleos temporales y altamente concentrados por género. Este mecanismo funciona como una válvula de escape para la flexibilidad cuando se producen choques adversos, dejando a grupos como los jóvenes particularmente vulnerables.

¿Qué respuestas pueden darse a la segregación ocupacional y el bajo empleo entre los jóvenes? Muchas instituciones multilaterales han tratado en profundidad el problema de empleo juvenil que ha persistido tras la crisis. La OIT (2009) propone una serie de medidas para rescatar a la “generación perdida” en los países desarrollados y en los países más pobres. Recomiendan políticas de empleo nacionales; políticas macro que alientan el crecimiento económico; y cambios en las normativas legales que den incentivos para crear más empleo formal en condiciones aceptables para los jóvenes. Todos van orientados a ampliar la capacidad de la economía para generar más empleo de mayor calidad evitando la temporalidad y división del trabajo por género.

Otra pieza fundamental de la solución al problema del desempleo juvenil es la educación para salir de los empleos de baja cualificación, remuneración y temporalidad. La tasa de empleo es siempre mayor entre personas con más nivel de estudios. La organización hace

una llamada a los gobiernos para incorporar a los jóvenes a la educación y la formación, utilizando la formación a distancia cuando fuera necesario.

Incluso cuando hay formación disponible para los jóvenes, se observa muchas veces una desconexión entre los conocimientos adquiridos en clase y los que exige el mercado laboral. Como consecuencia, hay países como España donde la tasa de paro entre diplomados universitarios es alta a pesar de sus estudios. La OIT subraya la necesidad de centrarse en competencias laborales y la transición de la escuela al puesto de trabajo para facilitar la inserción de los jóvenes al mercado laboral

Por último, tanto la OIT como la UNCTAD (2014) hacen especial hincapié en el papel de los emprendedores para generar más puestos de trabajo de mayor contenido para los jóvenes en todos los países del mundo. En un estudio sobre la iniciativa empresarial entre jóvenes, la UNCTAD indica que las empresas de formación reciente generaron entre 1% y 6% del empleo en los países de la OCDE entre 2000 y 2010. Según algunas encuestas llevadas a cabo por esta institución, los jóvenes autoempleados expresan mayor nivel de satisfacción con su trabajo y tienen mayor tendencia de contratar a otros jóvenes.

¿Cómo pueden los países fomentar las actitudes y el entorno propicio para la iniciativa empresarial, para que los jóvenes creen sus propios trabajos en línea con sus capacidades y ambiciones, y salgan de una situación desventajada en el mercado laboral? Según la UNCTAD, un clave es el acceso a la financiación, que en países como España ha sido muy difícil para todas las empresas después de la crisis, pero sobre todo para los jóvenes. Además, los jóvenes necesitan incentivos fiscales y cambios normativos para poder asumir el riesgo que supone formar su propia empresa. En este sentido, algunos países tendrán que reformar sus leyes de bancarrota y de propiedad para facilitar a los jóvenes la protección necesaria para emprender. Sin embargo, la iniciativa empresarial juvenil no es una panacea para resolver el problema estructural del desempleo juvenil. Aunque es una alternativa viable al empleo formal, entraña altos niveles de riesgo e inestabilidad que puede tener importantes consecuencias sociales para los jóvenes y para la sociedad.

Por lo tanto, las recomendaciones para solucionar el problema del paro juvenil y de la segregación ocupacional de los jóvenes apuntan a un esfuerzo para llevar a cabo en muchos frentes a la vez. Además de leyes específicas y una educación bien adaptada a la realidad del mercado laboral, los países tienen que ofrecer un entorno apropiado para hacer negocios y aceptar riesgos, que es tierra fértil para los nuevos emprendimientos y la creación de empleo. Continuar el camino hacia la equidad de género en empleo es también parte importante a considerar en las políticas de empleo de los jóvenes.

Como ha señalado la OIT (2010), “el desempleo juvenil y las situaciones que llevan a los jóvenes a renunciar a la búsqueda de empleo o a trabajar en condiciones inadecuadas suponen un coste para la economía, la sociedad, el individuo y su familia”. En este sentido, “la falta de trabajo decente, si se experimenta a temprana edad, puede representar una amenaza para las perspectivas laborales futuras de una persona y suele suponer

patrones de comportamiento laboral inapropiados que perduran toda la vida. [...] Las sociedades pierden lo que han invertido en la educación y los gobiernos reducen sus ingresos al sistema de seguridad social y se ven obligados a gastar más en políticas sociales, como los programas de prevención del uso de drogas y el crimen. Todo ello amenaza el potencial de desarrollo de las economías. Por lo tanto, tiene sentido para un país centrarse en la juventud desde un punto de vista del análisis coste-beneficio [...] Son los impulsores del desarrollo económico de un país, por lo que privarse de ese potencial es una pérdida económica”.

### Bibliografía

- BECKER, G. S. (1983): *El capital humano. Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*, Alianza Editorial, 2ª ed., Madrid, p. 166.
- BLACKBURN, R.; JARMAN, J. y SILTANEN, J. (1993): “The Analysis of Occupational Gender Segregation Over Time and Place: Considerations of Measurement and Some New Evidence”, *Work, Employment and Society*, 7, pp. 335-362.
- BLACKBURN, R. M. y SILTANEN, J. (1994): “Marginal Matching and the Gini Coefficient: A Reply to Lampard”, *Work, Employment and Society*, vol. 8, nº 3, pp. 413-419.
- CALDERÓN MILÁN, M. y HIDALGO VEGA, A. (s/f): “La segregación sectorial y ocupacional de los inmigrantes en España: Identificación de los espacios laborales prioritarios por países de origen”, VII Jornadas de Economía Laboral ([http://www.congresos.ulpgc.es/aeet\\_aede/Descargas/Sesion3Salaz/Calderon-Hidalgo.pdf](http://www.congresos.ulpgc.es/aeet_aede/Descargas/Sesion3Salaz/Calderon-Hidalgo.pdf)).
- CAMACHO, J.; HERNÁNDEZ PEINADO, M. y MONTERO GONZÁLEZ, B. (2013): “Segregación y juventud: Una perspectiva interregional”, Reuniones de estudios regionales, Oviedo (<http://www.reunionesdeestudiosregionales.org/Oviedo2013/htdocs/pdf/p826.pdf>).
- IGLESIAS FERNÁNDEZ, C.; LLORENTE HERAS, R. y DUEÑAS FERNÁNDEZ, D. (2012): “Profundizando la segregación laboral. Sectores, ocupaciones y TIC en España”, Serie Documentos de Trabajo 07/2012 ([http://www2.uah.es/iaes/publicaciones/DT\\_07\\_12.pdf](http://www2.uah.es/iaes/publicaciones/DT_07_12.pdf)).
- MACKAY, K. R. (1985): “Occupational segregation and youth employment”, *Journal of Industrial Relations*, marzo, vol. 27 (1), pp. 49-60.
- MINCER, J. y POLACHEK, S. (1974): “Family investments in human capital: Earnings of women”, en T. Schultz (ed.), *Marriage, Family, Human Capital, and Fertility*, UMI, pp. 76-110.
- OIT (2008): “ILO declaration on social justice for a fair globalization”, adopted by the International Labour Conference at its 97<sup>th</sup> session, abril.
- (2009): “Recovering from the crisis: A global jobs pact”, adopted by the International Labour Conference at its 98<sup>th</sup> session, Ginebra.
- (2012): “World of work 2012: better jobs for a better economy”.
- UNCTAD (2014): “Entrepreneurship and productive capacity-building: Creating jobs through enterprise development”, Trade and Development Board, Investment, Enterprise and Development Commission, 6<sup>th</sup> session, 28 de abril-4 de mayo, Ginebra.

3

# Prevención y erradicación del trabajo infantil en América Latina: una lucha compartida en el Proyecto Regional IPEC-OIT/AECID

*Prevention and eradication of child labour in Latin America: a shared battle in the regional Projects IPEC-ILO/AECID*

ELENA MONTOBBIO DE BALANZÓ, GUILLERMO DEMA Y MARÍA OLAVE\*



## PALABRAS CLAVE

Trabajo Infantil; América Latina; AECID; IPEC; OIT.

**RESUMEN** En 1992 la Organización Internacional del Trabajo puso en marcha el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, cuya extensión regional para América Latina ha contado con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En este artículo se realiza un repaso de los proyectos ejecutados a lo largo de estos 15 años, así como los puntos fuertes del programa y su dirección actual.

## KEYWORDS

Child labour; Latin America; AECID; IPEC; ILO.

**ABSTRACT** In 1992 the International Labour Organization started the International Programme on the Elimination of Child Labour, and its Latin American regional branch has benefited from the collaboration of the Spanish Agency for International Development Cooperation. This article provides an overview of the projects

\* Elena Montobbio de Balanzó es coordinadora del Proyecto Regional América Latina, IPEC-OIT.

Guillermo Dema es especialista regional en Empleo Juvenil y Trabajo Infantil en la Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe.

María Olave es oficial de programas para Sudamérica, IPEC-OIT.

carried out during the past 15 years, as well as its strengths and its current approach.

#### MOTS CLÉS

**Travail des enfants; Amérique Latine; AECID; IPEC; OIT.**

**RÉSUMÉ** Depuis 1992 l'Organisation Internationale du Travail à mis en route le Programme Internationale pour l'Abolition du Travail des Enfants, dont son extension régionale pour l'Amérique Latine a été appuyé par l'Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement. Dans cet article se révisent les projets mis en œuvre dans ces 15 ans, et aussi ses points forts et sa direction actuelle.

**L**a realidad del trabajo infantil ha estado presente en la agenda de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde su creación en 1919, y en este largo periodo la preocupación por el tema ha tomado varias formas: menciones en diversos Convenios Internacionales, la promoción de dos Convenios Internacionales específicos sobre el trabajo infantil, la declaración de erradicación de trabajo infantil como un principio y derecho fundamental y, entre otros, la promoción de un programa mundial para abordar esta lucha.

El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC, por sus siglas en inglés) fue creado por la OIT en 1992, con el objetivo de impulsar el proceso de eliminación del trabajo infantil a través de una amplia alianza con gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores, organizaciones no gubernamentales, universidades, medios de comunicación y otros grupos de la sociedad civil.

Para la extensión del Programa IPEC a toda la Región de América Latina, tras una experiencia piloto en Brasil, la OIT contó con el decidido compromiso y apoyo de una joven Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) la cual creada en 1988 ya intensificaba su cooperación multilateral. Esta colaboración y el marco de referencia de la misma quedaron reflejados en el Memorando de Entendimiento del 22 de marzo de 1995 celebrado entre el Gobierno de España y la OIT, dando inicio a uno de los programas más singulares de la cooperación española en el ámbito multilateral.

Son muchas las ópticas y las rutas por las cuales podemos aproximarnos al Proyecto Regional IPEC para América Latina. Pero, en esta ocasión, hemos querido combinar dos de ellas: una primera mirada, con un recorrido por la trayectoria y el proceso en la materia sustantiva de la lucha contra el trabajo infantil, la panorámica

inicial, los avances y logros y los todavía retadores desafíos. Una segunda, enfocada en las particularidades que ha ido tomando el Proyecto como instrumento de cooperación, acumulando una admirable capacidad de intuir las necesarias transformaciones adaptándose a los tiempos y a los cambios, constituyendo, ahora que lo analizamos con perspectiva, un empírico pionero de muchos de los temas que más tarde serían objeto de consenso internacional en la llamada agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo.

En este análisis casi arqueológico del Proyecto hay que tener presente que son pocas las ocasiones en las que coinciden una realidad social que constituye una de las caras más visibles de la desigualdad —como lo es la infancia y la adolescencia privada de sus derechos y en situación de vulnerabilidad extrema, trabajando en las peores condiciones— con un compromiso de socios (OIT y AECID) tan sólido que ha permitido la permanencia y perseverancia en la lucha por transformar esta realidad y la generación de espacios de articulación amplios en la Región.

La reducción del trabajo infantil que exhibe actualmente América Latina<sup>1</sup> ha sido posible, en buena medida, gracias a la existencia del Programa IPEC-AECID<sup>2</sup>, que desde 1996 ha sido el marco integrador y el eje articulador de la respuesta sostenida que la OIT le ha dado al trabajo infantil en la región.

El Programa IPEC-AECID se enfrenta a un problema que afecta a millones de niños, niñas y adolescentes en América Latina que apuesta desde el principio por una estrategia de largo alcance, que ha transitado desde acciones específicas y localizadas hasta la incidencia en políticas públicas de ámbito regional, nacional y local. A continuación, haremos un repaso de 15 años de trabajo sostenido que, además del éxito de los resultados, ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de miles de personas.

Hoy en día, el Programa tiene como desafío asegurar que la lucha contra el trabajo infantil se consolide en la agenda de las instituciones y actores competentes de la región. De ello dependerá, en buena medida, que se pueda garantizar la protección de los derechos de millones de niños, niñas y adolescentes a fin de evitar un efecto regresivo de los indicadores conseguidos.

Con una actuación sostenida que combina de manera flexible los enfoques regional, subregional y nacional, con una vocación integradora y complementaria de las

1 OIT, *Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil*, Estimaciones y tendencias mundiales entre 2000 y 2012, Ginebra, 2013, p. 28 ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---ipecc/documents/publication/wcms\\_221514.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipecc/documents/publication/wcms_221514.pdf)).

2 El Programa para América Latina, que se inició en 1996, atendía a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Desde 1999, México, Haití y Belice se sumaron al trabajo del IPEC.

iniciativas que la OIT desarrolla en la región, el Programa IPEC-AECID constituye una acción esencial para abordar la cuestión del trabajo infantil porque promueve la sinergia entre distintas iniciativas en marcha y brinda cohesión a la respuesta que la OIT le da al problema en América Latina.

### **Primera fase: haciendo visible lo invisible**

En un contexto en el cual el trabajo infantil era visto como *natural* y *necesario* desde el año 1996 al año 2001, el Programa IPEC-AECID se concentró en realizar proyectos demostrativos para el retiro de niños y niñas del trabajo en sectores críticos (como los de fabricación de cohetes y ladrillos, minería artesanal, explotación sexual, trabajo callejero y en basurales). Estos proyectos se convirtieron en el medio para, por un lado, sensibilizar y despertar la conciencia social y, por otro, para exigir la responsabilidad política de las autoridades nacionales.

En esta fase, se suscriben Memorándum de Entendimiento con 17 países para la implementación del Programa IPEC, se realizan 50 proyectos demostrativos en 14 países, se crean comités nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil y se aprueban planes nacionales en 11 países. Además, se crea la necesidad de disponer de estadísticas específicas y se capacita a cientos de personas involucradas en el tema (funcionarios públicos, sindicalistas, personal de ONG, docentes), se incorpora la lucha contra el trabajo infantil en declaraciones y acuerdos regionales y, finalmente, se crea el Sistema de Información Regional sobre Trabajo Infantil (SIRTI).

### **Segunda fase: una nueva dinámica regional**

La segunda fase coincide con el inicio de las coordinaciones llevadas a cabo por los actores que operan en el mundo de la cooperación para el desarrollo en aras de lograr una mayor eficacia de la ayuda al desarrollo. El programa IPEC suma sus esfuerzos en la dirección indicada en 2005 por la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, con el afán de alcanzar un mayor impacto a través de sus acciones. La ratificación en estos años de los convenios de la OIT n° 138<sup>3</sup> y n° 182<sup>4</sup>, relativos a la edad mínima de admisión al empleo y a las peores formas de trabajo infantil en todos los países respectivamente<sup>5</sup>, supusieron un respaldo político

3 Convenio n° 138 “Sobre la edad mínima de admisión al empleo”, adoptado el 26 de junio de 1973 en la 58° Conferencia Mundial de la OIT en Ginebra.

4 Convenio n° 182 “Sobre las peores formas de trabajo infantil”, adoptado el 17 de junio de 1999 en la 87° Conferencia Mundial de la OIT en Ginebra.

5 México está en proceso de ratificación del Convenio n° 138.

incuestionable a la lucha contra el trabajo infantil<sup>6</sup>. Además, el Programa IPEC-AECID, tras las intervenciones e investigaciones realizadas entre 2002 y 2007, logra contribuir a que las instituciones y los actores reconozcan y se hagan cargo del problema que el trabajo infantil supone, desarrollando su liderazgo e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional en programas operativos<sup>7</sup>. Esto se manifiesta en la creación de comités activos y el establecimiento de 12 Planes Nacionales, aprobados y en ejecución, para la prevención y erradicación del trabajo infantil.

En este periodo se fomentan los enfoques participativos, involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo<sup>8</sup> que desempeñan un rol en el abordaje de la problemática, como lo son operadores de justicia, defensorías del pueblo, policías, personal de salud, parlamentarios e inspectores de trabajo, entre otros. Las primeras estadísticas oficiales son generadas en esta fase, fruto de las investigaciones más profundas llevadas a cabo. Adicionalmente, el Sistema de Información Regional sobre Trabajo Infantil (SIRTI) logra realizar una gran labor de gestión del conocimiento, al integrar toda la información generada por los diversos proyectos de trabajo infantil en la región.

Los logros obtenidos por el Programa IPEC-AECID contribuyeron de manera decisiva al posicionamiento del tema del trabajo infantil en la agenda de otros donantes de la cooperación al desarrollo. Gracias a esto, los flujos crecientes prometidos en 2002 con el Consenso de Monterrey para la financiación al desarrollo, así como la disminución de la fragmentación de la ayuda, pudieron cumplirse en un grado mayor, puesto que nuevos socios como Bélgica, Estados Unidos, Noruega, Canadá, Italia, Países Bajos, Irlanda y Brasil se comprometieron con la lucha contra el trabajo infantil y en alianza con la OIT se incrementaron los flujos de ayuda, ampliando así su capacidad de respuesta al problema con proyectos específicos centrados en áreas como el trabajo infantil en minería, agricultura, servicio doméstico, explotación sexual comercial y con programas focalizados en países. La concentración de estos flujos fue, por lo tanto, mayor<sup>9</sup>.

### Tercera fase: de proyectos a políticas

Entre los años 2007 y 2011, desde la experiencia acumulada y los aprendizajes del proceso, el Programa IPEC-AECID se centra en la incidencia y en la asistencia técnica especializada, cumpliendo de este modo con el compromiso adquirido en 2008 con el Programa de Acción de Accra, que daba seguimiento a la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Se busca dotar de un carácter más transversal a la

6 Programa de Acción de Accra, III Foro de Alto Nivel (2008), art. 27.

7 Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005), art. 14.

8 Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005), art. 48.

9 Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005), art. 6.

cuestión del trabajo infantil, especialmente en las fases de diseño e implementación de políticas públicas nacionales, ya que la magnitud y la persistencia del problema supone que los proyectos específicos se vean continuamente superados en su alcance.

América Latina es tal vez la región del mundo que mejor y más rápido entendió la importancia de asumir un liderazgo más fuerte en sus propias políticas de desarrollo, incluyendo la lucha contra el trabajo infantil en políticas nacionales de protección social, programas de lucha contra la pobreza y de transferencias monetarias condicionadas, en planes de desarrollo y en planes nacionales de trabajo decente y descentralización, entre otros, logrando gracias a esta transversalización los mayores niveles de avance hacia el objetivo de erradicación de este problema. La calidad del diseño, la implementación y la evaluación de estas políticas pudo ser fortalecida gracias a que, al término de esta fase, ya eran 15 los países que generaban estadísticas propias de trabajo infantil<sup>10</sup>.

Durante este periodo el Programa IPEC-AECID provee el marco para la discusión e investigación en temas prioritarios y especialmente sensibles para la realidad latinoamericana. En particular, los vínculos entre trabajo infantil y migración, trabajo infantil y pobreza, trabajo infantil y pueblos indígenas y entre trabajo infantil y empleo juvenil, que tendrían su reflejo en acciones de política con un alto impacto en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil<sup>11</sup>.

El intenso trabajo llevado a cabo por IPEC en esta fase, sumado al de las anteriores, facilitó el camino para que los interlocutores sociales pudiesen comenzar a realizar acciones propias<sup>12</sup>. Además, en el marco de la eficacia de la ayuda y la gestión del conocimiento, y con el impulso del Programa IPEC-AECID, tuvieron lugar las primeras experiencias de cooperación Sur-Sur habidas en la región en materia de trabajo infantil<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Programa de Acción de Accra, III Foro de Alto Nivel (2008), art. 23.

<sup>11</sup> Destacan los ejemplos de inclusión de la lucha contra el trabajo infantil en el programa de transferencias condicionadas "Bolsa Familia" de Brasil; el sistema de atención en salud integral con pertinencia cultural para niños en situación de trabajo infantil en Guatemala; la inclusión de un apartado sobre situación laboral de los niños en la boleta de matrícula escolar en Honduras; el programa de educación intercultural bilingüe para la erradicación del trabajo infantil en los pueblos indígenas de Panamá; la incorporación de la metodología SCREAM en la currícula regular del sistema de educación pública en Paraguay; la inclusión de adolescentes retirados del trabajo infantil en el sistema de aprendizaje y formación profesional en el estado de Mato Grosso en Brasil. Como estos casos, crecientemente, los países de la región han avanzado en incluir la lucha contra el trabajo infantil especialmente en los programas de transferencias condicionadas, los sistemas públicos de educación, salud y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como en el sistema de formación profesional en el caso de los adolescentes trabajadores.

<sup>12</sup> Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo (2011), art. 20.

<sup>13</sup> Programa de Acción de Accra, III Foro de Alto Nivel (2008), art. 19.

Al interior de la OIT, el Programa IPEC-AECID, adelantándose a lo que posteriormente se estimó conveniente<sup>14</sup>, promovió la integración de la lucha contra el trabajo infantil en las agendas de trabajo de las organizaciones sindicales y empresariales, quienes empezaron a articular sus propias respuestas (movilización y formación sindical, acciones de responsabilidad social), construyéndose así una asociación más inclusiva para el desarrollo, donde la energía, competencia y experiencia de todos los actores relevantes es aprovechada<sup>15</sup>.

### **Cuarta fase: apuesta por la apropiación y sostenibilidad**

La cuarta fase del Programa IPEC-AECID es decisiva en la búsqueda de alternativas para garantizar la sostenibilidad de los resultados alcanzados en la región y evitar un efecto regresivo de los indicadores de reducción de trabajo infantil. Gracias al grado de maduración, la integralidad de la propuesta técnica desarrollada y la flexibilidad de la estrategia aplicada, el Programa ha logrado no sólo acumular, sino poner en valor y transferir eficazmente un “saber-hacer” que permitirá facilitar, apalancar y reforzar el impacto de diversas fuentes de financiación para seguir en la lucha contra el trabajo infantil hasta conseguir su completa erradicación<sup>16</sup>.

En la actualidad, no son pocos los países que destinan recursos domésticos a la atención del tema a través de presupuestos públicos específicos<sup>17</sup> que van adquiriendo paulatinamente una mayor relevancia en la financiación necesaria para llegar a las metas de erradicación de trabajo infantil convenidas<sup>18</sup>.

Todos los países generan sus propias estadísticas sobre trabajo infantil y la articulación de los sistemas de Prevención y erradicación del trabajo infantil (PETI) ha mejorado de manera significativa, ya que durante esta fase se han implementado protocolos de detección de trabajo infantil y de restitución de derechos para la actuación integrada en este ámbito<sup>19</sup>. Se han construido asociaciones para el desarrollo mucho más inclusivas, ya que en la actualidad los gobiernos locales están implicados en la lucha contra el trabajo infantil, lo que favorece la apropiación y la sostenibilidad<sup>20</sup>.

En un contexto de globalización de la información y acceso a las nuevas tecnologías informativas y de comunicación (TIC) que contribuyen a generar aprendizajes y

<sup>14</sup> En Busán en el marco de la Alianza para la cooperación eficaz al desarrollo (2011).

<sup>15</sup> Programa de Acción de Accra, III Foro de Alto Nivel (2008), art.16; Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo (2011), art. 32.

<sup>16</sup> Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo (2011), art. 10.

<sup>17</sup> Declaración sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo-México, art. 20.

<sup>18</sup> Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo (2011), art. 28.

<sup>19</sup> Declaración de la Alianza para la eficacia de la ayuda al desarrollo México 2014, art. 29.

<sup>20</sup> Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo (2011), art. 21.

promueve espacios de debate y reflexión, el Programa IPEC/AECID en sociedad con la empresa privada<sup>21</sup> promueve desde 2012 la Red Latinoamericana contra el Trabajo Infantil (Red LACTI)<sup>22</sup> una plataforma virtual que realiza acciones de movilización social y generación de conocimiento, con una participación de más de 10.000 miembros en 55 países de la región. A través de esta plataforma se ha logrado consolidar y poner en valor un inventario de cerca de 450 instituciones que tienen como parte de sus políticas y acciones el tema de la prevención y erradicación del trabajo infantil; por su parte se ha logrado registrar y visibilizar 120 entre experiencias y buenas prácticas sobre trabajo infantil.

Adicionalmente, se ha procurado promover la apropiación, la responsabilidad y la competencia del Estado, en sus diferentes niveles, para enfrentar el trabajo infantil; profundizar la concertación con otros agentes públicos y privados del desarrollo y fortalecer la complementariedad con otras instancias e iniciativas de la Cooperación Española y del Sistema ONU para lograr la integración del tema en la agenda.

Inmerso entre dos agendas internacionales intensas, la de erradicación de trabajo infantil (que convocó el compromiso de los países para erradicar las peores formas de trabajo infantil en 2016 y toda forma de trabajo infantil en 2020)<sup>23</sup> y la agenda de eficacia de la ayuda (que promueve la apropiación y liderazgo de los países en materia de desarrollo), el Proyecto Regional IPEC para América Latina junto con la AECID se encuentra en un proceso acelerado de transformación para responder a las demandas de los países que han decidido acelerar sus acciones e imprimirle un sello de urgencia a la lucha contra el trabajo infantil.

Desde los inicios del Proyecto Regional IPEC América Latina, hace casi 20 años, el contexto de la Región, desde el punto de vista del desarrollo, ha cambiado radicalmente, experimentando una profunda transformación institucional, en términos de crecimiento sostenido y estabilidad política, con un relevante descenso en los índices de pobreza y de instalación de políticas de inclusión social. A pesar de todos los avances, la desigualdad permanece, lo que la sitúa, actualmente, como la región más desigual del mundo.

En el ámbito del trabajo infantil América Latina es la región que mostró mayores avances en la lucha contra el trabajo infantil, no obstante, se enfrenta todavía grandes desafíos, existiendo aún 12,5 millones de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años

**21** La Red Latinoamericana contra el Trabajo Infantil (Red LACTI) fue creada en 2012 como una iniciativa de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la Fundación Telefónica de Madrid.

**22** La Red LACTI enmarca su ámbito de actuación en 19 países de Centroamérica y Sudamérica, donde están presentes las organizaciones socias OIT y Fundación Telefónica.

**23** Hoja de ruta para eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2016 (Conferencia mundial sobre trabajo infantil de La Haya, 2010). "Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015" (XVI reunión regional americana, Brasilia, 2006).

sometidos al trabajo infantil, un número todavía grande como para abandonar el esfuerzo y descartar un retroceso.

En este escenario donde el crecimiento económico de los últimos años contrasta con la persistencia del trabajo infantil, los países de la región han compartido su preocupación por el estancamiento en la reducción del trabajo infantil y el aumento del trabajo peligroso, detectando la necesidad de buscar fórmulas renovadas que permitan dar respuestas urgentes a las distintas formas en las que el trabajo infantil aún se manifiesta en América Latina y el Caribe. Así ha nacido la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil, como un nuevo instrumento de cooperación liderado por los países de la región, respondiendo al convencimiento de que está llamada a ser la primera región en desarrollo en declararse libre de trabajo infantil y llegar a serlo constituirá un hito mundial con efectos multiplicadores para las otras regiones.

Basada en la experiencia acumulada por los países y los interlocutores sociales durante los últimos 20 años, que ha permitido reducir el número de niños, niñas y adolescentes en trabajo infantil en más de 7,5 millones, la Iniciativa Regional enfrenta el reto de intensificar al máximo la respuesta a la realidad del trabajo infantil actual, en el marco de los compromisos internacionales asumidos.

La Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil se constituye así como una nueva modalidad de respuesta, un instrumento innovador que evidencia una real apropiación de los países y que orientando un esfuerzo común recoge la decidida voluntad de la región de reducir drásticamente los indicadores de trabajo infantil, restituir el goce y disfrute de sus derechos a una infancia excluida y llegar a declarar a América Latina y el Caribe la primera región en desarrollo, libre de trabajo infantil.

Esta es, sin duda, una historia enmarcada en una grave realidad de inequidad social en la que se han visto y todavía se encuentran atrapadas millones de personas, pero que ha logrado convocar la permanencia de dos socios para el desarrollo, la participación de multitud de actores, la implicación de los países, de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de la sociedad civil, aunados en el convencimiento de que es posible superar esta situación si la respuesta acelera los ritmos y profundiza la intensidad. Hay doce millones y medio de razones para hacerlo.

4

# La adecuación de la protección por desempleo

## *The adequacy of unemployment protection*

JAIME CABEZA PEREIRO\*



### PALABRAS CLAVE

**Desempleo; Prestación de desempleo; Políticas activas de empleo; Asistencia social; Empleabilidad.**

**RESUMEN** A partir de un contexto de crecimiento del desempleo desde 2008 con ocasión de la gran crisis, se describe el debate relativo a los efectos de la protección económica más o menos generosa en la recolocación de los desempleados. Se analizan los modelos europeos relativos a la activación de las personas sin empleo y se proponen algunas medidas y algunos criterios en torno a la cobertura que los sistemas públicos deben dispensar a estas situaciones.

### KEYWORDS

**Unemployment; Unemployment benefit; Active labor market policies; Social assistance; Employability.**

**ABSTRACT** In the current context of rising unemployment since 2008 caused by the global economical crisis, the debate on the effects of more or less generous financial protection in the relocation of the unemployed workers is described. European models related to the activation of the unemployed are analyzed and some measures and criteria regarding coverage that public systems should guarantee in such situations are proposed.

### MOTS CLÉS

**Chômage; Allocations de chômage; Les politiques actives de l'emploi; L'aide sociale; L'employabilité.**

**RÉSUMÉ** Dans un contexte de croissance exponentielle du chômage depuis l'année 2008, à cause de la crise économique globale, nous décrivons le débat relatif aux effets d'une protection plus ou moins généreuse lors du retour sur le marché du travail.

\* Jaime Cabeza Pereiro es catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Vigo (jcabeza@uvigo.es).

Les modèles européens d'activation des personnes sans emploi sont analysés et dans cet article se propose un certain nombre de mesures et critères relatifs à la protection que les systèmes publics devraient offrir aux citoyens dans ces cas précis.

## Encuadramiento del problema en el contexto del ciclo económico

**L**a profunda crisis de empleo que ha travesado Europa a partir de 2008 ha puesto en discusión prácticamente todas las instituciones y, en particular, las que se relacionan dialécticamente con el mercado de trabajo. Entre ellas, la protección por desempleo ha centrado un debate elaborado fundamentalmente en el mundo de la macro y de la microeconomía, que ha argumentado acerca de las bondades y maldades de los sistemas de cobertura, sin que se hayan alcanzado grandes consensos. En este sentido partir de tales análisis permitiría plantear ideas propositivas desde el marco de las normas.

Hay que enunciar el papel fundamental que las prestaciones ostentan en la estabilización económica<sup>1</sup>, sobre todo en escenarios de crisis, en su dimensión de renta substitutiva del salario y proveedora de unos ingresos básicos para el soporte de las familias. Ahora bien, si el desempleo se prolonga, se producen vacíos de cobertura, de tal modo que las personas que han perdido sus empleos se convierten en dependientes de los mecanismos de asistencia social. Con la reciente crisis global, el paro forzoso comenzó a crecer en España, Irlanda y EE UU, y más tarde en la mayoría de los Estados europeos, si bien con efectos más limitados en la Europa continental y en los Países Nórdicos<sup>2</sup>.

En este contexto, la reacción inmediata mayoritaria consistió en incrementar la protección por desempleo, en términos diversos. Por ejemplo, ampliando los criterios de cobertura o las situaciones protegidas. Algunos sistemas atendieron en particular a los trabajadores vinculados por contratos de trabajo temporales, en tanto que otros simplemente elevaron la cuantía de los subsidios<sup>3</sup>. En el caso español, puede hacerse referencia a cierta normativa que mejoró la cobertura de los trabajadores sometidos a procedimientos de regulación de empleo mediante la técnica de reposición de prestaciones consumidas en expedientes suspensivos. En términos generales, es claro que las *ratios* de recolocación resultaron inferiores

- 1 Destacándolo, Klara Stovicek y Alessandro Turrini, "Benchmarking Unemployment Benefits in the UE", *IZA Policy Paper*, n° 43, Bonn, 2012, p. 4. También Stefano Scarpetta, "Addressing the social dimension of the crisis through adequate income support and effective activation policies", *OECD Employment Outlook 2013*, OECD, 2013, p. 12.
- 2 Bruno Amable y Ken Mayhew, "Unemployment in the OECD", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 27, n° 1, 2011, p. 208.
- 3 *Ibidem*, p. 215.

en Europa que en EE UU, que, por motivos varios, actuó con mayor dinamismo en la recuperación del empleo perdido<sup>4</sup>.

Por supuesto que los modelos internos de protección del desempleo son muy diversos de unos países a otros. Pero la mayoría de ellos, al menos los europeos, se fundamentan en la presuposición de que el desempleo se produce cíclicamente, coincidiendo con las crisis económicas. Y de que, en consecuencia, los esquemas contributivos invitan a que los trabajadores coticen durante las épocas de crecimiento, con la previsión de un futurible escenario de desempleo. Incluso puede apreciarse cierta tendencia general, en épocas más o menos prósperas, de mejorar la protección frente al desempleo a través de reformas legales expansivas<sup>5</sup>. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que este modelo funcionaba de una forma más o menos armónica en sistemas productivos en los que predominaba el sector industrial que, claramente, era el principal repositorio para los trabajadores no cualificados<sup>6</sup>. Dicho de otro modo, cuando los trabajadores perdían su empleo, pero podían obtener otro en un plazo razonable de tiempo, la protección era eficaz si se mantenía durante un intervalo de tiempo que alcanzaba el escenario temporal previsible de desempleo. Pero cuando eso deja de ser así y declina un sector que absorbe trabajo no cualificado emerge y se enquistaba un desempleo de larga duración para el que ya no son eficaces los sistemas protectores tradicionales.

Los esquemas clásicos han tenido que confrontarse con nuevos escenarios para los que no habían sido concebidos. Por ejemplo, con la eclosión de las formas de trabajo atípicas, que dificultan que los trabajadores puedan reunir los requisitos legales para obtener las prestaciones del sistema. En particular, las carreras profesionales comparativamente más titubeantes de las mujeres se han adaptado peor a dichos esquemas. Y otro tanto podría decirse de los trabajadores jóvenes que inician sus carreras profesionales, quienes cada vez con más frecuencia se enfrentan a largos periodos de desempleo en los primeros compases de su vida activa<sup>7</sup>.

En consecuencia, desciende de forma notable el porcentaje de personas sin empleo protegidas por las prestaciones de desempleo. Es evidente que el empleo atípico contribuye mucho a este descenso, pero también lo hacen ciertas tendencias apreciables hacia el endurecimiento de los requisitos que, por motivos diversos, se han

4 Michael Elsby y Bart Hobijn, *Unemployment dynamics in the OECD*, Federal Bank of San Francisco, Working Paper Series, 2011, p. 3.

5 Así lo describen David R. Howell y Miriam Rehm, "Unemployment compensation and high European unemployment: a reassessment with new benefit indicators", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, n° 1, 2009, p. 79.

6 Véanse estas ideas en Jochen Clasen y Daniel Clegg, "Beyond activation: reforming European unemployment protection systems in post-industrial Labour markets", *European Societies*, vol. 8, n° 4, 2006, p. 530.

7 *Ibidem*.

ido introduciendo en la mayoría de los sistemas internos<sup>8</sup>. Un mayor énfasis en las exigencias de “activación” de los desempleados ha propiciado tales reformas, pero ha tenido sin duda una mayor incidencia la crisis económica y la necesidad de emprender recortes a causa de la política de ajustes presupuestarios para neutralizar los déficits presupuestarios. Aunque tales ajustes se han cebado en la cuantía y en la duración de la cobertura económica<sup>9</sup>.

Considerado esquemáticamente, el caso de España es proverbial. A partir de la anterior crisis de 1992, el desempleo se reduce desde un 23,2% en 1994 hasta alrededor del 8,5% en 2005, sin que se hubieran producido en este largo intervalo profundas modificaciones en la cobertura<sup>10</sup> después de las que pusieron en marcha con las Leyes 22/1992, de 20 julio y 22/1993, de 29 diciembre, ambas de signo restrictivo y aprobadas en respuesta a dicha crisis<sup>11</sup>. Desde entonces, atravesó un prolongado periodo con muy escasas modificaciones —si se exceptúa la introducida por la Ley 45/2002, de 12 diciembre, más bien destinada a cierta reorientación de las situaciones legales a favor del despido flexible y a una tímida “activación” de las prestaciones, en línea con la Estrategia Europea para el Empleo (EEE)<sup>12</sup>—. Pero, con la llegada de la gran crisis en 2008, y al margen de la anteriormente referida mejora relativa a la reposición de la prestación por desempleo —a partir del RD-Ley 2/2009, de 6 marzo— se inició una senda de modificación de la cobertura con varias orientaciones. Algunas se destinaron a dar cobertura a los desempleados de larga duración, mediante prórrogas —RD-Ley 1/2013, de 25 enero— para los casos en los que se agotaba la protección por desempleo<sup>13</sup>. Otras se situaron más bien en una línea de activación de la prestación o del subsidio, especialmente dirigida a los desempleados jóvenes —en particular, Ley 11/2013, de 26 julio, que centra su atención en medidas para que asuman, sobre todo, la posibilidad de iniciar una actividad autónoma—. Pero hay, también, una línea inconfundible de recorte de la prestación y del subsidio, centrada en la lógica de combatir déficits presupuestarios —en particular, RD-ley 20/2012, de 13 julio—.

Resulta, con todo, muy poco clarificador comprobar la evolución oscilante de partidas presupuestarias dedicadas a protección por desempleo a lo largo de los últimos

8 Al respecto, véase Herwig Immervoll y Stefano Scarpetta, “Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches”, *IZA Journal of Labor Policy*, 2012, p. 9.

9 David R. Howell y Miriam Rehm, “Unemployment compensation...”, cit., p. 65.

10 David R. Howell y Miriam Rehm, “Unemployment...”, cit., p. 76.

11 Especialmente en relación con la primera, Santiago González Ortega, “La protección por desempleo”, *Relaciones Laborales*, 1993-II, pp. 324 y ss.

12 A esta reforma me he referido en Jaime Cabeza Pereiro, “El nuevo régimen jurídico del desempleo”, en AA VV, *Desempleo. XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, MTAS, Madrid, 2004, pp. 583 y ss.

13 Sobre los datos del desempleo de larga duración en España, es muy interesante el estudio de Sara de la Rica y Brindusa Anghel, *Los parados de larga duración en España en la crisis actual*, Fundación Alternativas, documento de trabajo 185/2014, pp. 6 y ss.

años<sup>14</sup>. Pero que no niega, en mi opinión, la existencia de dos tendencias claramente identificadas: por una parte, de reducción de la protección, a través de recortes en el porcentaje de la base reguladora aplicable, en la duración de ciertos subsidios —notablemente, el de mayores de 55 años, mediante la técnica de elevar la edad protegible—, o en el mayor rigor en los requisitos de acceso o mantenimiento de la prestación, mediante técnicas tales como el endurecimiento del régimen sancionador o la eliminación de alguna modalidad de subsidio asistencial. Por otra, de disminución del número de beneficiarios, no tanto porque hayan obtenido empleo, sino porque han agotado la protección, incluida la prórroga extraordinaria. En esta segunda tendencia se evidencia un incremento claro del porcentaje de personas desempleadas no protegidas por los mecanismos de asistencia social. Además, pone de manifiesto la convicción generalizada de que la cifra de desempleados no se va a reducir notablemente en el corto plazo.

### El debate sobre la protección y sus efectos

Ha sido un lugar común en la teoría económica neoclásica afirmar que un sistema protector generoso provoca niveles altos de paro<sup>15</sup>. Si se aúna una protección económicamente alta en términos relativos con una duración de la cobertura extensa, tales características están asociadas a una situación de desempleo más prolongada<sup>16</sup>. Es más, se ha alegado que, en la medida en la que estas prestaciones o subsidios protegen particularmente a los trabajadores con relaciones de trabajo típicas —indefinidas y a jornada completa—, dificultan ajustes necesarios del mercado de trabajo<sup>17</sup>. Por ejemplo, en términos de cambios de las condiciones que les pueden ser ofrecidas a los trabajadores desempleados en su retorno a la actividad. En esta línea se ha planteado que las prestaciones, al favorecer la estabilidad económica, disminuyen el esfuerzo de los beneficiarios por encontrar nuevo empleo<sup>18</sup>.

**14** Expresado en miles de euros, la Ley 2/2012, de 29 junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012, contempló una cantidad de 28.805.052,82; la Ley 17/2012, de 27 diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013, de 26.993.695,96 y la Ley 22/2013, de 23 diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2014, de 29.727.534,27. Es plausible pensar que este incremento para 2014 se debe a los pronósticos demasiado optimistas que se formularon hacia el gasto en políticas pasivas en los años anteriores, y que obligaron a articular suplementos presupuestarios.

**15** Jörg Paetzold y Olaf van Vliet, “Convergence without hard criteria: Does EU sot law affect domestic unemployment protection schemes”, *Working Papers on Economics and Finance*, Working Paper n° 2012-09, University of Salzburg, Salzburg, 2012, p. 3. También, David R. Howell y Miriam Rehm, “Unemployment...”, cit., p. 61.

**16** Danielle Venn, “Eligibility criteria for unemployment benefits. Quantitative indicators for OECD and EU countries”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 131 (París, 2012) p. 3.

**17** Jochen Clasen y Daniel Clegg, “Beyond activation...”, cit., p. 533.

**18** Klara Stovicek y Alessandro Turrini, “Benchmarking Unemployment...”, cit., p. 2.

Ahora bien, ese aparente consenso ha sido puesto en entredicho por diversos autores. Se ha puesto de manifiesto, como idea alternativa, que probablemente los requisitos de acceso, más o menos rigurosos y restrictivos, tengan tanta o más importancia que la cuantía y plazo de la protección<sup>19</sup>. A partir de lo cual, se han propuesto indicadores más complejos a la hora de evaluar el impacto de un concreto sistema, entre los cuales, además del nivel de cobertura y de la extensión temporal del derecho, se tengan en cuenta también el porcentaje de cobertura del sistema y el carácter más o menos estricto en el acceso a la protección<sup>20</sup>. En efecto, cuestiones que pueden parecer obvias desde el punto de vista del análisis normativo, permanecían poco exploradas desde la perspectiva del análisis económico. El debate se ha reavivado, para tomar en consideración otras variables. Por ejemplo el hecho de que las personas con carreras profesionales cortas o frecuentemente interrumpidas se quedan muchas veces fuera del sistema protector.

Se han postulado una serie de criterios que pueden explicar más adecuadamente los efectos de la cobertura en una mayor o menor duración de la situación de desempleo. En concreto, los siguientes: 1) la prueba más o menos exigente en la búsqueda activa de empleo; 2) la disponibilidad para trabajar durante el desarrollo por parte de la persona desempleada de iniciativas de activación; 3) las mayores o menores demandas de movilidad laboral; 4) las mayores o menores demandas de movilidad geográfica; 5) las razones aceptables para rechazar una oferta de empleo que pueda considerarse adecuada; 6) las penalizaciones por la dimisión del anterior empleo del que la situación de desempleo trae causa; 7) las sanciones por el rechazo de una oferta de colocación adecuada o por la negativa a participar en actividades de empleabilidad; y 8) las sanciones en los casos en que dicho rechazo es reiterado<sup>21</sup>.

Por supuesto, tales criterios son complementarios y no sustitutivos de los clásicamente admitidos. En realidad, la cuantía del desempleo puede constituir un factor muy decisivo en épocas en las que los niveles salariales descienden o, al menos, estos pierden valor adquisitivo. En tales situaciones y teniéndose en cuenta que las perspectivas de recolocación implican en todo caso una retribución inferior a la del empleo anterior, el valor sustitutivo de la prestación crece mucho y condiciona el ámbito de la ocupación deseable<sup>22</sup>. Lo cual tiene gran importancia en épocas como la actual de “devaluación social”.

De los criterios explicativos apuntados, destacan los que tienen que ver con la activación del desempleado, con la aceptación de las ofertas de empleo adecuadas y

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>20</sup> Así lo postulan Stephen Nickell, Luca Nunziata y Wolfgang Ochel, “Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?”, *The Economic Journal*, 115, 2005, p. 4.

<sup>21</sup> Jörg Paetzold y Olaf van Vliet, “Convergence without hard criteria...”, *cit.*, pp. 8-9.

<sup>22</sup> Véase esta reflexión en Jochen Clasen y Daniel Clegg, *op. cit.*, p. 530. También, Sara de la Rica y Brindusa Anghel, *Los parados de larga duración en España...*, *cit.*, p. 2.

con los compromisos de actividad. En realidad, se trata de temas muy clásicos en la normativa de OIT, incluso cuando el enfoque de la prestación por desempleo aún estaba lejos de concebirse como una política de empleo. En concreto, el art. 10 del Convenio n<sup>o</sup> 44, de 1934, se refería al tema del rechazo del empleo conveniente. Y lo mismo hace el art. 21 del Convenio 168, de 1988.

Ahora bien, probablemente haya que efectuar una valoración distinta cuando se trata del nivel asistencial. En la mayoría de los sistemas existe una protección complementaria centrada en la insuficiencia de ingresos, de menor cuantía que la sustitutiva de rentas<sup>23</sup>. En este ámbito, el problema se refiere sobre todo al contexto de normas fiscales y de Seguridad Social, y a las circunstancias sociales y públicas del contorno que pueden constituir trampas de empleo<sup>24</sup>, pues probablemente provoquen que trabajar resulte imposible, muy inconveniente o poco provechoso en términos de utilidad económica. Es decir, que trabajar no sea rentable o no merezca la pena.

Se trata de un problema suficientemente descrito, en el que se mezcla la protección de desempleo propiamente dicha con otras medidas asistenciales. Y cuya solución no resulta fácil, pero que pasa por perseguir el objetivo de la suficiencia económica de los beneficiarios de estas medidas. A cuyo efecto, ha de buscarse que trabajar merezca la pena, a través de medidas tales como no computar las rentas obtenidas en trabajos de pocas horas o escasos ingresos por lo que respecta al mantenimiento de las prestaciones. Otro tipo de medidas, como admitir la compatibilidad de las ayudas económicas con la percepción de rentas salariales. Claro que estas últimas pueden tener dobles efectos porque pueden disuadir de trabajar a jornada completa o de integrarse plenamente en el mercado de trabajo ante la perspectiva de perder esos derechos de Seguridad Social o de asistencia social compatibles con ciertos niveles de salarios. De ahí que sea imprescindible afinar este tipo de medidas y explorar buenos ejemplos que haya en realidades más o menos próximas<sup>25</sup>.

Por otra parte, no debe olvidarse que las colocaciones posibles en estas situaciones se centran en los trabajos peor cualificados y retribuidos, de tal forma que hay otros factores, más ligados a la profesionalidad y al desarrollo de la personalidad, que producen un menor vínculo con el mercado de trabajo formal que en otros casos de desempleados con una protección cualitativamente superior. Se ha dicho, aportando datos atendibles, que los parados de larga duración que gozan de protección económica acceden estadísticamente menos a un empleo que los que no disfrutaban de protección<sup>26</sup>. Pero se trata de una afirmación puramente cuantitativa, que no atiende a elementos cualitativos ni al contexto socio-económico de referencia.

<sup>23</sup> Una descripción genérica en Herwig Immervoll y Stefano Scarpetta, *op. cit.*, p. 6.

<sup>24</sup> Al respecto, Jochen Clasen y Daniel Clegg, "Benchmarking Unemployment...", *cit.*, pp. 2 y ss.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 6-7.

<sup>26</sup> Sara de la Rica y Brindusa Anghel, *Los parados de larga duración en España...*, *cit.*, pp. 25-26.

Con todo, estas valoraciones resultan parciales porque deberían añadirse otros factores centrados en el mantenimiento de la profesionalidad. En términos generales, la situación de desempleo no solo es perniciosa por sus efectos económicos, o por la inseguridad económica, o por cierta estigmatización que sufren las personas en paro forzoso<sup>27</sup>. Sobre todo lo es en términos de otras utilidades, no solo relacionadas con la confianza y con la autoestima, sino con las dinámicas del mercado de trabajo. La prolongación de la situación de desempleo produce un mayor y más frecuente desempleo en el futuro, erosiona las competencias profesionales, reduce la red de contactos laborales y limita los derechos derivados de la antigüedad en la empresa y del encuadramiento en los sistemas clasificatorios<sup>28</sup>. Sin olvidar, por supuesto, que los subsidios siempre implican una pérdida mayor o menor de rentas derivadas del trabajo. Si a ello se añade que el porcentaje de desempleados con cobertura es limitado y las condiciones de acceso a la protección más o menos rigurosas, es plausible concluir que la situación de desempleo constituye una circunstancia generalmente incómoda para quienes la padecen.

En esta causalidad compleja, parece simplificador sostener, como se ha hecho desde la economía clásica, que el desempleo elevado sea el resultado de la conjunción de prestaciones generosas, de unas normas laborales excesivamente protectoras del trabajador, de un excesivo poder sindical, de un sistema impositivo demasiado progresivo y de una fuerte inflexibilidad salarial<sup>29</sup>. Más bien, habrá que proponer unos rasgos de adecuación para que la cobertura del desempleo, a la vez de ofrecer seguridad económica a las personas que lo sufren, resulte lo más adecuada posible en el camino de retorno —o de primer ingreso, en su caso— en el mercado de trabajo.

## La activación de la prestación y los modelos europeos

Actualmente constituye un lugar común afirmar la necesidad de que el sistema de protección haga hincapié en la activación de las personas desempleadas. En esencia, se quiere transmitir la idea de que las prestaciones deben estar más orientadas a promover esfuerzos en la búsqueda de empleo por parte de los beneficiarios del sistema, a la vez que este debe proporcionarles una orientación y una ayuda

<sup>27</sup> Una interesante reflexión al respecto, por más que centrada en USA, en Geoffrey C. Ho, Margaret Shih, Daniel J. Walters y Todd L. Pittinsky, *The stigma of unemployment: When joblessness leads to being jobless*, Institute for Research on Labor and Employment, UCLA (Los Angeles, 2011).

<sup>28</sup> Véanse comentarios al respecto en David R. Howell y Miriam Rehm, “Unemployment...”, cit., p. 63.

<sup>29</sup> En revisión crítica de los postulados clásicos, David R. Howell, Dean Baker, Andrew Glyn y John Schmitt, “Are protective labor market institutions at the root of unemployment? A critical review of the evidence”, *Capitalism and Society*, vol. 2, nº 1, 2007, pp. 1 y ss.

eficaces en el objetivo de obtener un empleo adecuado. Se trata, pues, de estrechar los vínculos entre las medidas de protección social al desempleo y las políticas activas de empleo, de modo que dichas medidas se condicionen a los esfuerzos de los beneficiarios de encontrar ocupación<sup>30</sup>.

La política de activación pasa por: primero, promover una especie de contrato individual del desempleado con el servicio público por el que ambas partes asumen obligaciones<sup>31</sup>. No solo el propio desempleado, que se compromete a la búsqueda activa de empleo y al desarrollo de las iniciativas de activación que le sean ofrecidas, sino también el servicio público, que asume el deber de orientarlo y atenderlo de forma personalizada, mediante un programa individual de búsqueda de un empleo adecuado<sup>32</sup>.

Segundo, pasa por moldear la protección económica para que se oriente a la obtención de ocupación y para que no actúe en ningún caso como un factor disuasorio del retorno al mercado de trabajo. No se trata necesariamente de una reducción de la cuantía o la duración del derecho, pero sí de un análisis de los efectos que una determinada regla de compatibilidad entre trabajo y protección puedan tener en el mantenimiento de la protección o en las expectativas de un futuro subsidio en caso de recaída en el desempleo. Es importante valorar si un sistema normativo concreto propicia en los desempleados protegidos la asunción de riesgos o la adopción de posturas conservadoras que tiendan a mantener la cobertura económica.

Ahora bien, los sistemas internos son bastante deudores de su propia tradición histórica. Restringiendo la descripción al concierto europeo, pueden distinguirse cuatro modelos: el primero, de impronta nórdica, combina una protección económica relativamente generosa —tanto en términos de cuantía como de duración de las prestaciones— con unas medidas de activación muy potentes basadas en la disponibilidad del desempleado y en las iniciativas de búsqueda de empleo. El segundo, de corte continental, con unas prestaciones algo más reducidas que las del modelo anterior, pero complementadas con un escalón asistencial que otorga una amplia cobertura, aun a riesgo de que se produzcan trampas de empleo y dependencia de los mecanismos de asistencia social. El tercero, característico de los países anglosajones, se orienta por un nivel modesto de rentas en el desempleo contributivo y por un escalón asistencial ligado al nivel de rentas, sin que existan grandes problemas de desincentivo para re-emplearse, pero sí de dependencia del sistema de bienestar por parte de las capas más desfavorecidas. Y, por lo demás, las medidas de activación ostentan un perfil no demasiado relevante. Finalmente, el

**30** Jochen Clasen y Daniel Clegg, *op. cit.*, pp. 527-528.

**31** Insistiendo en el carácter mutuo de las obligaciones, Herwig Immervoll y Stefano Scarpetta, *op. cit.*, p. 3.

**32** Sobre este tema, en relación con la reforma española culminada con la Ley 45/2012, de 12 diciembre, Fernando Valdés Dal-Ré, "Las políticas de contractualización de las prestaciones sociales (I y II)", *Relaciones Laborales*, nº 2, 2002, pp. 67 y ss.

cuarto, de rasgos mediterráneos, se diferencia por unas prestaciones modestas, tanto en cuantía como en duración, por un nivel asistencial de escasa importancia y por la imposición de condiciones estrictas de participación en programas de búsqueda de empleo<sup>33</sup>.

Con todo, la distancia entre los modelos se va difuminando. Afirmaciones como que las pérdidas de rentas son menores en los países nórdicos han de predicarse en términos más relativos. En particular, en la Unión Europea, donde la Estrategia Europea de Empleo (EEE), a través del método abierto de coordinación, favorece un discurso de reformas más o menos armónicas en todos los Estados Miembros de sus políticas pasivas de empleo. Pero a este respecto, se ha descrito una especie de relación dialéctica entre las prestaciones y la inversión en medidas de activación de los desempleados<sup>34</sup>, de modo tal que la tendencia al incremento en los gastos de políticas activas ha presionado a la baja el gasto en prestaciones<sup>35</sup>. Por supuesto, las políticas activas no solo aprovechan a las personas con cobertura económica, aunque hay una tendencia, que se acentúa en épocas de crisis, de focalizarlas más en los desempleados protegidos con prestaciones o subsidios<sup>36</sup>. Por otra parte, las medidas de activación se complementan con otras tendencias de mayor presencia del sector privado, como co-partícipe y co-responsable de las mismas, en unos términos propiciados por las tendencias preconizadas por OIT a partir de su Convenio 181, de 1997, sobre agencias privadas de empleo. Por desgracia, la apertura a la iniciativa privada en la colocación de trabajadores ha venido a veces de la mano de un fuerte descuido de los servicios públicos, como ha sucedido en España a partir de la reforma laboral de 2012.

Se ha propuesto una relación negativa entre la EEE y el nivel de protección, traducida incluso en la afirmación de que, a mayor número de recomendaciones del Consejo, mayor recorte en las políticas pasivas de empleo. Si bien es probable que hayan contribuido en mayor medida las directrices de control del déficit presupuestario excesivo, es cierto que las recomendaciones de reducir los desincentivos al empleo se han convertido en otros tantos recortes del gasto en protección económica del desempleo. E incluso los Estados han utilizado dichas recomendaciones del Consejo como coartada

**33** Se toma esta descripción, sintéticamente, de Klara Stovicek y Alessandro Turrini, "Benchmarking...", pp. 7 y ss.

**34** A este respecto, por ejemplo, José Alemán, "Active or passive? Reforming employment benefits in the OECD", *Review of European Studies*, vol. 4, nº 5, 2012, p. 94.

**35** Describiendo esta tendencia, Herwig Immervoll y Stefano Scarpetta, *op. cit.*, p. 2.

**36** Como puede apreciarse de forma muy notable en el caso español, sobre todo en las medidas de activación puestas en marcha a partir de 2012, con particular énfasis en la Ley 3/2012, de 6 julio y en la Ley 11/2013, de 26 julio.

para justificar las reformas internas de signo restrictivo<sup>37</sup>. La necesidad de reducir los desincentivos para buscar empleo ha servido de coartada para adelgazar los presupuestos en políticas pasivas<sup>38</sup>.

### Algunas medidas de necesario consenso

Hay sectores de la población desempleada especialmente vulnerables y en riesgo de exclusión social que requieren de una atención especial. El caso de los titulares de familias monoparentales en desempleo ha sido generalmente reconocido. Pero también, por extensión, los titulares de las familias en las que los perceptores de rentas estén todos sin empleo. Se ha puesto de manifiesto la peor situación comparativa de las mujeres, más en riesgo de pobreza. Y, en todo caso, es claro que estos colectivos responden más eficazmente a los estímulos de activación, del mismo modo que están más expuestos a los riesgos y a las trampas de los modelos asistenciales<sup>39</sup>. Se ha dicho, pues, que las medidas de activación resultan más eficaces entre los trabajadores menos cualificados<sup>40</sup>. Pero, entre ellos, debe resolverse la dialéctica entre dos objetivos que suelen situarse en posición dialéctica: de un lado, procurar que los beneficiarios de estas ayudas alcancen la autosuficiencia económica. De otro, preservar ciertos estándares razonables de integración social<sup>41</sup>.

Por otra parte, las medidas de activación más intensas, las que mejoran de una forma sustancial la empleabilidad de los desempleados, no tienen una eficacia inmediata en épocas de crisis, aunque claramente reducen el desempleo en el medio y en el largo plazo<sup>42</sup>. Puede decirse que, en fases recesivas, los servicios de empleo debieran compensar la falta de vacantes con medidas más estratégicas de mejora de las capacidades laborales de los demandantes de empleo<sup>43</sup>. La mejora del capital profesional constituye una necesidad muy intensa, que además es mayor cuanto más tiempo lleven las personas en situación de desempleo<sup>44</sup>. Puede decirse, utilizando las palabras de algún autor, que en estas fases, la activación permitirá tener “las ruedas engrasadas”, sin merma de la profesionalidad<sup>45</sup>.

**37** Véanse reflexiones muy interesantes al respecto en Jörg Paetzold y Olaf van Vliet, “Convergence without hard criteria...”, cit., p. 7 y en pp. 19-20.

**38** *Ibidem*, p. 2.

**39** Herwig Immervoll y Stefano Scarpetta, *op. cit.*, p. 2. También, Stefano Scarpetta, “Addressing...” cit. p. 14.

**40** Daniel Oesch, “What explains high unemployment among low-skilled workers? Evidence from 21 OECD countries”, *European Journal of Industrial Relations*, nº 16-1, p. 51.

**41** Herwig Immervoll y Stefano Scarpetta, *op. cit.*, p. 6.

**42** Así lo expresan Bruno Amable y Ken Mayhew, “Unemployment in the OECD”, cit., p. 216.

**43** Como propone Stefano Scarpetta, “Addressing the social dimension...”, cit., p. 14.

**44** José Alemán, “Active or passive?...”, cit., p. 96.

**45** Herwig Immervoll y Stefano Scarpetta, *op. cit.*, p. 17.

La receta adecuada de protección al desempleo pasa por una combinación de políticas sociales y de activación que otorgue un adecuado soporte a los grupos vulnerables y al mismo tiempo ayude a retornar al mercado de trabajo y a incrementar la disponibilidad para trabajar por parte del colectivo de beneficiarios<sup>46</sup>. Una adecuada correlación entre las políticas activas y pasivas contribuye a que las personas transiten de la protección social al trabajo<sup>47</sup>. Como ponen de manifiesto sistemas de activación universal que han combinado altos estándares de protección social con un énfasis especial en la formación y en la calidad del empleo<sup>48</sup>. Es decir, la suma de una protección de desempleo de calidad y de unas políticas de activación adecuadas parece la receta más adecuada. Ahora bien, es evidente que las políticas de activación requieren recursos y capacidad administrativa, todo lo cual exige, indudablemente, una vocación política y una disponibilidad presupuestaria suficiente<sup>49</sup>.

Al contrario, una protección económicamente deficiente tiene riesgos importantes, no solo en términos de exclusión social sino también de retorno al empleo. Una prestación más intensa aumenta la probabilidad de que se produzca un reingreso definitivo en el mercado de trabajo, en tanto que el efecto de las prestaciones de duración escasa puede consistir en una expulsión del mercado de trabajo formal. Es más, los recortes en políticas pasivas conducirán más fácilmente a la inactividad en términos de abandono en la búsqueda de ocupación, que al empleo. La política especialmente rigurosa y penalizadora en torno al rechazo de las ofertas de empleo adecuadas es susceptible de producir efectos no deseados: de desprofesionalización de la persona sometida a la misma y de pérdida de oportunidad de otro desempleado con perfil más ajustado a dichas ofertas<sup>50</sup>. Por lo demás, y

<sup>46</sup> Stefano Scarpetta, "Addressing...", cit., p. 12.

<sup>47</sup> Daniel Oesch, "What explains high unemployment...", cit., p. 51.

<sup>48</sup> Jochen Clasen y Daniel Clegg, "Beyond activation...", cit., p. 529.

<sup>49</sup> Herwig Immervoll y Stefano Scarpetta, *op. cit.*, p. 16.

<sup>50</sup> Resulta muy preocupante, en este sentido, que desde instancias influyentes se esté recomendando un endurecimiento de la exigencia de aceptar un empleo adecuado. Como se recomienda en estos términos: "... El subsidio, bien sea contributivo o asistencial, es, sin duda, un elemento imprescindible para que aquellos individuos que han perdido su empleo gocen de cierta protección social mediante unos subsidios que preservan al menos parte de sus rentas. Sin embargo, estos subsidios deben servir como una ayuda temporal hasta que los individuos encuentren un empleo. Para ello es necesario, en primer lugar, que los individuos reciban ofertas de empleo adecuadas a su cualificación, y, en segundo lugar, que una vez que las hayan recibido, las acepten. El resultado que encontramos de que el cobro del subsidio claramente disminuye la salida hacia un empleo de modo muy notable nos hace pensar que el subsidio de desempleo, bien sea contributivo o asistencial, desincentiva la búsqueda de empleo o la aceptación de ofertas recibidas. Cualquiera de los dos efectos es negativo y, en consecuencia, se deberían diseñar mecanismos que no produjeran este efecto de disminución de la salida hacia un empleo. Para ello, es necesario, como se ha dicho anteriormente, que los parados de larga duración reciban tratamientos de formación y recolocación, y que la alternativa del empleo resulte siempre más favorable a la de estar parado" (Sara de la Rica y Brindusa Anghel, *op. cit.*, p. 28). Tan contundente afirmación requeriría, desde luego, incorporar muy importantes matices.

en última instancia, no debe olvidarse que la protección por desempleo debe ser efectiva, pero, sobre todo, debe ser justa en términos de distribución de costes y beneficios<sup>51</sup>. No parece que los recortes indiscriminados merezcan calificarse como equitativos.

---

**51** Algunas de estas reflexiones en David R. Howell y Miriam Rehm, "Unemployment compensation...", cit., pp. 64 y ss.

5

# Pasado y presente de la protección de la maternidad en los convenios de la OIT y en España

## *Past and present of maternity protection in ILO Conventions and in Spain*

MARÍA AMPARO BALLESTER PASTOR\*



### PALABRAS CLAVE

**Maternidad; OIT; Legislación histórica; Protección de la mujer; Prestación por maternidad.**

**RESUMEN** El artículo analiza desde una perspectiva crítica las repercusiones que han tenido los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre protección de la maternidad en el ordenamiento español. Las fechas de aprobación de cada uno de los Convenios de la OIT son el tema de cada una de las tres partes del artículo, lo que da como resultado un estudio de la evolución jurídica y social de la maternidad en la OIT y en España.

### KEYWORDS

**Maternity; ILO; Landmark legislation; Women protection; Maternity allowance.**

**ABSTRACT** This article explores, from a critical perspective, the ILO Conventions and Recommendations impact on maternity protection in the Spanish law. The dates of approval of each of the Conventions are going to articulate the structure of this paper, having as result a study of legal and social evolution of maternity protection in the ILO and Spain.

---

\* **María Amparo Ballester Pastor** es catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Universitat de València y representante de España en la Red de Expertos de la UE en Igualdad de Género ([amparo.ballester@uv.es](mailto:amparo.ballester@uv.es)).

## MOTS CLÉS

**Maternité; OIT; Législation historique; Protection de la femme; Prestation de maternité.**

**RÉSUMÉ** Cet article analyse dans une perspective critique les répercussions qui ont eu les Conventions et Recommandations de l'OIT sur la protection de la maternité dans le système espagnol. Les dates d'adoption de chaque Conventions de l'OIT sont le thème des trois parties de l'article, ayant comme résultat une étude de l'évolution juridique et sociale de la maternité dans l'OIT et en Espagne.

**L**os convenios de la OIT que han tratado la cuestión de la protección de la maternidad son los siguientes: Convenio 3 de 1919 relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto<sup>1</sup>; Convenio 13 de 1952 sobre la protección de la maternidad (revisando el Convenio 3)<sup>2</sup>; y Convenio 183 de 2000 sobre protección de la maternidad (revisando el Convenio 13)<sup>3</sup>. Cada uno de ellos tuvo, por diferentes razones, una notable relevancia en el ordenamiento español. De las repercusiones históricas y actuales de cada uno de ellos en España se trata a continuación.

## Primera fase: del Convenio 3 de 1919 al Convenio 103 de 1952

### Alcance del Convenio 3

El Convenio 3 de 1919 tenía las siguientes características: a) su ámbito de protección estaba reducido al sector industrial y comercial, siempre y cuando no tuviera carácter de empresa familiar; b) la trabajadora no estaba autorizada a trabajar durante el periodo de seis semanas inmediatamente posteriores al parto. Durante este tiempo de ausencia debía garantizarse a la trabajadora una prestación *suficiente para su manutención y la del hijo en buenas condiciones de higiene*. La trabajadora también tenía derecho a la asistencia gratuita de un médico o de una comadrona; c) la trabajadora gestante tenía derecho a abandonar el trabajo seis semanas antes de la fecha probable del parto previa presentación de certificado médico que estableciera dicha cercanía temporal. La trabajadora debía tener durante este tiempo la misma prestación “suficiente” que se establecía para el permiso posparto, así como el mismo derecho a la asistencia médica. Este periodo preparto no resultaba obligatorio para la trabajadora,

- 1 Fecha de entrada en vigor: 13 de junio de 1921.
- 2 Fecha de entrada en vigor: 7 de septiembre de 1955.
- 3 Fecha de entrada en vigor: 7 de febrero de 2002.

a diferencia del posparto, pero sí constituía un derecho de la trabajadora al que el empresario no podía negarse. La suma del permiso preparto y posparto daba lugar, pues, a un permiso retribuido por embarazo y maternidad de doce semanas. En el caso de que hubiera existido error en la fecha prevista de parto porque esta se hubiera demorado, la trabajadora debía tener derecho a que se prolongara su prestación preparto hasta el momento del parto; d) la trabajadora que amamantaba a su hijo (sin límite temporal) tenía derecho a dos descansos de media hora durante la jornada para permitir la lactancia. No se establecía que dicho descanso fuera retribuido; e) se establecía la ilegalidad del despido de la mujer en permiso preparto o posparto. La misma consecuencia se establecía para las ausencias que se prolongaran más allá del permiso posparto que fueran consecuencia de una enfermedad motivada por el parto, si se acreditaba por certificado médico esta conexión y hasta cierto tiempo máximo que podía ser determinado por la Autoridad competente de cada país.

### **Repercusiones del Convenio 3 en el ordenamiento español**

La ratificación española del Convenio 3 se produjo en 1923, cuatro años después de su aprobación y apenas dos años después de su entrada en vigor en 1921. El principal cambio que tuvo que acometerse por el ordenamiento español fue el de asegurar la retribución suficiente para la propia manutención y la del hijo que requería el Convenio 3. Por medio de la ley de 13 de julio de 1922 se autorizó a crear una Caja de Seguro Obligatorio de Maternidad que aseguraba su financiación. Un año después, por el Real Decreto (RD) de 21 de agosto de 1923, se estableció un subsidio provisional a las madres trabajadoras de 50 pesetas por parto. La regulación del seguro obligatorio de maternidad se produjo definitivamente por medio del RD de 22 de marzo de 1929, que lo creó, y del RD de 29 de enero de 1930, que le dio desarrollo reglamentario. El texto reglamentario de 1930 establecía, como el Convenio 3 OIT, un descanso obligatorio de seis semanas posparto y un descanso voluntario de seis semanas preparto. Aseguraba también una prestación a todas las mujeres trabajadoras que hubieran alumbrado un hijo, excepto a aquellas que desarrollaran su actividad en el servicio doméstico (art. 3 del Reglamento)<sup>4</sup>. Cotizaban a este seguro de maternidad tan solo las mujeres entre 16 y 50 años (art. 2 del Reglamento) aunque las menores y mayores de dichas edades eran, pese a no cotizar, eventuales beneficiarias en su caso (art. 43 del Reglamento). También el patrono cotizaba en similar cuantía. La prestación a la que se tenía derecho era una cuantía fija por parto, cuyo monto exacto dependía del tiempo en que se hubiera cotizado: se percibían 15 pesetas por trimestre cotizado, con el límite de 180 pesetas. Para acceder a este beneficio se requería que la trabajadora hubiera estado inscrita en el seguro de maternidad al menos 18 meses. Asimismo, si

4 Años antes se había producido la extensión del derecho a la suspensión por maternidad a las maestras (el art. 10 del Estatuto General del Magisterio establecía un permiso preparto y otro igual posparto) y a las funcionarias (la Real Orden de 5 de enero de 1924 extendió el derecho de las maestras a las funcionarias). Durante estos períodos se aseguraba la percepción de su retribución.

estuviera dando lactancia natural a su hijo, tenía derecho a un subsidio de 5 pesetas por semana e hijo<sup>5</sup>, que tenía una duración máxima de 10 semanas, y que se acumulaba a lo percibido en concepto de parto.

Aparentemente, pues, la normativa española sobre el seguro de maternidad se adecuó en su momento al Convenio 3 de la OIT, pero en algunos aspectos la acomodación era meramente formal. Así sucedía en relación al permiso de maternidad anterior al parto al que el Convenio 3 de la OIT atribuía una duración de seis semanas anteriores a la fecha prevista. El seguro obligatorio de maternidad en España quedaba configurado como una cuantía fija (una indemnización) que dependía de los trimestres cotizados por lo que la trabajadora percibía la misma cuantía si suspendía su contrato durante las seis semanas posparto obligatorias o si lo hacía también durante algunas de las seis semanas preparto a las que tenía derecho voluntariamente, lo que no siempre garantizaba la percepción de ingresos “suficientes”.

Algunas correcciones se operaron con posterioridad, una vez terminada la Guerra Civil, con la normativa franquista de los años 40, aunque durante este tiempo no existía vinculación a la OIT por parte de España, que había sido expulsada de la organización. a) En el ámbito laboral, los artículos 166, 167 y 168 de la ley de Contrato de Trabajo de 1944 (en adelante LCT) regularon la suspensión por maternidad y lactancia. Se configuraba el derecho a la suspensión preparto de seis semanas y el descanso obligatorio de seis semanas posparto, durante los cuales la trabajadora tenía derecho a la reserva de su puesto de trabajo. Asimismo, se establecía el derecho al permiso de lactancia de una hora diaria divisible. b) En el ámbito de la seguridad social, la maternidad se incorporó a la cobertura por enfermedad, por medio de la regulación del seguro obligatorio de enfermedad establecido por medio del Decreto de 11 de julio de 1941. En su art. 2 se garantizaba la asistencia sanitaria y la cobertura económica por la pérdida de retribución derivada de la maternidad, lo que aseguraba la cobertura económica tanto durante el descanso posparto como durante el preparto. Para ello debía haberse producido el aseguramiento con una antelación de seis meses. La indemnización consistía en el 50% de la retribución por la que se cotizó hasta la fecha. Esta vinculación de la prestación de maternidad a la prestación de incapacidad temporal se mantuvo en España desde 1941 hasta la ley 42/1994, de 30 de diciembre (Albacete, 2013: 32)<sup>6</sup>.

5 Art. 30 del Reglamento General de 1930. Describe su alcance Tomás Espuny: “Los antecedentes históricos al permiso de lactancia”, *Iuslabor*, 2, 2006, p. 3

6 Fernández Peinado Martínez, *La prestación por maternidad*, Albacete, 2013, p. 32.

## Segunda fase: del Convenio 103 de 1952 al Convenio 183 de 2000

### Alcance del Convenio 103

El Convenio 103 de la OIT de 1952<sup>7</sup> es el Convenio de la OIT sobre maternidad que se mantiene vigente para la mayoría de los países integrantes de la Organización, puesto que el Convenio posterior (el 183 de 2000) tiene un número de ratificaciones muy inferior. De hecho el Convenio 103 es el Convenio que actualmente vincula a España, que no ha ratificado el Convenio 183. En 1952 se aprobó también por la OIT la Recomendación 95, sobre la protección de la maternidad.

El contenido del Convenio 103 podría sintetizarse del siguiente modo: a) el ámbito de la protección dispensada por el Convenio 103 queda ampliado a cualquier tipo de actividades incluidas las agrícolas y las llevadas a cabo en empresas familiares. Sin embargo, se prevé la posibilidad de que las legislaciones nacionales exceptúen los trabajos familiares; b) la configuración del descanso por maternidad se altera sustancialmente: ya no consta de un periodo preparto y de otro posparto, sino que consta de un periodo total de doce semanas que puede ser libremente distribuido conforme a lo establecido por el Estado, aunque debe garantizarse que seis semanas se disfrutan en el periodo inmediatamente posterior al parto; c) se establece la necesidad de que los Estados ofrezcan descanso suplementario para los supuestos de enfermedad como consecuencia del embarazo o del parto; d) si el parto sobreviene después de la fecha prevista se debe mantener el derecho al descanso preparto; e) se establece la obligación de que exista una cobertura para los supuestos de suspensión descritos en el art. 3 que no sean inferiores a dos tercios de las ganancias anteriores. Si las beneficiarias no cumplieran los requisitos mínimos exigidos para el acceso a la prestación deben recibir prestaciones adecuadas con cargo a los fondos de asistencia pública; f) la cotización correspondiente por estas contingencias debe ser abonada por los empleadores o por los empleadores y los trabajadores, sin distinción de sexo; g) se establece un derecho a pausas retribuidas por lactancia, durante uno o varios periodos, aunque sin especificar, como sí hacía el Convenio 3, la duración total de dicha interrupción; h) se establece la ilegalidad del despido producido durante las ausencias preparto, posparto, y enfermedad pre o posparto, pero no se establece la ilegalidad del despido motivado por el embarazo, como expresamente establecía el Convenio 3.

Por su parte, la Recomendación 95 de la OIT sobre la protección de la maternidad establece lo siguiente: a) la duración de la cobertura de maternidad debería prolongarse hasta las catorce semanas “cuando sea necesario para la salud de la mujer, y siempre que sea posible”. También debería prolongarse la protección cuando fuera necesario en interés de la madre o del hijo; b) “siempre que sea posible” debería

7 Fecha de entrada en vigor: 7 de septiembre de 1955.

aumentarse la cuantía de la cobertura hasta el 100% de los ingresos previos; c) debería promoverse la salud integral de la mujer protegida y añadir otras prestaciones en dinero o en especie; c) “siempre que sea posible” la pausa de lactancia debiera tener una duración total diaria de hora y media y deberían facilitarse instalaciones para la lactancia de los hijos, debidamente subvencionadas por la colectividad; d) la protección frente al despido de la mujer durante la suspensión por maternidad debería prolongarse al menos un mes después del fin del permiso; e) se señalan, a modo de ejemplo, como causas que podrían justificar el despido de la mujer en permiso de maternidad la comisión de una falta grave por esta, la cesación de actividades o la terminación del contrato de trabajo; f) debería garantizarse la antigüedad de la trabajadora y el derecho a ocupar el mismo o similar trabajo tras la reincorporación; g) el trabajo nocturno y las horas extraordinarias deberían estar prohibidos a las mujeres embarazadas o lactantes. Sus horas de trabajo deberían estar distribuidas de modo que se garantice un descanso adecuado; h) debería estar prohibida la realización por parte de mujeres embarazadas o lactantes de trabajos peligrosos para su salud o la de su hijo.

### **Repercusiones del Convenio 103 en el ordenamiento español**

España ratificó el Convenio 103 en 1965<sup>8</sup>, una vez reincorporado el país a la OIT en 1956. La duración del permiso establecida en la década de los 40 (6 semanas preparto y 6 semanas posparto) resultaba acomodada al Convenio 103. Un año después de la ratificación, por medio del Decreto 3158/1966, la cuantía de la prestación de maternidad aumentó hasta el 75% de la base reguladora, con lo cual se cumplió estrictamente con el porcentaje requerido en el Convenio 103. Asimismo, el descanso suplementario en caso de enfermedad provocada por el embarazo o el parto quedaba garantizado por el seguro obligatorio de enfermedad que posteriormente dio lugar a la prestación de incapacidad temporal transitoria. Por lo demás, la propia prestación de maternidad siguió siendo una ramificación de la incapacidad temporal, con la que compartía régimen jurídico. Consecuentemente con esta equiparación a la situación de enfermedad, la cotización por la prestación de maternidad se realizaba por los empresarios y por todos los trabajadores. Asimismo, el permiso de lactancia del art. 168 de la LCT cumplía el Convenio 103 porque aseguraba un tiempo de pausa para la lactancia de una hora al día. Pero existía una discordancia con el Convenio 103: la norma internacional requería que, en caso de error en la fecha prevista de parto, se alargara la cobertura hasta la fecha efectiva del mismo. La situación se abordó por medio de Resolución de la Dirección General de la Seguridad Social de 27 de enero de 1968, que estableció el derecho a la prórroga de la prestación de maternidad hasta la fecha efectiva del parto, sin que quedara afectada la duración de la prestación obligatoria posparto.

Pero aunque la normativa española cumplía el Convenio 103 no seguía todo lo establecido en la Recomendación 95. De hecho, algunos de sus contenidos siguen a

<sup>8</sup> España ratificó el Convenio 103 el 17 de agosto de 1965.

fecha de hoy sin haber sido incorporados a la normativa española. Un sumario de las concordancias y discordancias entre la normativa española y la Recomendación 95 OIT podría ser el siguiente:

- a) Las 12 semanas distribuidas en 6 semanas preparto voluntarias y 6 posparto obligatorias configuradas en la LCT de 1944 no admitían en su momento libre distribución por medio de acrecimiento con posterioridad al parto. La posibilidad de acrecimiento se estableció en la Ley de Relaciones Laborales, Ley 16/1976, de 8 de abril, que mantuvo la diferencia entre descanso preparto (de 6 semanas) y posparto (8 semanas), aunque con posibilidad de que aquel acreciera el periodo posparto. En la primera redacción del Estatuto de los Trabajadores, en 1980, se estableció una duración total del permiso de maternidad de catorce semanas de libre disposición, con la única precisión de que seis semanas fueran obligatoriamente posparto. La ampliación a dieciséis semanas que actualmente rige en el ordenamiento español se produjo por medio de la ley 3/1989, de 3 de marzo. La ampliación, en su momento, de la duración del permiso de maternidad a catorce semanas en España supuso la acomodación a la Recomendación 95, que aconsejaba esta duración mínima (la misma duración establecía la Directiva 92/85 de la UE, de 19 de octubre de 1992, de protección de la maternidad). También las eventuales enfermedades provocadas por el embarazo o el parto encontraban cobertura en la prestación de incapacidad temporal. Pero seguía sin resolverse el problema del alargamiento de la prestación de maternidad preparto cuando había existido error en la fecha prevista de parto que expresamente requería el Convenio 103. La Resolución de 1968 no tenía rango normativo y era preconstitucional. Ciertamente, la mujer que se encontrara incapacitada para el trabajo como consecuencia de su gestación podía acceder a la prestación de incapacidad temporal o a la prestación de riesgo durante el embarazo. Pero el Convenio 103 no condicionaba a una enfermedad o a una incompatibilidad con el trabajo el derecho a la prórroga por error en la fecha prevista de parto sino que, con carácter general, lo establecía como un derecho de la trabajadora. Los Tribunales españoles que se han enfrentado a esta situación la han tenido que resolver por medio de la aplicación directa del Convenio 103 de la OIT<sup>9</sup>.
- b) La Recomendación 95 de la OIT establecía como objetivo la percepción, durante la suspensión por maternidad, del 100% de las ganancias anteriores. En España ello no se consiguió hasta que, a partir de la Ley 42/1994, la prestación de maternidad se desgajó definitivamente de la prestación de incapacidad temporal. En esta misma norma se estableció, para la maternidad, la cobertura del 100% de la base reguladora. El problema surgía, sin embargo, cuando la mujer trabajadora que no cumplía los requisitos de acceso a la prestación de maternidad (particularmente con relación a la carencia mínima) se quedaba al margen de

<sup>9</sup> STSJ Andalucía, Granada, de 12 de julio de 1993, rec. 1773/1991; STSJ Andalucía, Sevilla, de 26 de julio de 1999, rec. 389/1998; y STSJ Galicia, de 3 de octubre de 2003, rec. 1626/2001.

la cobertura y obligada, sin embargo, al descanso obligatorio posparto. En el art. 4.5 del Convenio 103 se establecía que, en tales, casos debían configurarse prestaciones adecuadas con cargo a los fondos de la asistencia pública, lo que expresamente no tuvo reflejo alguno en el ordenamiento español hasta que, en la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, se creó la prestación de maternidad no contributiva. Las otras prestaciones adicionales, en dinero o en especie, a las que se refiere el art. 2.6 de la Recomendación 95, complementarias a la prestación de maternidad, no se han producido en España.

- c) El derecho a la reserva del puesto de trabajo de la trabajadora en suspensión por maternidad que se contiene en el actual art. 48.4 ET. Pero la protección de mayor intensidad se produjo por primera vez en España cuando el art. 55.6 ET (en su redacción de 1980) estableció la nulidad del despido realizado sobre trabajador/a cuyo contrato de trabajo estuviera suspendido por cualquier causa<sup>10</sup>. Esta previsión, que se mantuvo en el ordenamiento español hasta la reforma operada en el ET por medio de la ley 11/1994, de 19 de mayo, permitió aplicar las consecuencias de la nulidad a los despidos de los que fueran objeto trabajadoras en suspensión por maternidad, aunque en realidad los beneficiarios de esta norma fueran todos los trabajadores/as en situación de suspensión de contrato, cualquiera que fuera la causa de esta. La ley 39/1999 declaró nulos los despidos en una serie de supuestos vinculados al embarazo, la maternidad y el cuidado de los hijos (permiso de lactancia, reducción de jornada, excedencia...), entre los que se encontraba expresamente la suspensión por maternidad (art. 55.5 ET). No preveía, sin embargo, la misma protección para los casos de incapacidad temporal motivada por el parto que se produjera más allá del permiso de maternidad. En España, el eventual despido que se produjera en este espacio temporal tenía (y tiene actualmente) la tutela común ordinaria establecida para cualquier despido sin causa, particularmente porque el despido por razón de enfermedad no ha sido considerado por nuestra jurisprudencia en sí mismo como despido nulo por causa discriminatoria<sup>11</sup>.

Debe destacarse el hecho de que la protección dispensada frente al despido por el Convenio 103 se refiere exclusivamente al periodo de suspensión por maternidad que contiene. No comprende pues, a diferencia del Convenio 3 OIT de 1919, la protección frente al despido durante todo el embarazo. Esta protección, sin embargo, sí que se establece en el art. 10 de la Directiva 92/85 y a ella se acomoda España. En nuestro ordenamiento, a partir del inicio del

<sup>10</sup> El art. 55.6 ET (de 1980) establecía lo siguiente: "El despido de un trabajador que tenga suspendido un contrato de trabajo se considerará nulo si la jurisdicción competente no apreciase su procedencia".

<sup>11</sup> Por todas, STS de 12 de julio de 2012, rec. 2789/2011. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, la doctrina sentada por el TJUE en el asunto *HK Danmark*, STJUE de 4 de abril de 2013, C-335/11 y C-337/11, que sí reconoció que un despido por razón de enfermedad podía constituir un despido discriminatorio por razón de discapacidad, prohibido por la Directiva 2000/78.

embarazo, conozca o no conozca esta situación el empresario<sup>12</sup>, se aplica la calificación de despido nulo al que careciera de causa (art. 55.5 ET a partir de la ley 39/1999). La Recomendación 95 sugiere el alargamiento de la protección hasta, al menos, un mes después de finalizada la suspensión por maternidad (art. 4.1). La ley 39/1999 en España incorporó como causa de nulidad del despido sin causa que tuviera lugar entre el inicio del embarazo y el fin del permiso de maternidad, de lactancia, la reducción de jornada o la excedencia. El RD ley 5/2002 incrementó el ámbito de la protección hasta el cumplimiento de nueve meses de edad del hijo.

- d) Aunque no existe referencia alguna a la protección frente a trabajos peligrosos en el Convenio 103, esta sí que se refiere en la Recomendación 95 en la que se aconseja la prohibición de los trabajos considerados peligrosos durante el embarazo y hasta tres meses después del parto, así como durante el tiempo que durara la lactancia. Se recomienda también la configuración de un derecho de transferencia de puesto. En España la protección de las mujeres frente a los trabajos peligrosos se configuró durante el franquismo con el Reglamento, también aplicable a los menores, aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957. En el texto del Reglamento se hacía referencia a la prohibición de ciertos trabajos en atención a las circunstancias personales<sup>13</sup> pero se trataba de menciones demasiado generales que no comprendían expresamente todas las prohibiciones contenidas en el art. 5.3 de la Recomendación 95 para las situaciones vinculadas a la maternidad (trabajos que implicaran levantamiento de pesos, esfuerzo físico excesivo, permanencia de pie durante largo tiempo, trabajos que requirieran equilibrio especial o utilización de máquinas que produzcan trepidación). La norma internacional que generó en España el cambio normativo determinante en el ámbito de la prevención del riesgo laboral de las mujeres embarazadas, en situación de parto reciente o lactancia fue la Directiva 92/85 de protección de la maternidad, que expresamente estableció la obligación de identificación del riesgo para obligar posteriormente a la adaptación del puesto, a la transferencia de puesto o, finalmente, a la exención de trabajar, si el puesto de trabajo resultaba peligroso para la salud de la madre, del feto o del niño lactante. Esta previsión se incorporó al art. 26 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales<sup>14</sup>, actualmente vigente, que traspone la Directiva 92/85 al establecer que, tras la correspondiente evaluación e identificación del riesgo, debe adecuarse el puesto de trabajo o, en su caso, transferirse a la trabajadora a puesto adecuado. La

<sup>12</sup> STC 92/2008, de 21 de julio de 2008; y STS, de 16 de enero de 2009, rec. 1758/08, salvo en el caso de despido durante el periodo de prueba, que no podría ser calificado de nulo cuando no concurre conocimiento del embarazo por parte del empresario (STS de 18 de abril de 2011, rec. 2893/2010, y STC 173/2013, de 10 de octubre de 2013).

<sup>13</sup> El art. 1.e del Reglamento de trabajos peligrosos para mujeres y menores (Decreto de 26 de julio de 1957) establecía la prohibición de “todos aquellos trabajos que resulten inadecuados para la salud de estos trabajadores por implicar exceso esfuerzo físico o ser perjudiciales a sus circunstancias personales”.

<sup>14</sup> Ley 31/1995, de 8 de noviembre.

prestación específica que permitiría la exoneración de la obligación de trabajar en caso de que no fuera posible ni la adaptación ni la transferencia de puesto durante el embarazo se produjo por medio de la ley 39/1999, que configuró la prestación de riesgo durante el embarazo. Posteriormente, la ley 3/2007, de igualdad efectiva de mujeres y hombres, configuró la prestación de riesgo durante la lactancia.

El trabajo nocturno de la mujer embarazada plantea una situación particular. No hay referencia al respecto en el Convenio 103 de la OIT, pero sí en el art. 5.1 de la Recomendación 95, en el que se establece que el trabajo nocturno y las horas extraordinarias deberían estar prohibidos a las mujeres embarazadas o lactantes. La misma rotundidad con la que se configura la prohibición del trabajo nocturno a las trabajadoras embarazadas en la Recomendación 95, aun sin contar con el correspondiente certificado médico de incompatibilidad, se advierte en el Convenio 171, de 1990, de la OIT<sup>15</sup>, sobre trabajo nocturno que en su art. 7.1.a establece que *se deberán tomar medidas para asegurar que existe una alternativa al trabajo nocturno para las trabajadoras que, a falta de tal alternativa, tendrían que realizar ese trabajo: a) antes y después del parto, durante un periodo de al menos dieciséis semanas, de las cuales al menos ocho deberán tomarse antes de la fecha presunta del parto. Dichas medidas incluirán, cuando resulte necesario, la no realización de trabajo nocturno o de trabajo a turnos*. Destaca en esta redacción del art. 7 del Convenio 171 OIT que el periodo de ocho semanas preparto configura una situación de prohibición radical de trabajo nocturno (*deberán tomarse*). En el art. 26 de la Ley española de Prevención de Riesgos laborales no se reproduce esta rotundidad sino que sencillamente se establece que las medidas de ajuste *incluirán, cuando resulte necesario, la no realización de trabajo nocturno o de trabajo a turnos*. Dado que España no ha ratificado el Convenio 171 OIT y dado que la Recomendación 95 no tiene carácter obligatorio no puede decirse que exista ninguna vulneración de norma internacional por parte de nuestro país. De cualquier modo, una eventual ratificación del Convenio 171 requeriría una modificación del art. 26 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

- e) La Recomendación 95 sugiere una duración diaria del permiso de lactancia de hora y media, en tanto que el Convenio 103 hace referencia a dos descansos de media hora para permitir la lactancia. El ordenamiento español no cumple con la Recomendación 95 porque establece, en el art. 37.4 ET, un permiso de lactancia de una hora, divisible en dos medias horas, por lo que claramente establece una duración inferior. Tampoco cumple la recomendación 95 en lo referente a las instalaciones para la lactancia subvencionadas con cargo a la colectividad. Pero probablemente tampoco cumpla siquiera el Convenio 103 porque el art. 3.d. del Convenio 103 establece el derecho al permiso mientras dure la lactancia, sin configurar límites máximos, en tanto que el art. 37.4 ET establece la limitación temporal de los nueve meses de edad del hijo.

<sup>15</sup> Fecha de entrada en vigor: 4 de enero de 1995.

### Tercera fase: el Convenio 183 de la OIT de 2000

En 2000 se aprobó el Convenio 189 de la OIT<sup>16</sup> sobre la protección de la maternidad, a efectos de revisar el Convenio 103. Hasta la fecha ha sido ratificado por 28 Estados, entre los que no se encuentra España. El mismo año 2000 se aprobó también la Recomendación 191 sobre protección de la maternidad. Seguidamente se exponen los principales contenidos de la nueva regulación internacional poniéndolos en relación con la normativa española:

- a) El Convenio 183 es el primero de los Convenios sobre protección de la maternidad que hace referencia a la conexión entre esta materia y la lucha contra la discriminación por razón de sexo.
- b) En los arts. 1 y 2 del Convenio se establece la aplicación del Convenio a todas las trabajadoras, incluidas las que desarrollan actividad en sectores atípicos.
- c) El art. 3 del Convenio 183 establece una referencia expresa a la necesidad de garantizar que las mujeres embarazadas o lactantes no deben realizar trabajos que resulten perjudiciales para ellas o sus hijos.
- d) En el Convenio 183 se establece una duración mínima de catorce semanas para el permiso de maternidad, de las cuales seis deben ser obligatorias posparto. Cumple, pues, el ordenamiento español con lo establecido en este Convenio. La Recomendación 191 establece, sin embargo, que debiera garantizarse una duración de, al menos, 18 semanas. Este contenido de la recomendación ha influido en las propuestas de reforma de la Directiva 92/85 en la Unión Europea que, de prosperar, obligarían a una revisión de la actual regulación española de la prestación de maternidad, que está establecida actualmente, con carácter general, en 16 semanas. Sí que cumple España la Recomendación en relación con la previsión de alargamiento del permiso en el caso de partos múltiples (2 semanas más por cada hijo a partir del segundo), y en la conveniencia de que la mujer tenga libertad para determinar libremente el momento del disfrute. También en lo relacionado con la garantía del mantenimiento de los ingresos, que aconseja la Recomendación en su art. 2 y que sigue la regulación española al garantizar el 100% de la base reguladora. Se mantiene en el Convenio 183 (art. 4.5.) la referencia, también contenida en el Convenio 103, a que en caso de error en la fecha prevista del parto, debe garantizarse el derecho a la percepción de la prestación de maternidad hasta el momento del parto. Como se expuso más arriba, este aspecto no está expresamente previsto en el ordenamiento español. Por lo demás, también se refiere en el Convenio 183 la necesidad de garantizar una licencia adicional para el supuesto de enfermedad motivada por el embarazo o el parto (art. 5) así como la necesidad de garantizar prestaciones adecuadas a las mujeres que no reunieran las condiciones exigidas para acceder a la prestación pecuniaria (art. 6.6.), lo que está contemplado en el ordenamiento español por medio de la prestación de incapacidad temporal, la prestación de

<sup>16</sup> Fecha de entrada en vigor: 7 de febrero de 2002.

riesgo para el embarazo y la prestación por riesgo durante la lactancia (primer caso) así como por la prestación de maternidad no contributiva (segundo caso).

- e) En el art. 8 se hace referencia a la garantía frente al despido durante el embarazo, el permiso de maternidad y el periodo posterior a la reincorporación establecido por los ordenamientos internos. Resulta interesante que la protección frente al despido no se limite al permiso de maternidad, sino que abarque también el embarazo (como en el Convenio 3 de 1919) y un tiempo posterior a la reincorporación tras el permiso de maternidad que debe ser determinado por cada Estado. Asimismo, se consigna por primera vez en un Convenio sobre maternidad que la prueba de que la causa del despido es ajena al embarazo, nacimiento del hijo o lactancia corresponde al empresario. Todos estos aspectos del art. 8 del Convenio 189 son cumplidos por el ordenamiento español.
- f) El art. 9 del Convenio 189 es particularmente novedoso por sus dos contenidos: 1) en su primer apartado se establece que todo miembro debe adoptar medidas apropiadas para garantizar que la maternidad no constituye causa de discriminación en el empleo. De este modo se refiere expresamente la conexión entre maternidad y discriminación que aparece en el Preámbulo por referencia a diversas normas internacionales; 2) en su segundo apartado se establece la prohibición de que se exija a una mujer demandante de empleo que se someta a un examen para comprobar si está o no embarazada, o a que presente un certificado médico negativo al respecto, salvo en los casos en que esté previsto expresamente en la legislación como medida preventiva de riesgos laborales. Nada se establece en la norma española acerca de los reconocimientos previos a la contratación, que pudieran condicionarla, pero hay dos derechos fundamentales que impedirían estas averiguaciones en el proceso selectivo: a) en general, el derecho a la intimidad personal establecido en el art. 18.1 de la Constitución impide la indagación, por medio de reconocimientos médicos, acerca de aquellos factores que resulten irrelevantes desde el punto de vista de la prevención<sup>17</sup>; b) con carácter particular, tanto el ordenamiento español (art. 8 de la ley 3/2007, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres) como la normativa de la Unión Europea (art. 2.2.c Directiva 2006/54) establecen expresamente que la discriminación por razón de embarazo constituye discriminación por razón de sexo, lo que implica que no existe causa para rescindir el contrato cuando la trabajadora no informa acerca de su estado incompatible con el trabajo en el proceso selectivo, incluso cuando la duración del contrato fuera temporal y coincidiera con el tiempo de incompatibilidad por gestación<sup>18</sup>. De todo ello cabe deducir que resulta aplicable en el ordenamiento español la prohibición de cualquier indagación acerca del

<sup>17</sup> Sobre el alcance de esta doctrina existe un gran número de pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Por todas, STC 196/2004, de 15 de noviembre. Un análisis crítico acerca del alcance de esta doctrina, entre otros, por Lousada Arochena, "Los límites de la vigilancia de la salud de los trabajadores", *Cuadernos de Derecho Judicial*, 13, 2005.

<sup>18</sup> STJCE de 4 de octubre de 2001, C-109/00, asunto *Tele Danmark*.

- estado de la trabajadora, aunque este resultara incompatible temporalmente con el trabajo para el que se la contrata.
- g) La diferencia más relevante entre la regulación del Convenio 103 y la del 189 en torno al permiso de lactancia es su duración diaria, dado que ninguna referencia al respecto se hace en el Convenio 189, pese a que el Convenio 103 establecía una hora. Tampoco hay ninguna referencia temporal en la Recomendación 191. Cabe considerar, sin embargo, que el ordenamiento español no se avendría al Convenio 189 (como no se aviene actualmente al Convenio 103) puesto que prevé una duración máxima del permiso de lactancia que coincide con la edad de nueve meses del hijo, mientras que ambos Convenios no establecen limitación. Tampoco sigue la sugerencia de la Recomendación 191 acerca de la existencia de instalaciones que faciliten la lactancia.
- h) En el art. 10 de la Recomendación 191 aparece una interesante referencia a la transferencia de la prestación de maternidad al padre en caso de fallecimiento o enfermedad de la madre. La transferencia al padre en el caso de fallecimiento de la madre está actualmente garantizada por el art. 48.4 ET. Algo más problemática resulta la transferencia en caso de enfermedad sobrevenida de la madre con posterioridad al parto: actualmente resulta posible que, al inicio de la prestación de maternidad, la madre transfiera al padre el permiso de maternidad en aquel tiempo que excediera de las seis semanas obligatorias posparto. El problema es que este artículo 48.4 ET establece la necesidad de que la transferencia se produzca al padre al inicio del permiso de maternidad de la madre, lo que impide la transferencia por voluntad de la madre al padre cuando la baja médica surge con posterioridad, estando la madre disfrutando del permiso de maternidad. Tampoco se admite en el ordenamiento español la transferencia al padre del permiso de maternidad durante las primeras seis semanas posparto, aunque la madre se encuentre incapacitada por enfermedad<sup>19</sup>. En estos aspectos, pues, no sigue la norma española actual lo establecido en el art. 10 de la Recomendación 191 OIT.

<sup>19</sup> Analicé el alcance de esta regulación en Ballester Pastor, *La prestación de maternidad*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 166 y 167.

6

# Trabajo decente en América Latina: ¿mito o realidad?

## *Decent work in Latin America: myth or reality?*

VASCO TORRES DE LEÓN\*



### PALABRAS CLAVE

**Trabajo decente; América Latina; Trabajo.**

**RESUMEN** El presente artículo recoge, de forma muy breve, datos y percepciones sobre el estado actual del trabajo decente en Latinoamérica, con el objeto de adelantar una opinión sobre ese debate. Se trata de la exposición y análisis de los informes producidos en la región que de una forma u otra nos dan cuenta de la realidad del tema.

### KEYWORDS

**Decent work; Latin America; Work.**

**ABSTRACT** This article describes, very briefly, data and insights on the current state of decent work in Latin America, in order to advance an opinion on this debate. This is the presentation and analysis of reports produced in that region which in one way or another show the reality of the issue.

### MOTS CLÉS

**Travail décent en Amérique latine; Travaillant.**

**RÉSUMÉ** Cet article décrit, très brièvement, les données et les connaissances sur l'état actuel du travail décent en Amérique latine, afin de faire avancer une opinion sur ce débat. Il s'agit de la présentation et l'analyse des rapports produits dans cette région qui d'une manière ou d'une autre nous rendons compte de la réalité de la question.

---

\* **Vasco Torres de León** es doctor en Derecho, en el área de Derecho del Trabajo, por la Universidad de Oviedo-España y profesor titular III de la Universidad de Panamá.

## Apunte introductorio

**A**l revisar y estudiar los informes e investigaciones que dan cuenta de la situación del trabajo decente en Latinoamérica es posible afirmar, casi, cualquier cosa: el excelente nivel de desempeño de la economía, la impactante creación de empleo, el crecimiento de la prosperidad y mucho más. También es posible hablar con propiedad de la paupérrima situación en que se encuentran legiones de trabajadores/as y las nulas o escasas condiciones existentes que el trabajo decente pregona para todo trabajador/a. Tales categorías se funden en los análisis y se pueden presentar en uno u otro sentido.

El presente escrito muestra de forma muy básica algunos elementos de este debate. No es posible, como se sabe, poder mostrar con tanta brevedad un estudio mínimamente completo de una realidad que es tan grande y heterogénea, como lo es, por otro lado, la propia región. La selección de temas y la misma bibliografía utilizada para el escrito es hartamente conocida por los estudiosos de la región y más allá. Así pues, solo se pretende, al filo de los datos revisados, dar una opinión más sobre el estado del trabajo decente en América Latina.

### La heterogeneidad de la subregión: las dos Latinoaméricas

El subcontinente latinoamericano es una región donde viven unos 600 millones de habitantes, en la que los “datos muestran una región próspera, cada día más educada, más demandante y más rica, a la vez que todavía una región con altos niveles de desigualdad”. Sin embargo, los datos sobre la distribución de la riqueza nos muestran la existencia de una dualidad que representa el lado oscuro de Latinoamérica: una región altamente desigual en términos de distribución del ingreso. “En América Latina el 10% más rico de la población concentra el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre solo percibe el 15%”<sup>2</sup>. Los datos sobre pobreza e indigencia en la región no son mucho más alentadores: para el 2012 el 28,2% es pobre y el 11,3% es indigente. Es decir casi 4 de cada 10 personas en América Latina son pobres o indigentes. En términos absolutos esto significa que 164 millones de personas son pobres, existiendo 66 millones de pobres extremos (indigencia)<sup>3</sup>.

1 Véase Corporación Latinobarómetro, Informe 2013, Chile, 2013, p. 4.

2 Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Chile, 2013, Parte II, Capítulo I, p. 81.

3 Véase CEPAL, *Panorama social de América Latina*, Naciones Unidas, Chile, 2013, p. 17. Los datos de 2013 —con datos proyectados— muestran un 27,9 de pobreza y 11,5 de indigencia, lo que supone unos 164 millones de pobres con 68 millones de indigentes (ver gráfico 1 a p. 18).

Tal realidad se manifiesta en el ámbito laboral con una Latinoamérica en la que los “... últimos datos disponibles sitúan la informalidad en 47,7% del empleo no agrícola... La tasa abarca una realidad heterogénea, e incluye países como Brasil, que concentra la mayor parte de la población activa, donde es de 38,4%, Costa Rica con 33,6%, o Argentina con 46,9%, así como México con 54,2%, Colombia con 56,8%, Perú con 68,8%, u Honduras con 70,7%”<sup>4</sup>.

Así pues, de acuerdo a las cifras de la propia Organización Internacional del Trabajo (OIT), el crecimiento de la economía de América Latina y el Caribe para el 2013 fue del orden de un 2,7%<sup>5</sup>; lo que supone que, inclusive, “si la región creciera a 4% anual, un nivel alto que por cierto ya no será alcanzado este año de incertidumbre, se necesitarían al menos 55 años para reducir los niveles de informalidad a la mitad”<sup>6</sup>. Si asumimos que la informalidad significa un trabajo prestado con nula o escasa protección social y derechos laborales, así como insuficientes e inestables ingresos, tal posibilidad encierra un panorama muy oscuro para casi la mitad de la población en la región<sup>7</sup>.

Es incontestable: hay dos Latinoaméricas, una que tiene un alto nivel adquisitivo (rodeada de una clase media con ingresos adecuados) y otra en la que la pobreza y la marginalidad laboral es la realidad<sup>8</sup>. Desafortunadamente la segunda Latinoamérica es demasiado grande como para asumir que la realidad del trabajo decente reina en la región.

## La agenda regional del trabajo decente

Desde el año de 1999 cuando la OIT empieza a promover el debate sobre el trabajo decente y, muy en particular, desde la 93<sup>a</sup> Reunión (2005), en la que se aprobó el programa y presupuesto que gira en torno al reconocimiento del trabajo decente como un objetivo global, la Organización ha venido desarrollando ingentes esfuerzos por lograr los objetivos propuestos. En América Latina se lanzó una agenda hemisférica en la XVI Reunión Regional Americana de la OIT, del año 2006, con el objetivo de desarrollar políticas generales y específicas para avanzar en el trabajo decente en la región.

- 4 E. Tinoco, “La trampa del empleo sumergido en América Latina” ([http://www.ilo.org/americas/oficina-regional/direcci%C3%B3n-regional/WCMS\\_222578/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/oficina-regional/direcci%C3%B3n-regional/WCMS_222578/lang-es/index.htm)).
- 5 OIT, Panorama laboral América Latina y el Caribe 2013, Lima, 2013, p. 23.
- 6 E. Tinoco, “La trampa del empleo sumergido en América Latina”, cit. ([http://www.ilo.org/americas/oficina-regional/direcci%C3%B3n-regional/WCMS\\_222578/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/oficina-regional/direcci%C3%B3n-regional/WCMS_222578/lang-es/index.htm)).
- 7 La OIT acoge la discusión sobre el tema de la informalidad expresando que la economía informal “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 microempresas” (V. Tokman, A. Portes y L. Benton, cit. en OIT, *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica. 2006-2015*, impreso en Francia, 2006, p. 60).
- 8 Así lo expresa el Latinobarómetro: “América Latina nunca había sido tan rica y próspera como ahora, pero al mismo tiempo coexiste con esta nueva región la vieja pobreza que no puede ser desmantelada con el crecimiento económico”. Véase Corporación Latinobarómetro, cit., p. 54.

Tal *agenda hemisférica* cita como objetivos para generar trabajo decente cinco puntos: 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 las democracias se fortalezcan; 4) que se adopten nuevos mecanismos de protección adecuados a la realidad actual; y 5) que, por esa vía, se combata la exclusión social<sup>9</sup>.

La agenda se compone de tres elementos fundamentales: a) políticas generales en cuatro ámbitos (normas laborales, oportunidades de empleo e ingreso, protección social, tripartismo y diálogo social); b) políticas en áreas de intervención específica y; c) mecanismos de ejecución de tales políticas<sup>10</sup>. Además, aborda once áreas de intervención específica<sup>11</sup>.

Los objetivos y elementos fundamentales de la citada agenda hemisférica se pretenden impulsar por cada país, de forma tal que la OIT apoye a cada uno de los países de Latinoamérica en la confección y ejecución de una agenda nacional para la promoción del empleo decente. En tal sentido, los programas de trabajo decente en la región se desarrollan a niveles y velocidades distintas. Así, en tanto en Centroamérica y parte del Caribe tales programas privilegian temas como: 1) fortalecer interlocutores para desarrollo de programas de trabajo decente<sup>12</sup>; 2) promover el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo (NITs) y normas nacionales del trabajo<sup>13</sup>; 3) fortalecer el diálogo social y el tripartismo<sup>14</sup>; en Sudamérica los temas que más abordan estos países son: 1) promoción de empleo juvenil<sup>15</sup>; 2) erradicación del trabajo infantil<sup>16</sup>; 3) mejorar empleabilidad y accesibilidad (al empleo)<sup>17</sup>; 4) cumplir con los principios y derechos fundamentales<sup>18</sup>.

9 OIT, *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica. 2006-2015*, cit., p. 8.

10 OIT, *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica. 2006-2015*, cit., p. 23.

11 Tales 11 áreas son: normas internacionales del trabajo; igualdad de género; empleo para la juventud; microempresas y pequeñas empresas; economía informal; sector rural y desarrollo local; formación profesional; servicios de empleo; salarios y remuneraciones; seguridad y salud en el trabajo; trabajadores migrantes.

12 Es el caso de El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Consúltense tales programas (*Decent work country program*) para países de Latinoamérica (<http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/countries/index.htm>).

13 Es el caso de: El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana. Consúltense tales programas en el sitio de Internet citado.

14 Es el caso de El Salvador, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Belice. Consúltense tales programas en el sitio de Internet citado.

15 Es el caso de Bolivia, Argentina, Chile, Paraguay. Consúltense tales programas en el sitio de Internet citado.

16 Es el caso de Bolivia, Argentina, Chile, Paraguay. Consúltense tales programas en el sitio de Internet citado.

17 Es el caso de Bolivia, Argentina, Paraguay. Consúltense tales programas en el sitio de Internet citado.

18 Es el caso de Bolivia, Argentina, Paraguay. Consúltense tales programas en el sitio de Internet citado.

Por supuesto que existen otros temas diferenciados que se privilegian en ambas regiones, tales como: en Centroamérica, el fortalecimiento de Consejos Nacionales (de trabajo, económico o sociales)<sup>19</sup>; el interés de ratificar convenios específicos de la OIT<sup>20</sup>, entre otros. En tanto que en el Sur se quiere trabajar en otras áreas, como lo son: la transversalización del tema de género<sup>21</sup>; desarrollar una política de salud y seguridad laboral<sup>22</sup>; educación en reforma previsional<sup>23</sup>; reducir la precariedad, informalidad y empleo no registrado<sup>24</sup>; promover el diálogo social efectivo<sup>25</sup>; fortalecer la capacidad institucional de los ministerios de trabajo, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores<sup>26</sup>, entre otros.

La eficacia de la agenda de promoción de trabajo decente de los países se ha visto, a menudo, cuestionada en ciertos países<sup>27</sup>. En Honduras, por ejemplo, un estudio realizado por la Confederación Sindical de las Américas en el 2012<sup>28</sup>, indicó que existe un 67% de población pobre en ese país (página 15 del informe); que programas concebidos para generar empleo lo que han logrado es el desplazamiento de trabajadores permanentes para ser recontratados por hora, sin prestaciones sociales y sin acceso a la seguridad social (página 19 del informe); el informe destaca que si bien el país reporta una baja tasa de desocupación (de 4,3%), lo que subyace en realidad es un número muy significativo de trabajadores en el sector informal (desocupados, subempleo visible e invisible, desempleo oculto), pues de una PEA aproximada de 3,369 millones de trabajadores/as, 1,854 millones (aproximadamente) tienen problemas de empleo<sup>29</sup>.

El informe aporta otros datos sobre, por ejemplo, la poca educación de la mano de obra hondureña (a páginas 23-24 del informe); la mala remuneración e ingresos precarios de la mano de obra (a páginas 28-29 del informe); la escasa cobertura de la seguridad social, que solo alcanza a proteger el 34,5% de los asalariados (a página 34

19 Son el caso de Honduras y Nicaragua.

20 Son el caso de Honduras y Panamá.

21 Son el caso de Bolivia y Chile.

22 Son el caso de Chile y Argentina.

23 Son el caso de Chile y Argentina.

24 Son el caso de Argentina y Paraguay.

25 Son el caso de Argentina y Paraguay.

26 Son el caso de Bolivia y Paraguay.

27 Aunque también es posible encontrar informes que dan cuenta del grado de avance de los países en el logro del trabajo decente. En tal sentido puede consultarse, por todos: OIT, "Situación del trabajo decente en México", Boletín semestral, año 1, número 1, septiembre de 2013.

28 Véase CSA-TUCA, *Ausencia de trabajo decente en Honduras. Informe sobre las condiciones laborales de los y las trabajadoras hondureñas*, Brasil, CSA, 2012.

29 Los desocupados son 0,143; 0,333 subempleo visible; 1,170 en subempleo invisible; 0,044 en desempleo oculto; 0,161); es decir, de acuerdo a estas cifras, un 55% de la PEA presenta problemas de empleo. Véase CSA-TUCA, *Ausencia de trabajo decente en Honduras. Informe sobre las condiciones laborales de los y las trabajadoras hondureñas*, cit., p. 23.

del informe). También se reportan datos sobre accidentes de trabajo (a páginas 40-41 del informe); la situación de las mujeres (páginas 43-47) y jóvenes (a páginas 49-53); la situación del trabajo infantil (páginas 57-60); la situación sindical (páginas 61-75). En fin, no parece que la agenda de trabajo decente sea determinante para cambiar la situación del trabajo en Honduras.

Otro ejemplo nos lo muestra Colombia<sup>30</sup>. De acuerdo a un estudio realizado por la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, sobre trabajo decente en Colombia, se revela el retroceso del país en materia laboral y propone reformar las políticas públicas<sup>31</sup>. En efecto, el informe da cuenta de ciertos datos que reflejan una importante inequidad en el mercado laboral colombiano, el cual en vez de ayudar a cerrar la brecha de desigualdad en la sociedad colombiana, ha significado mayor profundización de la misma. En tal sentido, se señala que en el 2001 el 10% más pobre de la población percibía el 0,7% total de los ingresos laborales, frente al 42,7% del total de los ingresos laborales que recibía el 10% más rico; la situación se empeoró en el 2008, cuando el 10% más pobre pasó a percibir el 0,5% de los ingresos laborales, en tanto que el otro sector más rico paso a percibir el 50% de tales ingresos<sup>32</sup>. La tasa de informalidad que se registró en el 2011 es del orden del 51,3% y el subempleo en 31,5%, por lo que se deduce que “el empleo generado por la economía colombiana en los últimos años no ha reducido el déficit absoluto de trabajo decente, pues se trata principalmente de empleo de baja calidad”<sup>33</sup>.

En cuanto a salarios, el informe indica que “el 46% del total de trabajadores percibe menos de 0,95 salarios mínimos diarios... lo que revela que el mercado laboral colombiano condena a casi la mitad de los trabajadores a percibir ingresos laborales inferiores a los necesarios para llevar una vida digna”<sup>34</sup>. Sobre derechos laborales el informe declara que “existen enormes deudas pendientes para el Estado colombiano, particularmente en materia de formalización e inspección de las relaciones laborales y en tema de discriminación”<sup>35</sup>. En cuanto a cobertura de la seguridad social se señala que el porcentaje del total de trabajadores con afiliación a salud y pensiones ha caído en el último año...a 41,9% en 2011.

<sup>30</sup> Es posible sumar otros informes, pero no será viable por lo limitado del artículo (por ejemplo, véase “Trabajo decente: Chile pasa la prueba” (fuente: [www.sindicato2tvn.cl](http://www.sindicato2tvn.cl))).

<sup>31</sup> Véase *Diario SEMANA*, edición de 13 de octubre de 2011, de Colombia.

<sup>32</sup> Véase Pineda y Acosta, cit. en PGN, *Trabajo digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas*, Colombia, Imp. Rasgo y Color Ltda, 2013, p. 48.

<sup>33</sup> Véase CSA-TUCA, *Trabajo digno y decente en Colombia...*, cit., p. 53.

<sup>34</sup> Véase CSA-TUCA, *Trabajo digno y decente en Colombia...*, cit., pp. 58-59.

<sup>35</sup> Véase CSA-TUCA, *Trabajo digno y decente en Colombia...*, cit., p. 71.

Esto sugiere que los empleos creados durante este periodo no tienen seguridad social integral, de ahí que la ocupación haya crecido más rápido que la afiliación<sup>36</sup>. Finalmente, el informe da cuenta de la baja tasa de afiliación sindical en el país, que desde mediados de siglo pasado a la primera década de este (1945-2009), paso de ser de un 13,8% a un 4%<sup>37</sup>, con el consiguiente efecto negativo en la negociación colectiva; hecho que unido a la violencia ejercida sobre los actores sindicales compromete mucho la eficacia del diálogo social<sup>38</sup>.

Quizá la realidad colombiana se describa así: “Las percepciones ciudadanas en cuanto al trabajo decente, la calidad de vida y los ingresos que reciben por su trabajo siguen siendo negativas. La Escuela Nacional Sindical revela en su informe anual que el desempleo ha bajado, pero la informalidad ha subido en el país; las estrategias diseñadas para cumplir una importante promesa de campaña del presidente Santos aún no funcionan<sup>39</sup>. O, como lo expresa un investigador colombiano, si de acuerdo al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se registra para el trimestre noviembre-2011 a enero-2012 un 50,8% la tasa de informalidad, se evidencia, “atendiendo al concepto de trabajo informal expuesto por OIT que en Colombia más de la mitad de los ocupados trabajan en condiciones indignas y precarias, sin protección social y con baja remuneración”<sup>40</sup>.

## Las realidades económicas

De acuerdo a los datos que nos suministra la CEPAL, en el 2013 la mayoría de las economías de la región sufrirán una desaceleración de la tasa de crecimiento del PIB, que estará por el orden del 3%, determinado principalmente por el consumo; habrá menos inversión y esto dejará surgir problemas de sostenibilidad del crecimiento. Inclusive, las cifras indican que durante el primer trimestre del 2013 hubo una desaceleración en comparación con los resultados trimestrales

**36** Véase CSA-TUCA, *Trabajo digno y decente en Colombia...*, cit., p. 71.

**37** Véase CSA-TUCA, *Trabajo digno y decente en Colombia...*, cit., pp. 72-73.

**38** Es de anotar que en Colombia se ha venido desarrollando una importante iniciativa en diálogo social que ha permeado en muchos estratos de la sociedad colombiana, en el que se tocan temas como globalización del comercio y de los Derechos Humanos, incluyendo los derechos laborales, las libertades sindicales, el derecho de asociación y la protección de un ambiente sano y sostenible; desarrollo económico, emprendimiento empresarial, empleos decentes e inclusión social con enfoque diferencial. Se trata del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, creado por Decreto presidencial 4100 del 2 de noviembre de 2011.

**39** Véase UDEA, “Déficit de trabajo decente en Colombia” ([www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)).

**40** Véase O. Castro Guiza, “Nivel de cumplimiento en materia de trabajo decente en Colombia”. Trabajo de investigación para optar por el título de Magister en Derecho, con énfasis en Derecho administrativo, por la Universidad Sergio Arboleda en julio de 2012 ([http://adapt.it/EJCLS/index.php/rlde\\_adapt/article/view/105](http://adapt.it/EJCLS/index.php/rlde_adapt/article/view/105)).

del 2012, bajando de 2,8% del PIB a 1,9% del PIB<sup>41</sup>. Es decir, la desaceleración de la economía ya empezó.

“En el primer trimestre del 2013 el crecimiento del consumo privado (3%) se desaceleró con relación a igual periodo del año anterior, como consecuencia de la desaceleración del crecimiento del empleo y de los sueldos reales, y del menor crecimiento del crédito de las familias”<sup>42</sup>. Es claro que la afectación negativa sobre el empleo y los salarios incide sobre el consumo, y este sobre el crecimiento.

Se espera que la tasa de ocupación no tenga cambios significativos en el 2013, sin embargo, el primer trimestre del 2013 registra una marcada desaceleración de la generación de empleo, lo que vino de la mano de una desaceleración de la tasa global de participación (TGP), siendo que debido a esta desaceleración de la TGP, la tasa de desocupación (TD) cayó levemente en el primer trimestre del 2013 con respecto al primer trimestre del 2012, lo que supuso en cifras una TD de 6,9% en el 2012 a una TD de 6,7 en el 2013<sup>43</sup>; apenas dos milésimos por debajo, sin embargo, tal disminución se debe, en realidad a la desaceleración de la TGP. En realidad no se trata de buenas noticias: menos desocupación porque menos gente salió a buscar empleo, quizá por desánimo por no encontrar un empleo mínimamente adecuado.

Se registran aumentos en la generación de empleo formal, pero en menor medida que los años anteriores; la desaceleración también se propagó a los salarios reales. “Como consecuencia del debilitamiento de la generación de empleo y del menor aumento de los salarios reales, en 2013 se estaría reduciendo el crecimiento de la masa de ingresos laborales y, por lo tanto, la contribución de la demanda de los hogares a la demanda agregada y al crecimiento económico”<sup>44</sup>.

Por el lado de la productividad se han tenido resultados heterogéneos: unos países ha logrado aumento en su nivel productividad por el orden del 15% (Panamá y Costa Rica), otros han logrado rebasar el nivel tenido en 1980 y otros se han quedado debajo de ese umbral. Los países basados en economías de servicio han tenido mejor desempeño (Bahamas y Barbados) y en el otro extremo se cuentan países como Bolivia y Nicaragua<sup>45</sup>. Este factor —la productividad— está muy asociado al nivel de educación formal de la fuerza de trabajo. La buena noticia es que entre 1990 y 2010 “el promedio de años de educación de la PEA subió en 14 países de 8,6 a 9,8 en zonas urbanas y del 4,8 al 6,3 en las zonas rurales”<sup>46</sup>. Sin embargo, al parecer la productividad no se vio

41 Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, cit., Parte I, Capítulo I, p. 58.

42 Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, cit., Parte I, Capítulo I, p. 61.

43 Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, cit., Parte I, Capítulo I, p. 63.

44 Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, cit., Parte I, Capítulo I, p. 64.

45 Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, cit., Parte II, Capítulo III, p. 133.

46 Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, cit., Parte II, Capítulo III, p. 135.

impulsada por este factor, antes por el contrario, tal parece que hubo una subutilización de este potencial, pues la productividad ha aumentado, de acuerdo a la CEPAL, por el mayor nivel de inversión experimentado en esta décadas<sup>47</sup>.

En definitiva, es necesario un crecimiento continuo de la productividad laboral y este se logra, de acuerdo al análisis realizado por la CEPAL, por medio de un proceso continuo de transformación de la estructura económica (reasignando recursos de sectores de productividad baja a sectores de productividad media y alta —cambio estructural— y, por otro lado, con más capital humano, tecnología, eficiencia de los recursos, cierre de empresas no productivas y apertura de empresas más productivas —reasignación interna de recursos en cada sector—)<sup>48</sup>.

Por otro lado, se registra un retroceso del sector de la construcción, la manufactura y la agricultura, en contraste con el avance de la minería y las actividades de servicio lo que, al parecer, ha contribuido con el crecimiento de la tercerización de la contratación laboral. Ya desde la década del 1990 el sector terciario alcanzó y en la primera década de este siglo sobrepasó el 50% de la participación en la PEA<sup>49</sup>. La tercerización en la contratación laboral ha sido ligada, en muchos casos, a precarización del empleo, pues es un sector en el que muchas veces no se reconocen derechos laborales, se está al margen de la seguridad social y los salarios son bajos.

## El panorama laboral

De acuerdo al Panorama Laboral que publica la OIT<sup>50</sup> la situación del trabajo en Latinoamérica se resume de la siguiente forma:

1. Existe una pérdida de dinamismo en la economía de la región, lo que influye en el nivel del empleo en la región. Este año el nivel de desempleo se sitúa en el 6,3%, casi el mismo nivel que el del año 2012 (cuando fue de 6,4%). Sin embargo, el estancamiento del crecimiento económico pone en riesgo el avance sobre el cierre de la brecha entre trabajo decente e informalidad. La caída del crecimiento económico es muy preocupante (6% en 2010; 4,6% en 2011; 2,9% en 2012 y 2,7% en 2013); los salarios se han desacelerado de forma más impactante: el salario mínimo real aumentó un 2,6%, nivel mucho más bajo que en 2012 cuando aumentó 6,9%.

<sup>47</sup> Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, cit., Parte II, Capítulo III, p. 136.

<sup>48</sup> Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, cit., Parte II, Capítulo III, pp. 141 y ss.

<sup>49</sup> Véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, cit., Parte II, Capítulo III, pp. 137 y 139.

<sup>50</sup> Véase OIT, *Panorama Laboral América Latina y el Caribe 2013*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2013.

2. En cuanto a protección social e informalidad tampoco se registran noticias alentadoras. En cuanto a protección social se registra un porcentaje de 67% de cobertura de los ocupados en salud y pensiones, a 2012; apenas un poco más de los 66,5% que cubrió a los ocupados en 2011 (esto sin contar con que, en realidad, las cifras disponibles no permiten una mejor y más ajustada medición de la situación).

En cuanto a formalidad las cifras indican que persiste una tasa de informalidad del orden del 47,7%; se calcula que esto representa al menos unos 130 millones de trabajadores ocupados en situación de informalidad.

3. El trabajo por género y etario resulta en datos agrisaducos. Así, en tanto la participación de la mujer en la TGP sigue mejorando (llegando al 50%), así como en la TD sigue cerrándose, llegando al 7,6% en el 2013 (aunque solo 0,3 décimas por debajo del año 2012). No obstante, el informe menciona como un desafío todavía pendiente la igualdad de género.

Por el lado de los jóvenes las noticias no son buenas. Se observó un incremento en la TD juvenil pasando de 14,2% en el 2012 a 14,5% en 2013. Los jóvenes mantienen dos lastres importantes: su TD es 2,25 veces mayor que la del desempleo total y el nivel de empleo informal en este grupo etario es muy importante. Adicionalmente debe sumarse a estos problemas el alto nivel de NINI, pues se registran unos 21,8 millones de jóvenes que ni estudian ni trabajan (esto es el 20% de los jóvenes en edad de trabajar), de los cuales la gran mayoría son mujeres (71%) que se dedican a labores domésticas.

Lo que parece arrojar el Panorama Laboral es que la región deberá poner énfasis en la formalización de los empleos, que incluye la existencia de protección social para todo trabajador/a) y el crecimiento de los salarios reales; esto, por supuesto, de la mano de crecimiento económico, que precisa revitalizarse urgentemente.

## Las percepciones

El informe que realiza la asociación Latinobarómetro entrega interesantes percepciones de Latinoamérica. Anuncia que estamos en la década de Latinoamérica, pues, se trata de una década de prosperidad sin precedentes. Sin embargo, la primera precisión que realiza es que la realidad de la prosperidad es muy distinta en Centroamérica que en Sudamérica, por lo que habla de dos Latinoaméricas distintas<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Véase Corporación Latinobarómetro, *Informe 2013*, cit., p. 43.

Al comparar las percepciones de progreso de los países en Latinoamérica se registra que la mitad de los países percibe progreso, en tanto que otra mitad no lo percibe<sup>52</sup>. Al hablar de situación económica del país, un 25% de la población acusa una buena situación económica para su país<sup>53</sup>; y cuando se les pregunta sobre su situación económica personal se anota una gran subida, pues desde 1995 cuando un 19% decía tener una buena situación económica, esta percepción subió a un 33% en el 2013. Estamos pues, frente a la aparición de la tan deseada clase media, de acuerdo al Latinobarómetro<sup>54</sup>; inclusive la expectativa de la población de una mejor situación económica en el futuro se sitúa en el 51%. Esto implica que las personas esperan estar mejor del promedio de lo que deberían estar.

Pero luego, existe una población que declara que se ha quedado sin poder comprar comida, situando este grupo en el 35% de la población; en Centroamérica este promedio sube a 50%; en tanto que en Sudamérica y México el promedio se sitúa en 35%<sup>55</sup>. Peor aún, aquellos a los que no les alcanza el salario se sitúan en un 32%; otro 12% tiene grandes dificultades para que le alcance el ingreso (eso da un total de 44%). De estos, un 35% no tiene suficiente para comprar alimentos y 9% declara que no le alcanza para comprar otra cosa más que alimentos. Aquí parece estar el centro del huracán: a casi uno de cada dos latinoamericanos *no le alcanza y tiene grandes dificultades*. “Esas son las dos Américas Latinas, una de a quienes les alcanza y otra de a quienes no les alcanza”<sup>56</sup>.

Otro dato impactante que arroja el Latinobarómetro es la percepción del ciudadano sobre cuáles son los problemas más importantes en Latinoamérica. Tal medición nos muestra que la percepción de que el tema económico era el principal problema está superada en parte, pues, cuando en 2007 el 38% de la población decía que los problemas económicos eran los más importantes, en el 2013 un 30% lo percibe así. En tanto, la violencia se coloca en un segundo lugar con un 24%. De todas formas téngase presente que los problemas económicos se miden con distintas variables y al comparar variable a variable salta que el principal problema es “delincuencia/seguridad pública” (24%), seguido de “desocupación/desempleo” (16%)<sup>57</sup>.

En fin, la idea que la misma gente de Latinoamérica tiene de sí misma no difiere grandemente de lo que las cifras anuncian. Quizá sí, en general, se tiende a tener

52 Entre los que perciben progreso se cuentan: República Dominicana, Ecuador, Bolivia, Chile, Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Panamá. Entre los que no perciben progreso se cuentan: Brasil, Paraguay, Uruguay, Argentina, Perú, Colombia, México, Costa Rica, Venezuela y Honduras.

53 Encabezan la lista Ecuador (57%), Uruguay (47%) y Panamá (44%), en tanto que en el otro extremo están Honduras, con un 6%, y Guatemala, con un 7%.

54 Véase Corporación Latinobarómetro, *Informe 2013*, cit., pp. 48-49.

55 Véase Corporación Latinobarómetro, *Informe 2013*, cit., pp. 52-53.

56 Véase Corporación Latinobarómetro, *Informe 2013*, cit., pp. 55-56.

57 Véase Corporación Latinobarómetro, *Informe 2013*, cit., pp. 60-61.

más esperanzas de mejoría en el futuro, que lo que realmente cabría esperar de los números.

### Apunte conclusivo

La situación de los trabajadores/as en Latinoamérica es mejor que hace una década y bastante mejor que hace dos décadas; sin embargo, la realidad nos muestra una región que seguirá con una alta inequidad por bastante tiempo más. Las amenazas de nueva recesión económica mundial volverán a hacer peso para que el empleo se recupere a los niveles deseables y necesarios y, en lo que a la región se refiere, el empleo que se crea tiene un alto componente de precariedad y vulnerabilidad<sup>58</sup>.

Los datos nos muestran una Latinoamérica de dos velocidades: una con empleo, derechos laborales, salarios dignos y un relativo buen nivel de seguridad social y otra sin nada más que un empleo para mal vivir y una buena cantidad de NINI. La agenda de trabajo decente en la región en mucho no es más que una pila de documentos técnicamente muy bien elaborados, pero la realidad nos indica que algo no funciona; que el concepto no se traduce a la práctica. Si bien la economía ha mostrado un buen desempeño en la última década, tal desempeño no alcanza para que llegue, siquiera, a una mayoría relativamente aceptable. Los jóvenes, especialmente las mujeres jóvenes, tienen motivos para seguir preocupados, pues inclusive con la recuperación económica sesgada y la generación de empleos poco deseables, aun así salen mal parados. Sin embargo, al parecer, la esperanza del latinoamericano no ha muerto y sigue esperando nuevos y buenos días para el futuro.

Finalmente, la precariedad/informalidad del empleo en Latinoamérica es quizá el reto más importante que la región tendrá que superar para que verdaderamente su población disfrute de prosperidad. Y es que con casi la mitad del empleo existente de tipo precario o informal, la realidad del trabajo decente es más mito que realidad.

### Bibliografía

CASTRO GUIZA, O. (2012): "Nivel de cumplimiento en materia de trabajo decente en Colombia", trabajo de investigación para optar por el título de Magister en Derecho, con énfasis en Derecho administrativo, por la Universidad Sergio Arboleda en julio ([http://adapt.it/EJCLS/index.php/rlde\\_adapt/article/view/105](http://adapt.it/EJCLS/index.php/rlde_adapt/article/view/105)).

CEPAL (2013): *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Chile.

<sup>58</sup> Véase OIT, *Tendencia mundiales sobre el empleo 2013* (resumen ejecutivo) (<http://www.ilo.org/global/research/global-reports/lang-es/index.htm>).

- (2013): *Panorama social de América Latina*, Naciones Unidas, Chile.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2013): *Informe 2013*, Chile.
- CSATUCA (2012): *Ausencia de trabajo decente en Honduras. Informe sobre las condiciones laborales de los y las trabajadoras hondureñas*, CSA, Brasil.
- DECRETO PRESIDENCIAL 4100 del 2 de noviembre de 2011, Colombia.
- DIARIO SEMANA, edición de 13 de octubre de 2011, Colombia.
- OIT (2006): *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica. 2006-2015*, Francia.
- (2013): *Panorama laboral América Latina y el Caribe 2013*, Lima.
- (2013): *Panorama Laboral América Latina y el Caribe 2013*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- (2013): “Situación del trabajo decente en México”, Boletín semestral, año 1, número 1, septiembre.
- *Decent work country program*, para países de Latinoamérica (<http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/countries/index.htm>).
- *Tendencias mundiales sobre el empleo 2013 (resumen ejecutivo)* (<http://www.ilo.org/global/research/global-reports/lang-es/index.htm>).
- PGN (2013): *Trabajo digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas*, Imp. Rasgo y Color Ltda., Colombia.
- “Trabajo decente: Chile pasa la prueba”, FUENTE: [www.sindicato2tvn.cl](http://www.sindicato2tvn.cl)
- TINOCO, E.: “La trampa del empleo sumergido en América Latina” ([http://www.ilo.org/americas/oficina-regional/direcci%C3%B3n-regional/WCMS\\_222578/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/oficina-regional/direcci%C3%B3n-regional/WCMS_222578/lang-es/index.htm)).
- UDEA: “Déficit de trabajo decente en Colombia” ([www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)).

7

# Gobernanza y medios de solución autónoma de conflictos laborales. La experiencia española

*Governance and means of autonomous labor dispute settlement. The Spanish experience*

MARTÍN BORREGO GUTIÉRREZ \*



## PALABRAS CLAVE

**Conflicto laboral; Negociación colectiva; Mediación; España.**

**RESUMEN** La contribución del diálogo social a la mejora de la gobernanza cuenta en España con una amplia experiencia en materia de solución extrajudicial de conflictos laborales. El artículo aborda las ventajas de la gestión del conflicto por sus protagonistas, que ha creado en España una cultura de la solución dialogada del conflicto laboral, cuyo efecto directo ha sido la reducción de la conflictividad laboral y del número de horas de trabajo perdidas por huelga.

## KEY WORDS

**Labour conflict; Collective bargaining; Mediation; Spain.**

**ABSTRACT** The contribution of social dialogue to improvement of governance has a broad experience in the out-of-court settlement of labor disputes in Spain. The article addresses the advantages of conflict management by its own protagonists, which has created in Spain a culture of negotiated solutions to labour conflict whose direct effect has been the reduction of labor dispute and of lost working hours due to strike.

## MOTS CLÉS

**Conflit du travail; Négociation collective; Médiation; Espagne.**

**RÉSUMÉ** La contribution du dialogue social à l'amélioration de la gouvernance en Espagne a une vaste expérience en matière de règlement extrajudiciaire du conflit du

\* **Martín Borrego Gutiérrez** es director general de la Fundación Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA) (mborrego@fsima.es).

travail. L'article examine les avantages de la gestion du conflit par ses protagonistes, ce qui a créé en Espagne une culture de la résolution dialoguée du conflit du travail, dont l'effet direct a été la réduction des conflits du travail et du nombre d'heures perdues à cause de la grève.

## Procesos de gobernanza y solución autónoma de conflictos. Contexto

En los últimos años hemos venido asistiendo a la incorporación a nuestro lenguaje habitual del término gobernanza, término que está vinculado a formas participativas de gestión del poder. En un sentido amplio el término gobernanza, siguiendo la definición de Longo (2011), puede definirse como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado. En esta definición se incluyen las estructuras, los procesos, los actores, las relaciones entre ellos, los dispositivos de coerción, control y rendición de cuentas, los incentivos, las notas informales y, en general, todos los elementos que inciden sobre las decisiones en la esfera pública.

Dentro de estos aspectos diferenciadores de la gobernanza destacan especialmente aquellos relacionados con la importancia de los actores que participan en las políticas públicas, en el que no solo están incluidos los actores gubernamentales sino también otros que participan activamente en este tipo de procesos. En este contexto, se aborda en este artículo la realidad de la integración de los sistemas de solución autónoma de los conflictos en los procesos de gobernanza y en las políticas públicas, como mecanismos que canalizan y gestionan la conflictividad laboral por organismos propios creados y gestionados en el marco de la negociación colectiva por sus propios protagonistas.

En este ámbito de la participación de los actores en los procesos de gobernanza, España cuenta ya con una experiencia que se inició hace más de 25 años y que se refiere a la firma en la década de los noventa de los primeros acuerdos sobre solución extrajudicial de conflictos laborales, cuyas experiencias se iniciaron en los años ochenta en el País Vasco<sup>1</sup>, continuaron en Cataluña y Galicia, hasta extenderse en la misma década al resto de comunidades autónomas y al ámbito estatal. En cierta medida se podría afirmar que esta participación puede situarse como precursora del concepto de gobernanza que se maneja en la actualidad.

En el ámbito laboral internacional la gobernanza ha tenido su reflejo en la propia actividad de la Comisión Europea en su Comunicación de 26 de junio de 2002 —“El diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio” [COM(2002) 341 final]— en la que ya se recogían una serie de orientaciones destinadas a reforzar el diálogo

<sup>1</sup> El Acuerdo Interprofesional sobre Procedimientos Voluntarios para la Solución de Conflictos Laborales del País Vasco (PRECO) se suscribió en el año 1984.

social vinculadas a la mejora de la gobernanza. En la citada Comunicación la Comisión expresa su punto de vista sobre el futuro del diálogo social, que constituye, y así se cita expresamente, un motor para la buena gobernanza de la Unión Europea (UE) y para las reformas económicas y sociales. Se vincula de forma directa la contribución de empresarios y trabajadores mediante el diálogo social con la mejora de la gobernanza pública como valor específico y autónomo. La mejora de la gobernanza que se pretende se sustenta sobre dos pilares. El primero de ellos es el refuerzo del procedimiento de consulta de los interlocutores sociales durante la elaboración de la legislación europea extendiéndola no solo a la materia de empleo y de política social, que ya era obligatoria, sino también a las cuestiones sectoriales y a la transposición de la legislación europea a escala nacional. El segundo pilar es la decisión de promover la mejora del diálogo social en todos los ámbitos de gobernanza proponiendo, especialmente, mejorar la formación de los interlocutores sociales europeos y de los representantes de administraciones nacionales, así como promover el diálogo social local y la responsabilidad social de las empresas. La gobernanza se asocia a una mayor implicación y participación de los actores, que pasan a tener un papel más activo mediante una participación más intensa en la elaboración de la normativa social y en el impulso de los propios acuerdos entre los interlocutores sociales que se contienen expresamente en la Comunicación.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) por otra parte ha incorporado también el término gobernanza a su estrategia, término que se incluye expresamente en el Plan de Acción 2010-2016 para la ratificación generalizada y la aplicación efectiva de los convenios de gobernanza. Remontándonos a años atrás, ya en la Declaración de la OIT sobre justicia social para una globalización equitativa de 2008 (Declaración sobre Justicia Social) se recogía expresamente que los elementos más importantes desde el punto de vista de la gobernanza eran los referentes al tripartismo (Convenio nº 144), a la política de empleo (Convenio nº 122), y a la inspección de trabajo (convenios nº 81 y 129). Estos elementos años después se trasladan al Plan de Acción 2010-2016 como un objetivo estratégico de recuperación de la crisis económica. Si bien no existe en la OIT una definición oficial de gobernanza sí parece que esta denominación se vincula de forma directa a fórmulas de participación, y en un sentido amplio a la colaboración entre los diferentes actores para el cumplimiento de los objetivos constitucionales de la OIT.

### **El repliegue del Estado en la solución del conflicto y la apuesta por la autonomía colectiva. El reflejo normativo**

Para situar el inicio formal de la colaboración entre la Administración y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas se hace necesario analizar los orígenes de los sistemas de solución extrajudicial de conflictos. Los agentes sociales en el marco de los acuerdos firmados a principios de los años ochenta intentaron explorar medios de solución del conflicto laboral distintos y complementarios a los judiciales

y administrativos. Esta idea supuso en su momento un cambio de mentalidad de los propios protagonistas de las relaciones laborales, empresarios y trabajadores, acostumbrados a la vía judicial como solución al conflicto.

De este modo, en el Acuerdo Marco Interconfederal para la Negociación Colectiva (AMI) suscrito en 1980, los interlocutores sociales pusieron de manifiesto su voluntad de articular un procedimiento de mediación, conciliación y arbitraje destinado a resolver los conflictos laborales que pudieran ocasionarse, tanto en el seno del propio Acuerdo como en los que pudieran aprobarse como consecuencia de su desarrollo. En este sentido en el seno del propio Acuerdo se creó un comité paritario interconfederal de mediación, arbitraje y conciliación con las funciones de interpretación y aplicación de lo pactado y de seguimiento de aquellos acuerdos cuyo desarrollo debiera producirse en el tiempo y durante la totalidad de la vigencia de los mismos. Se establecía igualmente que en el supuesto de los conflictos de carácter colectivo, y dentro del contexto de lo pactado en el acuerdo se estableció la posibilidad de que las partes pudieran solicitar la inmediata reunión del comité paritario interconfederal, a los efectos de interponer su mediación, interpretar lo acordado y ofrecer su arbitraje, en una clara decisión de autorregulación del conflicto.

Unos años más tarde, en octubre de 1984, se firmaría el Acuerdo Económico y Social (AES), en el que por vez primera aparece la expresión de procedimientos voluntarios para la solución de conflictos. Este carácter de voluntariedad aparece de forma novedosa en contraposición al carácter obligatorio de instrumentos de solución del conflicto residenciados en el ámbito de la Administración. En dicho Acuerdo, las partes firmantes se comprometieron a suscribir un Acuerdo Interconfederal específico sobre los procedimientos voluntarios estableciendo, además, los principios o criterios que deberían tenerse en cuenta para su elaboración. Los procedimientos regulados en el AES ya recogían las características de los futuros sistemas de solución extrajudicial como la voluntariedad, la mediación y el arbitraje como instrumentos para la solución del conflicto y el valor jurídico de los acuerdos alcanzados en estos sistemas.

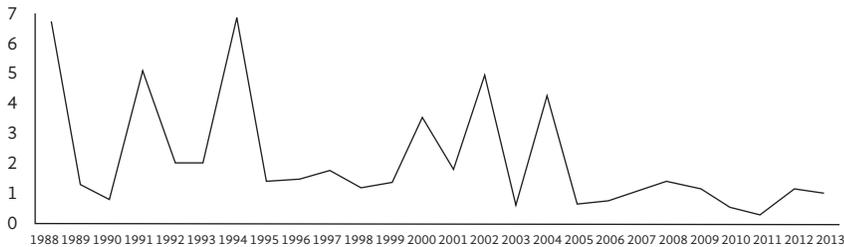
Siguiendo el hilo histórico la reforma del Estatuto de los Trabajadores de 1994 favorece de forma expresa los procedimientos autónomos de solución de conflictos al establecer los límites de la actuación en sede judicial de aquellos otros que quedan al ámbito de la negociación entre las partes.

En este breve repaso acerca de la paulatina generalización de los sistemas de solución de conflictos no se puede dejar de hacer referencia al Informe del Consejo Económico y Social de España, aprobado unánimemente en el Pleno de Consejo del día 19 de octubre de 1994 y que sin duda alguna marcó un antes y un después en el desarrollo de estos sistemas. En el informe se analizan de forma detallada la práctica totalidad de los aspectos de los procedimientos autónomos de solución extrajudicial de conflictos pudiendo citar, entre otros, las dificultades de los procedimientos autónomos, los principios básicos de los procedimientos, conflictos afectados y los

instrumentos jurídicos de creación resaltando en este último caso el papel de la ley y del convenio colectivo.

Desde el punto de vista de la conflictividad laboral, el panorama existente en los años noventa se caracterizaba por una excesiva judicialización de nuestro sistema de relaciones laborales. El modelo de relaciones laborales español se ha caracterizado históricamente por el peso que sobre él ha ejercido el monopolio del Estado para la solución de los conflictos laborales, conflictos que se han venido canalizando durante mucho tiempo exclusivamente a través de métodos públicos, tanto administrativos, como judiciales. La cultura de la judicialización del conflicto estaba tan asentada que existía la convicción de que un conflicto no estaba resuelto hasta que no se dictaba una sentencia sobre el asunto, con independencia de que la solución jurídica al conflicto no fuera la más adecuada. Así, en la década de los noventa, y para situar el contexto en el que se producen la mayoría de los acuerdos de solución extrajudicial de conflictos, el número de horas perdidas por motivos de huelga alcanzaban una tasa media de 2,5 millones, destacando especialmente en estos años los datos del año 1991 que en el que se perdieron 6,8 millones o las horas perdidas en 1994 que ascendieron a 6,8 millones, como puede observarse en el gráfico que se muestra a continuación.

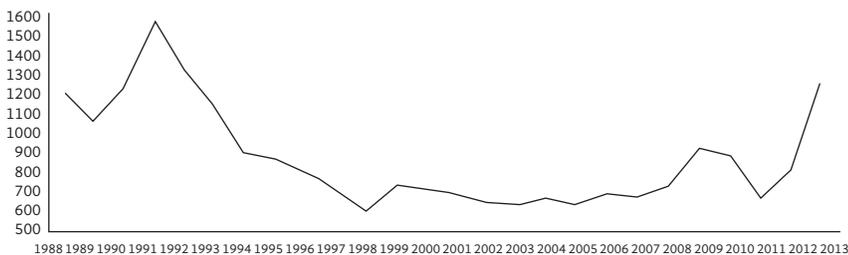
**Gráfico 1. Evolución de las jornadas no trabajadas de 1988 a 2013 (en millones de horas)**



Fuente: Boletín Estadísticas Laborales, Ministerio de Empleo.

Las huelgas convocadas en la década de los noventa ascendieron a una media anual de 1.056 huelgas, destacando en este periodo las 1.551 huelgas convocadas en el año 1991.

**Gráfico 2. Evolución de las huelgas entre los años 1988 a 2013**



Fuente: Boletín Estadísticas Laborales, Ministerio de Empleo.

## Los ASEC como expresión de la autonomía colectiva en la resolución del conflicto

En este contexto de los años noventa se produce la firma del primer Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflicto (ASEC), el 25 de enero de 1996. El ASEC puso de manifiesto la clara voluntad de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal de afianzar un sistema de relaciones laborales construido y administrado desde la propia autonomía de los interlocutores sociales. El ASEC aparece así enmarcado dentro de la firme y ya consolidada vocación de nuestro modelo de relaciones laborales por dotar a los interlocutores sociales de un mayor protagonismo en su configuración. El ASEC fue renovado desde entonces encontrándose vigente en la actualidad el V Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales (ASAC V) que fue suscrito en el día 7 de febrero de 2012 y que tiene una vigencia hasta 31 de diciembre de 2016.

El ASEC apostó por los procedimientos de mediación y arbitraje como instrumentos para la solución de los conflictos y no solo se pretendió ofrecer a las partes una alternativa real y eficaz a la solución administrativa y jurisdiccional, sino también introducir, como un elemento más del propio sistema de relaciones laborales, la solución negociada de los conflictos colectivos de trabajo. La solución extrajudicial se convierte, en cierto modo, en una prolongación de la negociación colectiva.

En 1998 y como órgano de gestión del ASEC se crea la Fundación Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA). El SIMA es una Fundación bipartita, constituida por las organizaciones sindicales (Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores) y empresariales (Confederación de Organizaciones Empresariales y Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa) más representativas de ámbito estatal en España.

Desde el punto de vista de personal y territorial de actuación, el SIMA interviene en los conflictos colectivos de trabajo de ámbito superior al de una Comunidad Autónoma. Además, en la práctica totalidad de las comunidades autónomas existen Acuerdos sobre Solución de Conflictos cuya gestión corresponde también a los interlocutores sociales. La asunción del conflicto colectivo e individual trae consigo la supresión de la intervención previa de la Administración. En el ámbito de las comunidades autónomas la gestión del conflicto se extiende ya también al conflicto individual, sustituyendo íntegramente la actividad administrativa en materia de conciliación previa a la interposición de una demanda ante la jurisdicción social. Tal es el caso de las comunidades autónomas de Aragón, Castilla-La Mancha, Andalucía o Baleares.

En la actualidad, la Fundación SIMA tiene la consideración de fundación del sector público estatal y presta sus servicios de manera gratuita a empresarios y trabajadores. Sus ingresos anuales provienen de dos subvenciones del Ministerio Empleo y Seguridad Social, una para gastos y otra para inversiones. Estas asignaciones con la que se financia la Fundación se incluyen en el apartado de las fundaciones estatales

de los Presupuestos Generales del Estado y dotan de fondos al SIMA en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo Tripartito sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales suscrito en el año 1996, estando vigente en la actualidad el Acuerdo suscrito en el año 2012, y con ella se cubren la totalidad de los gastos necesarios para el desarrollo de la actividad.

## La colaboración de la Administración con los firmantes del ASEC

Es en este Acuerdo Tripartito sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales donde se articula esta colaboración público privada. Así, en el propio texto en su artículo 1 se recoge el compromiso que adquiere el Gobierno de apoyar las funciones y cometidos pactados por las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas, en el Quinto Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos suscrito el 7 de febrero de 2012 (V ASAC). Esto se concreta en el compromiso de adquisición de las medidas presupuestarias y técnicas necesarias para facilitar la consecución de los fines estipulados en el Acuerdo que sufragará en concepto de subvención.

A la hora de valorar el impacto real que tiene la solución autónoma de conflictos en la dicción del V ASAC, es necesario analizar cuál ha sido la realidad de su intervención en el ámbito de las relaciones laborales en España tanto por el número de procedimientos que tramitan como por el de trabajadores afectados por los mismos. Los datos del año 2013 nos muestran que el número de expedientes de conflicto colectivo tramitados en España ascendieron a 7.320 procedimientos que afectaron a más de 6.282.486 trabajadores.

**Cuadro 1. Expedientes tramitados y número de trabajadores afectados en el año 2013**

Fundación SIMA	537	4.129.486
Organismos Autonómicos de Solución Extrajudicial	6.783	2.153.000
TOTAL	7.320	6.282.486

Fuente: Fundación SIMA y Consejo Económico y Social.

La participación de los interlocutores sociales en la reducción de la conflictividad laboral. Los efectos de la solución autónoma en la mejora de la gobernanza

Uno de los aspectos que se analiza a continuación es el referente al retorno que tiene la Administración derivado del Acuerdo Tripartito, es decir, que beneficios directos o indirectos reporta a la Administración esta colaboración, recogándose a continuación de forma extractada algunos de ellos:

- a) *La remisión de competencias desde la ley a los organismos de solución autónoma de conflictos.* A lo largo de los años desde la ley se ha venido produciendo paulatinamente una remisión de competencias desde la ley hacia los organismos de

solución autónoma de conflictos, tanto en su papel de órganos conciliadores, asumiendo el intento de conciliación previo a la interposición de una demanda judicial, como la remisión legislativa destinada a la gestión de las discrepancias que surgieran en la negociación de los periodos de consultas de procesos de reestructuración de empresas.

Dentro del primer grupo destaca principalmente la asunción por parte de los organismos de solución extrajudicial, tanto los de ámbito autonómico como el estatal, del trámite de conciliación preprocesal previsto en la Ley de la Jurisdicción como trámite previo (y obligatorio) para la interposición de cualquier procedimiento laboral en materia de conflicto colectivo. En la actualidad el ASAC V suscrito en febrero del año 2012 tiene eficacia general, es decir, se aplica a todos los empresarios y trabajadores incluidos en el ámbito del acuerdo, frente al acuerdo anterior (ASEC IV) que establecía como los anteriores la necesidad de adhesión al acuerdo de la empresa o sector concreto, por lo que la remisión es casi total como se explica en el párrafo a continuación.

En estos casos el sector o empresa no adherida al acuerdo debía acudir necesariamente a la conciliación administrativa. Este paso supone que la intervención de la Dirección General de Empleo en esta materia se reduce a la intervención en aquellos sectores y empresas excluidos del ámbito de aplicación del ASAC. La asunción de competencias en esta materia reduce la intervención de los órganos de la Administración en materia de conciliación preprocesal colectiva a un número muy reducido de procedimientos que se concentran principalmente en los conflictos de las entidades públicas empresariales y entidades de derecho público. En el cuadro que se recoge a continuación puede observarse de forma más clara como el SIMA gestiona ya el 90% de la conflictividad colectiva.

**Cuadro 2. Actuaciones SIMA y SMAC-DGE (conflictos colectivos), 2008-2012**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SMAC	113	133	141	132	96	62
SIMA	225	294	264	243	348	537
Total actuaciones SIMA-SMAC	338	427	405	375	444	599
% SIMA/Total	67	69	65	65	78	90

Fuente: Fundación SIMA y Dirección General de Empleo.

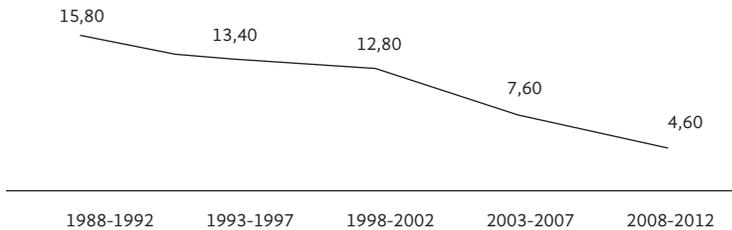
El segundo de los efectos de este repliegue del Estado es la remisión expresa desde la ley laboral a los mecanismos de mediación y arbitraje, previstos en los acuerdos sobre solución extrajudicial de conflictos, de los supuestos de discrepancias en los periodos de consultas de los expedientes de regulación de empleo, regulación temporal, modificación colectiva de condiciones de trabajo o traslados colectivos regulados en los artículos 40, 41, 47 y 51 del Estatuto de los Trabajadores (ET). Se incluye además en la ley la obligatoriedad de acudir a los sistemas de solución extrajudicial de conflictos, en este caso de forma obligatoria, para los conflictos derivados de los artículos 82.3 del ET en el

que se regulan los procedimientos de inaplicación de convenios colectivos. Es necesario recordar que salvo el supuesto de del artículo 82.3 del ET en el resto de los casos es voluntario para las partes el acudir a los sistemas de solución extrajudicial lo que evidencia la apuesta por fórmulas consensuadas como salida al conflicto. Este tipo de conflictos suponen ya en 2013 el 21% del total de los tramitados en el SIMA.

- b) *La reducción de la conflictividad laboral y sus efectos.* La existencia de los organismos de solución extrajudicial de conflictos, cuyos expedientes se incrementan año a año, trae consigo una reducción de la conflictividad laboral no solo por la existencia de cauces específicos de resolución del conflicto laboral, sino también por la inclusión de una cultura de la negociación orientada a la solución pactada frente a la judicial, que redundará en una mejora de la competitividad de las empresas y con ella de la economía.

Si comparamos los datos de conflictividad laboral de los años noventa, en los que se crean la mayor parte de los organismos de solución extrajudicial de conflictos, observamos que el número de procedimientos de convocatoria de huelga se reduce de forma paulatina y especialmente en los últimos diez años. Si tenemos en cuenta los datos del periodo 1990-1999, en el que el número de huelgas ascendió a 1.556 de media anual, y los comparamos con los datos del periodo 2003-2013, en el que el número de huelgas de promedio anual ascendió a 865 huelgas, se observa una reducción del 55% en cuanto a huelgas convocadas.

**Gráfico 3. Evolución de las jornadas no trabajadas en periodos de cinco años (millones) entre los años 1988 a 2013**



Fuente: Boletín Estadísticas Laborales Ministerio de Empleo.

Otro de los elementos que nos permite medir la reducción de la conflictividad laboral es el número de horas no trabajadas por motivo de huelgas. Si tenemos en cuenta el número de horas no trabajadas a lo largo de los últimos 25 años, y las analizamos en bloques de cinco años podemos extraer como primera conclusión su reducción. Este descenso, que se inicia en la década de los noventa, se mantiene de forma sostenida en los últimos 25 años.

En este sentido y por trasladar la afirmación a datos que permitan valorar esta reducción, la media de jornadas no trabajadas en el periodo 1988 a 1997 ascendió a un total de 14,6 millones de horas de trabajo perdidas por

huelga frente a las 6,1 millones de horas de media anual del periodo 2003 a 2012.

Merece la pena destacar en relación con la reducción de la conflictividad que es precisamente en la década de los noventa cuando se suscriben la mayor parte de los organismos de solución extrajudicial de conflictos. Así en esta década se suscriben el Acuerdo en Cataluña (1990), Galicia (1992), Comunidad Valenciana (1993) La Rioja y Madrid (1994) Cantabria (1995) Navarra (1995) Aragón, Andalucía, Castilla León, Castilla-La Mancha y el Acuerdo estatal ASEC I (1996).

c) *La reducción real de la judicialización del conflicto laboral.* La intervención de los organismos de solución extrajudicial de conflictos trae consigo una reducción de la judicialización de los conflictos con el efecto directo que tiene en materia de costes para la administración de justicia. Cada año, la Fundación realiza un informe de seguimiento de los conflictos tramitados en el año anterior que nos permite conocer no solo el resultado final del procedimiento de mediación concreto una vez terminada la intervención del SIMA, sino también el impacto real de la actividad de este servicio en la reducción de la conflictividad laboral. Conforme a los datos del Informe de Seguimiento de Conflictos correspondiente al año 2012, del total de procedimientos tramitados acudieron a la vía judicial para resolver su controversia el 41% de los procedimientos tramitados en el SIMA, si bien únicamente el 29% resolvió finalmente la controversia mediante una sentencia judicial. Esta diferencia porcentual se produce principalmente porque se ha alcanzado un acuerdo que pone fin al conflicto ante el propio órgano judicial. Este dato demuestra que, fruto de la cultura del diálogo y el acuerdo, las partes optan mayoritariamente por resolver sus controversias mediante fórmulas de solución pactadas frente a los que optaron por resolver sus controversias mediante una sentencia judicial.

d) *La validez del acuerdo alcanzado con posterioridad como efecto de la actuación desplegada en el acto de mediación.* Al margen de la actividad que desarrollan los mediadores en los correspondientes actos de mediación nos pareció interesante conocer también qué ocurría después del paso por el SIMA, y en especial qué efecto había tenido en las partes nuestra actividad en los casos de desacuerdo. En el informe de seguimiento de los procedimientos de 2012 los datos nos mostraron que este porcentaje de acuerdos se eleva finalmente hasta el 45% de los procedimientos tramitados por el SIMA en 2012. Este dato se extrae del seguimiento individualizado de los conflictos tramitados en el año 2012, al adicionar a los procedimientos finalizados con acuerdo en el SIMA los acuerdos alcanzados con posterioridad al acto de mediación. Se puede citar igualmente que la solución que las partes finalmente acordaron con posterioridad a la mediación del SIMA contenía no solo las bases de las propuestas de los mediadores sino, en algunos casos, las propias propuestas de solución al conflicto presentadas en la mediación.

Otro aspecto a destacar es el relativo al nivel de confianza que se genera en este tipo de soluciones a los conflictos. Así, los datos del informe de seguimiento de

los conflictos del año 2012 nos muestra que el 85% de los acuerdos alcanzados en el SIMA se cumplen, lo que muestra la confianza depositada por las partes en la actividad de la Fundación SIMA y en el papel que desarrollan los mediadores. Esta confianza se traduce igualmente en que ninguno de los cincuenta y seis laudos arbitrales dictados en el SIMA ha sido recurrido.

Para finalizar, no se puede olvidar el hecho de que la solución alcanzada en el marco del SIMA o de cualquier otro organismo de solución extrajudicial de ámbito autonómico realza el valor de la autonomía colectiva contribuyendo al fortalecimiento de la paz social, sin necesidad de que exista un bando “ganador” y otro “perdedor”, por contraposición con la sentencia de conflicto colectivo que no siempre resuelve el problema de fondo que plantean las partes. Los conflictos colectivos laborales tienen muchas veces más de equilibrio entre las posiciones de las partes que de controversia estrictamente jurídica. Esta es la razón por la cual los acuerdos alcanzados en los procedimientos de mediación gozan de un alto nivel de consenso social, lo cual no es sino una consecuencia lógica de su propio funcionamiento dado que son las partes, ayudadas de mediadores, las que salvando sus discrepancias, logran alcanzar una solución negociada, el nivel de implicación y vinculación que generan suele ser elevado.

## Bibliografía

LONGO, F. (2011): “Gobernanza multi-nivel: el papel de las administraciones públicas”, ESADEgeo position paper (23), ESADE, Center for Global Economy and Geopolitics (ESADEgeo), Barcelona.

### Páginas web

Acuerdo tripartito en materia de solución extrajudicial de conflictos laborales (1996): <http://www.boe.es/boe/dias/1996/08/27/pdfs/A26319-26320.pdf>

Acuerdo tripartito en materia de solución extrajudicial de conflictos laborales (2012) <http://www.boe.es/boe/dias/2012/11/30/pdfs/BOE-A-2012-14683.pdf>

Boletín Estadísticas Laborales Ministerio de Empleo HU—9: <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/HUE/index.htm>

Informe del Consejo Económico y Social de 19 de octubre de 1994: <http://www.ces.es/documents/10180/18510/info0294>

Informe de seguimiento de los procedimientos tramitados en 2012 (principales resultados) (2013): <http://fsima.es/wp-content/uploads/INFORME-SEGUIMIENTO-2012.pdf>

Memoria de Actividades de la Fundación SIMA AÑO 2013 (2014): <http://fsima.es/wp-content/uploads/Memoria-2013.pdf>

V Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales (ASAC V): <http://www.boe.es/boe/dias/2012/02/23/pdfs/BOE-A-2012-2655.pdf>

8

# Una mirada crítica desde los movimientos sociales al mundo del trabajo

## *A critical view from the social movements to the world of work*

DANIEL BOYANO SOTILLO \*



### PALABRAS CLAVE

**Trabajo; Movimientos sociales; Feminismo; Ecologismo; Indigenismo.**

**RESUMEN** En los últimos años los movimientos sociales han indagado en el mundo del trabajo desde diferentes visiones, aportando distintos enfoques a la realidad del trabajo desde el feminismo, el ecologismo, el indigenismo, entre otros. Este artículo pretende mostrar los enfoques y perspectivas que desde los movimientos sociales se tienen con relación al mundo del trabajo.

### KEYWORDS

**Work; Social Movements; Feminism; Environmentalism; Indigenous movement.**

**ABSTRACT** In the last few years, social movements had inquired into work form different perspectives, providing different approaches of this subject from feminism, environmentalism and indigenous movement, among others. This article is intended to show approaches and perspectives from the social movements about the reality of the world of work.

### MOTS CLÉS

**Travail; Mouvements Sociaux; Féminisme; Ecologisme; Indigénisme.**

**RÉSUMÉ** Dans les dernières années, les mouvements sociaux ont recherché dans le monde du travail depuis différentes visions, en apportant les approches du féminisme, l'écologisme et l'indigénisme, entre autres. Cet article vise à montrer les approches

---

\* **Daniel Boyano Sotillo** es licenciado en Geografía y Ordenación del Territorio en la Universidad Complutense de Madrid en 2007. Maestría en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. FUNDICOT (Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio). Universidad Politécnica de Valencia. Máster en Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria. Proyecto Kalú.

et perspectives que depuis les mouvements sociaux liés au monde du travail.

---

MIRA SI SERÁ MALO EL TRABAJO, QUE DEBEN  
PAGARTE PARA QUE LO HAGAS.

*Facundo Cabral*

Más allá de la visión oficialista del mundo del trabajo, en las últimas décadas diversos movimientos sociales han tratado de indagar en diferentes campos para ofrecer un enfoque más flexible de lo que estos entienden como diversidad laboral.

En este brevísimo artículo nos acercaremos a algunos de estos campos de forma somera, destacando aquellos que consideramos esenciales sin menospreciar al resto. Se ha obviado el enfoque sindical institucional para evitar polémicas, ya que este sigue siendo la organización núcleo en defensa de las personas trabajadoras, aunque ya por inercia y con un enfoque desarrollista económico, pese a que el crecimiento económico ya no genera empleo digno per se.

Los movimientos sociales surgidos en las últimas décadas han sido laboratorios de ideas diversas y el trabajo no se ha escapado a su reflexión, existiendo un interesante debate entre lo que se considera trabajo y lo que no. Luego deberíamos comenzar a cuestionarnos que es el trabajo. Una definición sencilla que puede ofrecernos un punto de inicio es la siguiente: “La realización de tareas que permiten que la gente se gane la vida en el entorno en el que se encuentra” (Watson, 1994). Pero, al mismo tiempo, el trabajo asalariado ha sido definido como el pilar central de ejercicio de dominación y expropiación burguesa capitalista y, como tal, invade el pensamiento teórico y de política crítica. Por consiguiente tenemos que diferenciar entre empleo, como la compra de la energía de una persona para que ejecute una tarea predeterminada; y trabajo, que es la proyección de la persona hacia el medio, es en lo que se realiza, pero el ordenamiento hegemónico actual lo ha transformado en algo inhumano (Jorge Riechman, 2013).

Una circunstancia a destacar que caracteriza al empleo asalariado hoy son sus enormes desigualdades ya que, desde mi punto de vista, el trabajo de una persona no puede ni debe valer 100.000, 10.000 o 1.000 veces más que el de otra, como ocurre en muchas empresas privadas, pero también hay ejemplos en cargos públicos. Esta situación es moralmente insostenible por el paro y, más aún, teniendo en cuenta que existen estudios sociológicos que demuestran que una persona se encuentra más satisfecha en su empleo cuando le reconocen su trabajo y es promovida un cargo de mayor responsabilidad o días libres, más que cuando recibe un aumento de salario.

Inspirándonos en Aristóteles, cabría decir que las personas, como animales que piensan y persiguen objetivos, como seres que tienen conciencia y orientación espacio-temporal, nos encontramos siempre en espacios de acción. Estos pueden ser de dos clases: deliberar por una parte, sobre las metas hacia las que queremos llegar y sobre los mejores medios para ello mediante el trabajo intelectual; y por otra parte ejecutar las acciones pertinentes para conseguirlos mediante el trabajo físico. Por lo tanto podemos afirmar que el trabajo es doblemente necesario para nuestra vida humana: por una parte, como medio para la obtención de bienes que necesitamos para una existencia humana y, por otra, como la necesidad de realizar una actividad satisfactoria para el propio individuo viéndose realizado (Jorge Riechmann, 2013).

De este modo no hay que rechazar el trabajo como tal, sino formular una visión más humana que sería alternativa a la burguesa capitalista. Algunas de estas visiones o enfoques del trabajo se presentan a continuación.

### Enfoque feminista

La división sexual del trabajo ha sido presentada por los movimientos feministas como el mandato social de realizar ciertas labores por ser de un determinado sexo. Las actividades que se desarrollan fuera del hogar se conceptualizan como trabajo productivo y son valoradas social y económicamente, siendo en su mayoría socialmente asignadas al quehacer masculino y desarrollándose en el ámbito de lo público. Por otro lado las actividades destinadas a las mujeres, pese a su gran importancia, son socialmente poco valoradas y no generan pago económico alguno para él o la integrante de la familia que lo realice.

Esta situación hay que contextualizarla dentro del sistema patriarcal en el que vivimos, que es el sistema socioeconómico actual que se sustenta del trabajo gratuito de las mujeres y del espolio de la naturaleza.

El cambio de enfoque comenzó con el movimiento feminista en los años sesenta del siglo pasado consistió en introducir al campo de la economía las tareas domésticas que realizaban las mujeres y analizarlas como una forma de trabajo comparable al empleo remunerado, para así poner en valor las actividades dentro del ámbito familiar y reconocer la significación de su trabajo reproductivo hacia el conjunto del funcionamiento económico y social.

Así el trabajo de los cuidados queda relegado generalmente a las mujeres, que tratan de satisfacer necesidades, implicando un alto valor afectivo y sentimental. A pesar de su importancia para el mantenimiento de la vida es un trabajo invisibilizado y no remunerado en el sistema socioeconómico predominante en la actualidad, aunque no en otras sociedades.

## Enfoque ecologista

Es ahora cuando el movimiento ecologista tiene que hacer mayor presión ya que en los tiempos de crisis económica la cuestión del enfoque ecologista o socioambiental amenaza con quedar enterrado bajo los planteamientos de la economía capitalista que pretenden replicar el modelo del siglo pasado.

Frente a la desvinculación con la naturaleza de la sociedad occidental capitalista, el ecologismo social apuesta por vivir en equilibrio con ella, definiéndose por las condiciones en que el trabajo deja de ser una mercancía, en donde la economía se pone al servicio de la satisfacción igualitaria y de las necesidades humanas en armonía con el medio natural (esfera económica dentro de la esfera ambiental y no al revés).

Aquí juega un rol esencial la sostenibilidad entendida como modo de producción y organización social adaptados para llegar a ser ecológicamente sostenibles. Con este enfoque se trabajaría menos individualmente (solidaridad social) y se disminuiría el consumo de bienes destructores de recursos escasos (solidaridad internacional e intergeneracional) para trabajar todos y todas.

Desde el movimiento ecologista se ha visto la crisis actual como una oportunidad para reconvertir el mundo del trabajo con empleos verdes, especialmente aquellos relacionados con las energías renovables y la agroecología tradicional.

Hace pocos años se presentó el informe Empleos Verdes, elaborado por el Worldwatch Institute, de Estados Unidos y promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) entre otras instituciones internacionales. En el informe se estudia la huella de la emergente economía verde en el mundo del trabajo. Entre otros temas, se afirma que los esfuerzos para luchar contra el cambio climático podrían llevarnos a la formación de cuantiosos empleos verdes en los próximos años. También el Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS) afirma que el cambio de modelo productivo en plena crisis no solo es viable sino que podría suponer una inyección de medidas satisfactorias que ayudarían a superar la crisis económica actual.

## Enfoque indigenista

Al intentar introducir a los pueblos indígenas originarios en el sistema capitalista del trabajo (impulsado por gobiernos locales, nacionales o extranjeros; instituciones internacionales de desarrollo y ONGD, entre otros) han conseguido que buena parte de estas personas se separen de su sistema socioeconómico y cultural, en el cual no se permite que una persona trabaje para que otra se aproveche de la plusvalía que genera. Por ello en diferentes momentos y espacios, los pueblos indígenas originarios siempre han estado en resistencia ante la estructura capitalista y su visión del

trabajo. Así, sus representantes en organismos internacionales y foros mundiales han promovido convenios y declaraciones a favor de la protección de los derechos de los pueblos indígenas, como el Convenio nº 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por otro lado, y de forma interna y autónoma, se viene recuperando el enfoque indigenista ancestral mediante el Vivir Bien o Buen Vivir de las culturas originarias que se define como el proceso de la vida en plenitud, con un verdadero equilibrio entre lo material y lo espiritual. Esto implica estar bien con uno mismo y luego, saber relacionarse o convivir con todas las formas de existencia. Esta Cosmovisión Ancestral pervive en buena parte del mundo, destacando el continente americano.

A pesar de encontrarse es una fase recuperación embrionaria, esta Cosmovisión cada vez es aceptada por un número mayor de personas, ya que es una forma de comprender, de percibir el mundo y expresarse en las relaciones de vida humanas.

Así en la visión del Vivir Bien o Buen Vivir, tiene varios puntos en común con el ecologismo social surgido en occidente, invitándonos a no consumir más de lo que el ecosistema puede soportar, a evitar la producción de residuos que no podemos absorber con seguridad y nos incita a reutilizar y reciclar todo lo que hemos usado, a dedicar el tiempo justo al trabajo necesario para mantener la vida humana.

Esta Cosmovisión comienza también a ser aceptada por las y los representantes políticos de varios países como en Ecuador con Buen Vivir en quechua, Sumak Kawsay, que es recogido en la Constitución ecuatoriana de 2008 y el Vivir Bien en aymara, Suma Qamaña, en la boliviana de 2009, o el Programa Vivir Mejor en México, surgiendo como ideales a los que el Estado debe responder e intentar alcanzar.

## **Enfoque tradicional rural**

Desde mediados del siglo pasado el concepto de sostenibilidad ambiental ha cambiado, al igual que los procesos participativos, de ahí la reciente puesta en valor del medio rural tradicional y su forma de organización mediante asambleas. Y es que los actos de cooperación local y ayuda mutua rejuvenecen en momentos de gran necesidad como es el actual. Para ello es necesario potenciar y recuperar el trabajo colaborativo y en comunidad que en el medio rural ibérico existió y existe.

Los pueblos y aldeas se organizaban, y algunas se organizan, mediante Concejo Abierto, o lo que es lo mismo asambleas populares donde participaba toda la vecindad. Una de las tareas de los Concejos Abiertos eran y son trabajos comunitarios de raíz democrática asamblearia, que se ejecutan mediante las Hacenderas o Facenderas, palabra derivada del latín *facienda* y que se refiere al trabajo al que debe acudir todo el vecindario por ser de utilidad común. Las facenderas son el pueblo en acción para

realizar una labor común, en un terreno común, con un beneficio común. Partiendo de esta crisis actual, entiendo crisis como cambio, principalmente moral, base para el resto de transformaciones, la vuelta al Concejo Abierto basado en las tierras comunales, pretende poner en valor dichas formas ancestrales de entender y afrontar la vida imitando a la naturaleza y la colectividad donde la economía era un simple subsistema de la ecología local.

En contra posición hoy en día un número significativo de personas viven una vida en el que se produce una escisión entre vida y trabajo, lo cual es lo mismo, que la escisión entre el ser humano y la existencia humana. En el medio rural tradicional ibérico hasta el festejo servía de complemento al trabajo y muchas veces era difícil establecer diferencias nítidas entre trabajo y tiempo, ya que los cantares y las conversaciones, e incluso las fiestas eran frecuentes.

Los Concejos Abiertos, en los pueblos y aldeas, son el fruto de un largo proceso de organización, cultura y administración territorial ancestral donde la mujer y el hombre, enraizados en su tierra, coexistían mediante un vínculo de unión entre la naturaleza y sus pobladores humanos que se ocupaban y preocupaban por ella, ya que dependían de esta para vivir.

De esta manera observamos que desde los distintos enfoques expuestos, se muestra rechazo al orden establecido y una negación del significado habitual del trabajo para poder concebir otros nuevos (todavía en construcción). Estas visiones propugnan abandonar y arrinconar el modelo de crecimiento económico continuo que se demuestra insostenible y en el origen de las injusticias. Asimismo trata de romper con la visión antropocéntrica que predomina en la sociedad occidental, para llegar a un equilibrio con la naturaleza y entre los propios seres humanos.

Podemos llegar a la conclusión de que un número elevado de personas se pasa la vida trabajando en oficios que no son de su agrado para obtener artículos o servicios que no necesitan, o incluso para producir artículos perjudiciales para el bien común (minería contaminante, infraestructuras que no tienen el uso esperado y destruyen ecosistemas, oficinistas bancarios que venden créditos trampa...). Si consumimos menos quizás podamos permitirnos trabajar menos o incluso dejar un trabajo que no nos agrada. Y es que no hay que olvidar que muchos autores, desde Tomás Moro en 1516, hasta Bertrand Russell, ya hablaban de una disminución de la jornada laboral a 4 o 5 horas, tiempo estimado para satisfacer nuestras necesidades y para que todas las personas pudieran trabajar y jubilarse a una edad digna.

Y al final, desde los diversos movimientos sociales siempre nos hacemos la misma pregunta: ¿trabajamos para vivir o vivimos para trabajar?

## **Bibliografía**

---

- CAIRÓ, Gemma y MAYORDOMO, Maribel (comps.) (2005): *Por una economía sobre la vida. Aportaciones desde un enfoque feminista*, Icaria, Barcelona.
- LAFARGUE, Paul (1970): *El derecho a la pereza*, Grijalbo, México DF.
- MURPHY, Mary (2010): *21 hours. Why a shorter working week can help us all to flourish in the 21st century*, NEF (The New Economics Foundation), Londres.
- NAREDO, José Manuel (2002): "Configuración y crisis del mito del trabajo", *Scripta Nova*, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, número extraordinario dedicado al IV Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, verano.
- RIECHMANN, Jorge (2013): *¡Peligro! hombres trabajando*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- RIFKIN, Jeremy (1998): *El fin del trabajo*, Paidós, Barcelona.



otros temas



9

# ¿Acaso era el lobo tan fiero como lo pintaban? El Servicio Europeo de Acción Exterior y la Política de Desarrollo de la Unión Europea

*Was the wolf as ferocious as it was portrayed? The European External Action Service and the European Union development policy*

LUIS N. GONZÁLEZ ALONSO\*



## PALABRAS CLAVE

**Acción exterior de la UE; Delegaciones de la UE; Política europea de desarrollo; SEAE.**

**RESUMEN** Con la creación del SEAE en 2010 surgió la polémica acerca de lo acertado o no de atribuir a este nuevo órgano determinadas responsabilidades en materia de desarrollo, al tiempo que incorporaba en su seno, por ejemplo, a las denominadas estructuras de gestión de crisis de la Unión. Transcurrido ya lo que cabría considerar como periodo de transición o de implantación del SEAE, parece oportuno volver sobre aquel debate para tratar de contrastar a la luz de la práctica si aquella preocupación por el riesgo de una eventual contaminación o pérdida de identidad de la política europea de cooperación estaba justificada.

## KEYWORDS

**EU external action; EU delegations; European development policy; EEAS.**

**ABSTRACT** The establishment of the EEAS in 2010 raised controversies over the attribution of certain prerogatives in the field of development cooperation to this newly created organ while incorporating the so called crisis management structures, formerly located within the Council General Secretariat. Once the EEAS' phasing-in period

---

\* Luis N. González Alonso es profesor titular (acreditado como catedrático) de Derecho Internacional Público, Universidad de Salamanca. Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "Implicaciones jurídico-institucionales de la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior" (DER2011-28459), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y del que el autor es investigador principal.

has already elapsed, it seems appropriate to revisit that debate in order to determine whether the aforementioned concern about an eventual loss of identity of the European development policy was justified or not on the basis of the practice.

#### MOTS CLÉS

**Action extérieure de l'UE; Délégations de l'UE; Politique européenne de développement; SEAE.**

#### RÉSUMÉ

Avec la création du SEAE en 2010 un fort débat est né autour de l'opportunité d'avoir attribué à ce nouvel organe des compétences significatives en matière de développement, étant donné qu'il incorporait aussi les anciennes structures de gestion de crises du Secrétariat Général du Conseil. Après ce que l'on pourrait considérer la période transitoire ou d'implantation du SEAE, il semble opportun de revenir sur ce débat pour essayer de confronter à la lumière de la pratique le bien-fondé d'un tel souci sur une éventuelle contamination ou perte d'identité de la politique européenne de développement.

### Introducción

**H**ace ahora cuatro años, a mediados de 2010 y todavía bajo presidencia española del Consejo de la Unión, se cerraba el acuerdo político que permitiría establecer pocos meses después, conforme a la previsión del artículo 27.3 del Tratado de la UE, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)<sup>1</sup>. Surgía con él, entre otras muchas, la polémica acerca de lo acertado o no de atribuir a este nuevo órgano funcionalmente autónomo y sometido a la autoridad de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad determinadas responsabilidades en materia de desarrollo, al tiempo que incorporaba en su seno, por ejemplo, a las denominadas estructuras de gestión de crisis, incluidas las de carácter estrictamente militar<sup>2</sup>.

- 1 Decisión del Consejo de 26 julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (*DO L* 201 de 3.8.2010, p. 30). Entre los numerosos estudios que ha suscitado la adopción de este acto jurídico, cabe destacar el de S. Blockmans y C. Hillion (eds.), *EEAS 2.0. A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, CEPS, Bruselas, 2013.
- 2 Apartados 2º y 3º del art. 1 y 3º del art. 4 de la Decisión SEAE. A propósito de aquella polémica inicial, S. Duke y S. Blockmans, "The Lisbon Treaty stipulations on Development Cooperation and the Council Decision of 25 March 2010 (Draft) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service", *CLEER Legal Brief*, 4 May 2010 ([www.cleer.eu](http://www.cleer.eu)); M. Furness, "The European External Action Service: A New Institutional Framework for EU Development Cooperation", *DIE Discussion Paper* 15/2010, German Development Institute ([www.die-gdi.de](http://www.die-gdi.de)); M. Gavas y E. Koeb, "Setting up the European External Action Service: building a comprehensive approach", *Background Note*, Overseas Development Institute, April 2010 ([www.odi.org.uk](http://www.odi.org.uk)).

Transcurrido ya lo que cabría considerar como periodo de transición o de implantación del SEAE<sup>3</sup> parece oportuno volver sobre aquel debate, que en realidad nunca se abandonó del todo<sup>4</sup>, para tratar de contrastar a la luz de la práctica si aquella preocupación por el riesgo de una eventual contaminación o pérdida de identidad de la política europea de cooperación estaba justificada. Lo cierto es que la irrupción del SEAE en este ámbito ha generado tensiones no del todo resueltas, como la propia C. Ashton subraya en su informe sobre los primeros años de actividad de este órgano<sup>5</sup>, sin que como contrapartida terminen de percibirse todavía con total nitidez las ventajas que en principio deberían asociarse a su presencia en el sistema, aspecto este último sobre el que resulta particularmente esclarecedora la esperada comunicación conjunta de la Comisión y de la Alta Representante sobre el enfoque integral de la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores en la medida en que aborda desde la óptica que aquí nos interesa la problemática relativa al vínculo entre desarrollo y seguridad<sup>6</sup>.

En torno a estas dos ideas o constataciones básicas se articulan las reflexiones que siguen a continuación, cuyo objetivo no es otro que el de visitar brevemente aquella polémica sobre el papel del SEAE en materia de cooperación al desarrollo en un momento especialmente atractivo para ello, no solo como consecuencia de las iniciativas que acabo de mencionar y del debate que están generando, sino también debido a otras circunstancias coetáneas como la reciente renovación del conjunto de instrumentos de financiación exterior de la UE o el cambio de ciclo institucional que se avecina en su seno<sup>7</sup>.

## La compleja incorporación del SEAE al engranaje de la política de cooperación de la UE

De todos los ámbitos que conforman la acción exterior de la UE, la política de desarrollo es sin duda la que en mayor medida y de forma más inmediata se ha visto afectada como consecuencia de la creación del SEAE. Y ello, al margen de algún otro aspecto menos relevante, en dos vertientes o facetas fundamentales. A raíz, en primer término,

- 3 En palabras de S. Duke, "Reflections on the EEAS Review", *European Foreign Affairs Review*, nº 1, 2014, p. 44.
- 4 Véase, por ejemplo, a este respecto, las intervenciones de algunos de los comparecientes ante el *European Union Committee* de la *House of Lords* británica durante las audiencias previas a la publicación de su informe *The EU's External Action Service* (apartados 129 y ss.; [www.parliament.uk/hleu](http://www.parliament.uk/hleu), 19 marzo de 2013).
- 5 *EEAS Review*, informe presentado el 29 de julio de 2013 conforme al mandato del art. 13 de la Decisión SEAE ([http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf)).
- 6 JOIN (2013) 30 final de 11.12.2013. El Consejo de Asuntos Exteriores se ha pronunciado favorablemente sobre el contenido de esta Comunicación en sus *Conclusiones sobre el enfoque integral de la UE* de 12 de mayo de 2014 (doc. 9542/14).
- 7 Los nuevos reglamentos del PE y del Consejo mediante los que se establecen estos instrumentos han sido publicados en el *Diario Oficial* de la UE L 77 de 15 de marzo de 2014.

de la atribución a este órgano de importantes prerrogativas por lo que se refiere a las decisiones básicas de programación de la mayor parte de instrumentos financieros sobre los que se fundan las relaciones de la Unión con los países susceptibles de recibir Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); sin perjuicio de que la gestión de los mismos continúe siendo responsabilidad de la Comisión, corresponde en efecto al SEAE la preparación de aquellas decisiones<sup>8</sup>. Y, en segundo lugar, debido a la integración en su seno de las delegaciones de la UE en el exterior, antiguas delegaciones de la Comisión, sobre las que recae la ejecución sobre el terreno de la política de cooperación y cuya dotación de personal no ha variado sustancialmente tras la aparición del SEAE, aunque ahora se sitúen bajo la autoridad directa de la Alta Representante.

Desde ambas perspectivas, pues, la gran “perjudicada” parece ser la Comisión con la que, por otro lado y como es lógico, el SEAE se ha visto obligado a entablar con carácter general una relación de estrecha colaboración<sup>9</sup>, que por fuerza se manifiesta con mayor intensidad en lo que atañe a la conducción de la política de desarrollo. Todo ello con el objetivo último, que es el que inspira el sentido de esta reforma propiciada por el Tratado de Lisboa, de reforzar la coherencia y eficacia de la acción exterior de la UE en su conjunto.

Ni que decir tiene que la construcción de esta relación está siendo un proceso cualquier cosa menos sencillo<sup>10</sup>. A la Comisión le ha resultado difícil asumir la merma de protagonismo que comporta el nuevo modelo, llegando en algún momento a resistirse e incluso poner trabas al desempeño por parte del SEAE de sus atribuciones en este u otros ámbitos igualmente asociados a las antiguas competencias de naturaleza comunitaria<sup>11</sup>. La transición se ha revelado particularmente compleja en el caso de las delegaciones, al frente de las cuales se sitúan ahora “diplomáticos” designados por la Alta Representante e investidos por tanto de su misma autoridad dual, mientras que en un porcentaje altísimo el resto del personal que presta sus servicios en el exterior continúa dependiendo orgánicamente de la Comisión (en particular de la DG DEVCO). Hasta el propio secretario general ejecutivo del SEAE, Pierre Vimont, ha

**8** Conforme a las previsiones que establece el art. 9 de la Decisión SEAE. Quedan al margen de esta lógica la ayuda humanitaria y las decisiones relativas al Instrumento de Ayuda Preadhesión.

**9** Art. 3 de la Decisión SEAE.

**10** Puede intuirse sin dificultad que a esta cuestión se refiere la señora Ashton en la presentación de su informe *EEAS Review* cuando realiza afirmaciones como las siguientes: “The institutional challenges, and sometimes battles, were many. Different ideas on how the service should work and what impact it would have on existing institutions led to difficult decisions and sometimes lost opportunities... It was in a word, tough”.

**11** Charles Grant, director del *Centre for European Reform*, lo ha expresado en los siguientes términos: “The European Commission often stifles the EEAS. Many of its commissioners and directorates-general do not want to be co-ordinated by the EEAS... Many senior Commission officials resent the creation of the EEAS, which – as they see it- has eroded Commission prerogatives. In unguarded moments, some Commission officials admit that they do not want the EEAS to succeed” (“The European External Action Service”, [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk), marzo de 2013, p. 2).

reconocido estos problemas admitiendo públicamente que, “the Heads of Delegation struggled to control the group of people in the delegation who retained a direct link with different services inside the Commission”<sup>12</sup>.

Bien es cierto que desde el SEAE también pudo incurrirse en un principio en determinados comportamientos que no contribuyeron precisamente a disipar los recelos o la desconfianza de la Comisión. Cabe mencionar a este respecto, y entre otros episodios, el malestar provocado en marzo de 2011 por la iniciativa personal de la Alta Representante de enviar un *fact-finding team* a Libia con el objetivo de evaluar sobre el terreno las necesidades humanitarias y el apoyo que otros actores podían requerir de la UE para la evacuación de las personas desplazadas hacia las regiones fronterizas como consecuencia del estallido de la violencia. La misión estaba encabezada por Agostino Miozzo, a quien pocos meses antes C. Ashton había encomendado la tarea de liderar un nuevo departamento dentro del SEAE encargado de la coordinación operativa de la respuesta frente a las crisis y cuyas competencias no estaban del todo claras en aquel momento<sup>13</sup>.

Sea como fuere, la Comisión y el SEAE han sido capaces de ir removiendo progresivamente la mayor parte de estos obstáculos a través de una compleja red de acuerdos, decisiones conjuntas y arreglos internos de diverso alcance. Así, tras una primera toma de posición por parte de la Comisión que hubo de ser reconsiderada por el rechazo que suscitó en el SEAE<sup>14</sup>, la relación comenzó a estructurarse de forma más precisa con la adopción a comienzos de 2012 del documento de base, *Working Arrangements between Commission Services and the European External Action Service (EEAS) in relation to external relations issues*<sup>15</sup>. A él habrían de seguir durante aquel mismo año algunos otros centrados en el desarrollo de aspectos más concretos de la relación, aunque no menos relevantes a efectos del presente análisis, como la Decisión conjunta (*Joint Decision*) de la Comisión y de la Alta Representante *on Cooperation Mechanisms concerning the Management of Delegations of the European Union*, o las *Operational guidelines for the preparation and conduct of negotiations for framework agreements with third countries involving both the European Commission and the High Representative*<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> House of Lords European Union Committee, *The EU's External Action Service. Report, op. cit.*, apartado 51.

<sup>13</sup> *Managing Director for Crisis Response and Operational Coordination* (Presse A 092/11 de 6 marzo 2011). En relación con las circunstancias que rodearon la creación de este puesto, véanse los comentarios de M. E. Smith, “The European External Action Service and the security-development nexus: organizing for effectiveness or incoherence?”, *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n° 9, 2013, p. 1309.

<sup>14</sup> Me refiero al *Vademecum on Working Relations with the European External Action Service* (SEC [2011] 1636 de 19.12.2011), cuya primera versión adoptada por la Comisión a comienzos de 2011 había generado por su planteamiento un profundo malestar en el SEAE.

<sup>15</sup> SEC (2012) 48 de 13.1.2012.

<sup>16</sup> JOIN (2012) 8 final de 28.3.2012. Las *Operational guidelines* aparecen recogidas en un documento no fechado, al menos en la versión a la que se ha tenido acceso, suscrito por la Secretaría General de la Comisión y el *Chief Operating Officer* del SEAE en 2012.

No es este, por supuesto, el lugar adecuado para examinar el contenido, extremadamente detallado en algún caso, de estos documentos en virtud de los cuales se clarifican ininidad de aspectos potencialmente conflictivos en el marco de esta relación, incluidas cuestiones que afectan a la gestión de la ayuda humanitaria de la Unión como la colaboración que debe existir entre las delegaciones y la red operativa de oficinas de la DG ECHO sobre el terreno. Baste con subrayar aquí que esta dinámica de cooperación entre la Comisión y el SEAE en la conducción de la política de desarrollo se ha ido asentando y generalizando hasta el punto de que las aproximaciones o enfoques conjuntos en todos los niveles son cada vez más frecuentes<sup>17</sup>.

Esto no quiere decir, como es obvio, que no queden importantes cuestiones pendientes, cuya resolución requeriría además reformas legislativas de calado. La Alta Representante identificó las principales, relacionadas fundamentalmente con la gestión financiera, en su informe *EEAS Review* de julio de 2013. A su juicio, uno de los problemas más acuciantes que entorpece el funcionamiento de las delegaciones es el denominado “doble circuito” financiero conforme al cual sus responsables deben gestionar los recursos disponibles: por un lado, el gasto administrativo del que responden directamente ante la Alta Representante; por otro, el gasto operativo vinculado sobre todo a la política de desarrollo y que los jefes de delegación ejecutan como autoridad delegada de la Comisión, no pudiendo en consecuencia subdelegarlo bajo ningún concepto en los segundos de a bordo que no disfrutan del mismo “doble sombrero”. Ni que decir tiene que la unificación de ambos procedimientos, al margen de otras ventajas, permitiría liberar de una notable carga administrativa o de gestión a quienes asumen la representación y, por tanto, la interlocución política en nombre de la UE con los gobiernos de terceros países. Ahora bien, cualquier flexibilización en este sentido pasa por la reforma del Reglamento financiero que solo la Comisión, que se resiste a ello por considerar irrenunciables estas funciones, puede poner en marcha<sup>18</sup>.

Por otro lado, C. Ashton también reclama en el mencionado informe la transferencia al SEAE de nuevas responsabilidades en relación con la gestión directa de determinadas intervenciones financieras, como el componente de actuaciones a largo plazo del Instrumento de Estabilidad, los programas de asistencia electoral (y no solo las misiones de observación, como ocurre ahora) o incluso otras iniciativas en materia de promoción de la democracia y los derechos humanos. Es preciso recordar a este respecto que para que el SEAE estuviese en condiciones de gestionar las líneas

<sup>17</sup> Piénsese, por ejemplo, en las dos *Guidance notes* conjuntas adoptadas en 2013 y que llevan por título: *Addressing conflict prevention, peace-building and security issues under external cooperation instruments* y *The use of Conflict Analysis in support of EU external action* (ambas disponibles en <http://capacity4dev.ec.europa.eu>).

<sup>18</sup> En sus conclusiones sobre el informe *EEAS Review* de 17 de diciembre de 2013 (doc. 17892/13), el Consejo de Asuntos Generales se limita a exhortar a la Comisión y al SEAE para que continúen colaborando en este sentido y aprovechando al máximo los elementos de flexibilidad que ofrece el actual modelo. Solo en caso de que esto no resultase suficiente, el Consejo se mostraría dispuesto a tomar en consideración una eventual reforma del mismo.

presupuestarias de las que antes se ocupaba la DG RELEX se insertó en su seno una unidad de la Comisión, el denominado Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI), encargada de la ejecución financiera de estos capítulos de gasto bajo la autoridad directa de la Alta Representante en su calidad de vicepresidenta de la Comisión. En la medida en que su funcionamiento no ha suscitado problemas significativos, cabría abogar por esa ampliación de sus atribuciones al menos por lo que se refiere a la gestión de instrumentos, como el de estabilidad, que ahora se encuentra dividida entre la DG DEVCO y el propio SEAE. Para ello sería necesaria, no obstante, la modificación del art. 9 de la Decisión SEAE, al que continúan remitiendo los nuevos instrumentos de financiación exterior que, por el momento, no han introducido cambios relevantes en este punto. Tan solo podría mencionarse en este sentido la flexibilización del marco temporal de las intervenciones urgentes conforme al ahora rebautizado como “Instrumento en pro de la estabilidad y la paz”, que indirectamente refuerza, bien es cierto que de modo muy limitado, la capacidad de gestión financiera del SEAE en este campo<sup>19</sup>.

### **El valor añadido del SEAE en el ámbito del desarrollo**

La compleja operación que, como acabamos de comprobar, representa la incorporación del SEAE al engranaje institucional de la UE en materia de acción exterior solo se justifica por el valor añadido que este nuevo órgano pueda aportar desde el punto de vista del fortalecimiento de la coherencia y eficacia del sistema en su conjunto, y muy particularmente por lo que se refiere a su vertiente de promoción del desarrollo. No en vano este es el único ámbito ajeno a los tradicionalmente vinculados a la política exterior y de seguridad común de la Unión en el que se le han reconocido atribuciones específicas.

Aunque a la luz de esta constatación podría pensarse de inmediato en un evidente riesgo de “politización” o eventual desnaturalización de los objetivos de desarrollo, lo cierto es que la escasa contundencia, por no decir simplemente consistencia, de buena parte de los ejes de la política exterior de la UE relaja sustancialmente en la práctica aquella perspectiva de conflicto. Ello no quiere decir, como es obvio, que la anule por completo y la Comisión debe mantenerse vigilante a este respecto. Ahora bien, no todo influjo o *input* político procedente del SEAE debe considerarse en sí mismo pernicioso para la actuación de la UE en este campo. Al contrario, en un contexto por ejemplo como el de las negociaciones tendentes a definir el nuevo marco global post-2015 en materia de desarrollo, en el que por cierto la tensión entre el Servicio y la Comisión ya se ha manifestado claramente de puertas adentro, sería insensato cuestionar la pertinencia de un protagonismo significativo del primero a

<sup>19</sup> Se amplía, en efecto, la duración máxima de las medidas de ayuda excepcionales y de los programas de respuesta provisionales, cuya aprobación y ejecución depende directamente del SEAE (art. 7 del Regl. 230/2014 del PE y del Consejo de 11 de marzo de 2014 por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz, *DO L 77* de 15.3.2014, p. 1).

la hora de determinar y defender la posición de la UE. Lo mismo puede afirmarse de otros muchos aspectos más concretos de la agenda de cooperación en relación con los cuales la visión u orientación políticas del SEAE, debidamente encauzadas en estrecha colaboración con la Comisión, no pueden sino enriquecer el desempeño de la Unión<sup>20</sup>.

Dentro de esta dinámica general, y a la luz de la práctica resultante de estos primeros años de convivencia entre ambas instancias, cabe identificar en mi opinión dos flancos estratégicos de la política de cooperación en los que el valor añadido del SEAE debería comenzar a percibirse con especial intensidad.

El primero y más relevante es, sin duda alguna, el relativo a la gestión del vínculo entre desarrollo y seguridad en el marco de la acción exterior de la UE. Como la propia Comisión y la Alta Representante subrayaban en su Comunicación de diciembre de 2013, esta relación constituye “un principio clave que subyace a la aplicación del enfoque integral por parte de la Unión Europea”<sup>21</sup> y, en consecuencia, un ámbito en el que esta se considera especialmente preparada para intervenir, marcando la diferencia respecto de otros actores internacionales. De hecho, la creación misma del SEAE aglutinando en su seno las antiguas estructuras de gestión de crisis del Consejo y ciertas prerrogativas en materia de desarrollo obedece a esta lógica, a la voluntad de reforzar la capacidad de la Unión para abordar eficazmente los desafíos que plantea en infinidad de escenarios la nefasta conjunción de inseguridad y ausencia de desarrollo.

Ahora bien, el hecho de erigirse hasta cierto punto como la encarnación institucional del principio del enfoque integral (*comprehensive approach*) no le garantiza en absoluto al SEAE que su tarea vaya a ser sencilla a la hora de aportar el valor añadido que se le presupone en este ámbito. Las líneas rojas que tradicionalmente han entorpecido una fluida combinación de instrumentos por parte de la UE en el tratamiento de este tipo de situaciones complejas se han reproducido en gran medida en el seno del Servicio o en sus relaciones con la Comisión, de tal forma que los avances materiales durante este periodo inicial han sido muy limitados<sup>22</sup>. Así se desprende, sin ir más lejos, de la propia Comunicación conjunta antes mencionada, cuya aprobación se dilató en exceso precisamente como consecuencia de las tensiones interinstitucionales y con los gobiernos de los Estados miembros en torno al respeto del statu quo competencial<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Por no mencionar más que uno de los más recientes, piénsese, por ejemplo, en el *Rights-based approach to development cooperation* sobre el que se pronunció el Consejo en su reunión de 19 de mayo de 2014, reiterando la necesidad de que la Comisión y el SEAE supervisen conjuntamente su aplicación (doc. 10020/14, pp. 7-9).

<sup>21</sup> Comunicación conjunta al PE y al Consejo, “El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores”, JOIN (2013) 30 final, p. 4.

<sup>22</sup> Véanse, entre otros muchos, los comentarios a este respecto de S. Duke, *loc. cit.*, pp. 28-30.

<sup>23</sup> De hecho, la primera parte de la Comunicación se cierra con un escrupuloso recordatorio del reparto de competencias entre las instituciones y servicios de la UE, y entre estos y los

Más esclarecedor si cabe a este respecto resulta el documento interno, casi coetáneo y al que también me referí con anterioridad, elaborado conjuntamente por el SEAE y la Comisión sobre el modo en el que debe afrontarse la prevención de conflictos, la construcción de la paz y, en general, los aspectos relacionados con la seguridad al amparo de los diversos instrumentos de cooperación de la UE<sup>24</sup>. Tras recordar que “[s]ome long-term external cooperation projects and programmes, funded by international donors, have been entirely lost or their impact has been seriously undercut for having neglected and/or underestimated the security-development context”, en él se abordan directamente los problemas concretos a los que la UE continúa enfrentándose cada vez que este tipo de situaciones requiere el despliegue coordinado de instrumentos de distinta naturaleza, incluidas obviamente las misiones civiles o militares de gestión de crisis. Será pues tarea del SEAE, en estrecha colaboración con la Comisión, conseguir que aquellas líneas rojas vayan difuminándose o al menos amortiguándose sus efectos en la práctica, sin que con ello pueda verse alterado el equilibrio competencial imperante; empeño difícil donde los haya, pero en el que el SEAE se juega en gran medida su “legitimidad” como nuevo actor del sistema.

El segundo flanco, de carácter más técnico aunque no por ello desprovisto de valor estratégico, tiene que ver con el papel que el SEAE está llamado a desempeñar, a través fundamentalmente de las delegaciones en el exterior, en la dinámica de “programación conjunta” (*joint programming*) que pretende implantarse con carácter general en el marco de la cooperación europea. En efecto, si bien este mecanismo aparecía contemplado ya en 2007 en el *Código de conducta relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*<sup>25</sup>, no comenzó a aplicarse de modo efectivo hasta 2011, una vez que el SEAE estuvo plenamente operativo. Haití y Sudán del Sur fueron escogidos como escenarios piloto para su ejecución, con la intención de que esta pudiera generalizarse durante el periodo 2014-2020 hasta alcanzar a unos cuarenta países en desarrollo.

Pues bien, sin perjuicio de las responsabilidades que a este respecto incumben a la Comisión, es indudable que el éxito de esta estrategia tendente a coordinar desde el estadio de la programación las iniciativas de cooperación de la UE y de sus Estados miembros dependerá en gran medida de la labor sobre el terreno de las delegaciones. No en vano a ellas corresponde poner en marcha el proceso mediante la elaboración de una propuesta acordada bajo el influjo y la capacidad de interlocución política reforzada de la que ahora disponen los jefes de delegación frente a sus homólogos nacionales, como la práctica se ha encargado de poner de manifiesto durante este

Estados miembros, en materia de ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo y política de seguridad y defensa. A propósito del proceso de elaboración de este documento, véanse los comentarios de N. Pirozzi, “The EU’s Comprehensive Approach to Crisis Management”, *EU Crisis Management Papers Series*, junio de 2013, DCAF Brussels, pp. 6-7.

<sup>24</sup> Guidance note, *Addressing conflict prevention, peace-building and security issues under the external cooperation instruments*, cit. *supra* nota n° 17.

<sup>25</sup> COM (2007) 72 final de 28.2.2007.

periodo inicial. El dispositivo se completa en la sede central del SEAE en Bruselas con una unidad, la *División para la coordinación de la cooperación al desarrollo*, cuya dotación de recursos humanos (apenas una docena de funcionarios) se ha revelado manifiestamente insuficiente a la luz del cometido de carácter estratégico que ha de asumir en tanto que correa de transmisión y valedora ante la cúpula directiva del SEAE de aquellas propuestas procedentes de las delegaciones<sup>26</sup>.

Sea como fuere, también en este campo el SEAE se enfrenta a obstáculos nada desdeñables para desplegar todo su potencial, como consecuencia en este caso de las tradicionales resistencias de los Estados miembros a entrar en esta nueva dinámica de coordinación “avanzada” de sus políticas de desarrollo. Basta con repasar la experiencia piloto de Sudán del Sur, un país en el que la cooperación europea desembarcó en el momento mismo de la independencia, con un número limitado de donantes entre cuyas representaciones existe, además, una íntima relación de colaboración sobre el terreno al encontrarse todas ellas agrupadas en el *EU Compound* de Juba<sup>27</sup>, para constatar hasta qué punto puede resultar compleja, incluso en los escenarios aparentemente más propicios para ello, la tarea del SEAE y, en consecuencia, la prueba del valor añadido que está en condiciones de aportar a la acción exterior de la UE en materia de desarrollo.

## Consideraciones finales

Ni el lobo era tan fiero como lo pintaban, ni la incorporación del SEAE a la maquinaria de la cooperación europea está resultando en absoluto sencilla. De esta última circunstancia están derivando, en efecto, no pocos problemas o distorsiones que han podido generar preocupación tanto en la Comisión como en un cierto número de observadores externos. No creo, sin embargo, que ello se esté traduciendo en una mayor contaminación política o pérdida de identidad del compromiso de la Unión con los objetivos del desarrollo. Quizá tampoco hayamos comenzado a percibir todavía con total nitidez las ventajas que comporta la atribución al SEAE de ciertas prerrogativas en este campo, pero su potencial parece incuestionable en un modelo de acción exterior tan peculiar como el de la UE, cuya virtualidad fundamental consiste precisamente en la capacidad para abordar problemas complejos mediante una adecuada combinación de instrumentos de diversa naturaleza.

- <sup>26</sup> Por ello, en su informe *EEAS Review* (p. 9) la alta representante menciona expresamente a esta unidad y aboga por su fortalecimiento mediante, por ejemplo, el envío de expertos nacionales en comisión de servicios. La División para la coordinación de la cooperación al desarrollo está integrada en el *Managing Directorate VI* del SEAE (*Global and multilateral issues*).
- <sup>27</sup> Véanse, en este sentido, el análisis y la valoración de M. Furness y F. Vollmer, “EU Joint Programming: Lessons from South Soudan for EU Aid Coordination”, *German Development Institute (DIE) Briefing Paper 18/2013*.

El éxito del SEAE en este, como en otros terrenos, dependerá en última instancia de su habilidad para ir ablandando poco a poco las resistencias que de forma casi natural surgen fruto de la inercia del pasado, al tiempo que tiende puentes tanto con la Comisión como con los gobiernos de los Estados miembros para el diseño de un nuevo marco de relaciones de colaboración, indispensable para que todo este proceso de cambios redunde efectivamente en un fortalecimiento de la acción exterior de la Unión. Sería una lástima que por falta de los apoyos necesarios tuviéramos que terminar soportando los inconvenientes de una reforma de este calado sin poder llegar a disfrutar plenamente de las mejoras que en buena lógica debería propiciar.



# secciones fijas



10

# ¿Reconduciendo el camino? La agenda global de la cooperación internacional para el desarrollo. Primer semestre de 2014

*Narrowing the gap? The global development cooperation agenda. First Semester 2014*

JUAN PABLO PRADO LALLANDE  
PEDRO MANUEL RODRÍGUEZ SUÁREZ\*



## PALABRAS CLAVE

**Cooperación internacional al desarrollo; Crisis humanitaria; Eficacia ayuda.**

**RESUMEN** En los primeros meses del presente año, la agenda global para el desarrollo se ha caracterizado por mostrar un renovado dinamismo que en varios casos ha contribuido a impulsar procesos dedicados a enfrentar problemas estructurales y coyunturales. De forma simultánea, la agenda de desarrollo en el referido lapso de tiempo ha también desatendido aspectos determinantes que afectan y de hecho disminuyen las posibilidades de estructurar un sistema internacional más cohesionado, que sea congruente con la atención de propósitos prioritarios de dimensión global como los ODM, la financiación internacional para promoverlos, así como de esquemas de gobernanza global más representativos y democráticos.

## KEYWORDS

**International development cooperation; Humanitarian crisis; Aid effectiveness.**

**ABSTRACT** During the first months of the current year the global agenda for development has been characterized by a renewed dynamism able enough to drive processes devoted to tackle structural and specific problems. However, simultaneously, the development agenda in the mentioned period of time has also unattended determinants that affect and actually decrease the chances of structuring a more

\* **Juan Pablo Prado Lallande** es profesor-investigador en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (FDSCS), Universidad Autónoma de Puebla, México (BUAP) ([www.cooperacioninternacional.mx](http://www.cooperacioninternacional.mx)).

**Pedro Manuel Rodríguez Suárez** es profesor-investigador en Relaciones Internacionales, FDSCS-BUAP.

coherent international system, that should be consistent with global purposes such as the MDGs, international development funding, as well as more representative and democratic global governance schemes.

#### MOTS CLÉS

**Coopération internationale au développement; Crise humanitaire; Efficacité de l'aide.**

#### RÉSUMÉ

Au cours des premiers mois de cette année, le programme mondial pour le développement a été caractérisé par un dynamisme que dans plusieurs cas, a contribué à des processus consacrés à la lutte contre les problèmes structurels et économiques. Simultanément, le programme de développement dans la période de temps mentionnée a également laissé de côté des éléments principaux qui affectent et font diminuer les chances de la structuration d'un système international plus cohérent; cohérent avec les objectifs de dimension mondiale comme les OMD, son financement international et la consécution de régimes plus représentatives et démocratiques de gouvernance mondiale.

### Introducción

**E**n los últimos meses de 2013 y en el primer semestre del año 2014 una amplia gama de actividades, cuyos elementos e implicaciones más significativos son analizados en este artículo.

En los primeros meses del 2014 se han llevado a cabo ejercicios de cooperación internacional para el Desarrollo (CID) que en varios casos muestran una renovada voluntad política y financiera para que dicha CID cumpla con sus propósitos, en términos de sumarse a las capacidades nacionales dedicadas a abordar propósitos estructurales y coyunturales (según cada caso), que impactan en el bienestar de determinados sectores poblacionales. A pesar de los referidos (y en realidad tenues) avances en determinados ámbitos de la cooperación internacional, tales esfuerzos resultan incapaces de resolver tanto los efectos como —y sobre todo— las causas que inciden en las condiciones estructurales que amplían la inequidad entre el Norte y el Sur, así como *ad interim* de ambos hemisferios.

Con base en estas consideraciones generales, además de esta Introducción, el artículo se divide en cinco secciones. La primera, estudia experiencias significativas en el ámbito de la agenda mundial sobre el medio ambiente. La segunda dedicada el análisis a diversas estrategias internacionales a favor de los derechos humanos y la democracia. La tercera, aborda los montos de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) emitidos por la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 2013. La cuarta, profundiza sobre la Primera Reunión de Alto Nivel de

la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, realizada en abril pasado en Ciudad de México. Y por último las conclusiones.

## Medio ambiente, desastres naturales y energía

A finales de 2013 el Banco Mundial (BM) publicó un estudio dedicado a cuantificar y analizar los efectos de los fenómenos meteorológicos extremos tales como huracanes, inundaciones, sequías, etcétera, en donde señala que el costo monetario de este tipo de sucesos ha pasado de 37.000 millones de euros anuales en la década de los 80, a alrededor de 148.000 millones de euros durante la última década. Tras concluir que invertir de forma preventiva en materia de infraestructura y otros insumos podría generar un ahorro de hasta el 50%, el Informe pretende concientizar a los países en desarrollo en aumentar su ayuda externa a este tema.

El estudio coincidió con la enorme devastación que ocasionó el tifón Haiyan en Filipinas, que causó la muerte de cerca de 10.000 personas y de seis millones de desplazados. Tal suceso activó los sistemas nacionales y multilaterales de ayuda humanitaria, misma que llegó a los 170 millones de dólares sienta Australia, Reino Unido, Estados Unidos, Japón, Emiratos Árabes Unidos, Noruega y el Banco Asiático de Desarrollo, los donantes más importantes. Mientras tanto China, país que en 2014 se ha convertido en la primera potencia económica global, ha sido fuertemente criticado tras su aportación de tan solo 200.000 millones de dólares, por debajo de otros países emergentes más alejados de la órbita espacial de esa región del planeta y con menores capacidades económicas como México (que aportó un millón de dólares) y Chile.

El tema recobró fuerza en ese mismo mes, en el marco de la celebración de la 19ª Cumbre de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP19), realizada en Varsovia, la cual pretende avanzar hacia propósitos vinculantes sobre las emisiones de gas de efecto invernadero a ser ratificados en 2015 en París. Sin embargo, el documento final señala que los países participantes acordaron que “contribuirán” pero no “se comprometerán” a firmar un nuevo pacto contra el cambio climático que sustituirá al Protocolo de Kyoto. Tal circunstancia ocasionó que los más de 400 representantes de organizaciones civiles decidiesen abandonar la sala de deliberaciones, en un hecho sin precedente en este tipo de encuentros.

Más allá de este lamentable hecho, la COP19 consiguió incentivar a varios países a reforzar sus estrategias nacionales y subregionales a favor de los propósitos mencionados, siendo la Unión Europea (UE) un ejemplo representativo: En enero de 2014 la Comisión Europea anunciaría que en 2030 las emisiones de los 28 países miembros se reducirán en un 40% respecto al nivel que tenían en 1990.

Y si de cuestiones ambientales se trata, otra buena noticia es que en marzo pasado el Tribunal Internacional de Justicia de Naciones Unidas le ha impedido a Japón

continuar cazando ballenas en el Antártico, en un acto que sienta un precedente para la supervivencia de esta especie protegida. Si bien el fallo es vinculante, no incluye el Pacífico Norte, donde Japón sigue faenando.

Entrados en el continente asiático, vale la pena recordar que en el marco de los trabajos del Consejo Económico y Social para Asia y el Pacífico (ESCAP), los países miembros firmaron la Declaración de Bangkok sobre Integración Regional que sienta las bases para establecer “un mercado regional integrado, impulsar la conectividad en materia de transporte y energía, otorgar cooperación financiera y aumentar la resiliencia para enfrentar desastres naturales”.

Ahondando en el tema de la energía, a finales de 2013 Ban Ki Moon y Jim Yong Kim, secretario general de la ONU y presidente del BM, respectivamente, anunciaron un esfuerzo entre de gobiernos, organismos internacionales, sociedad civil y sector privado para movilizar financiación con miras a impulsar el acceso universal a servicios energéticos modernos. De esta forma, la “Iniciativa Energía Sostenible para Todos”, que tiene como población meta a las 1.300 millones de personas del mundo sin acceso a electricidad, así como a las más de 2.700 millones que utilizan leñas o carbón para preparar alimentos y calentar sus hogares, requerirá entre 600.000 a 800.000 millones de dólares de 2014 a 2030 para conseguir tales metas. Si como lo señala el Informe de la ONU publicado en diciembre del año pasado “Climate Change 2013. The Physical Science Basis” el 95% de las causas que explican el calentamiento global es causado por el hombre, este tipo de iniciativas, por complejas que parezcan, deberían ser objeto esencial de la Agenda de Desarrollo post-2015.

## **Sobre derechos humanos, la democracia y otros pecados**

En enero de 2014 la Comisión Europea comunicó que se trabajaba para poner fin a la Política Común establecida hacia Cuba por el Consejo Europeo en 1996, mediante la cual se limitaba al máximo la cooperación comunitaria con dicho país insular, condicionando eventuales acercamientos con La Habana dependiendo de los índices democráticos y de derechos humanos de la isla. Esto se explica dado que tras 17 años de vigencia de dicha estrategia, tales valores universales en Cuba no parecen haber sido influidos desde Bruselas. Habrá que añadir que el actual contexto de gradual apertura económica propiciada por el presidente Raúl Castro, junto con una nueva Ley de Inversión Extranjera, han sido bien visto por los miembros de la UE, quienes en su conjunto conforman el primer inversor y segundo socio comercial de la más grande de las Antillas.

Luego de que en febrero las autoridades cubanas expresaran su disposición por dialogar en relación con este tema con sus contrapartes europeas, durante marzo se presenció un primer acercamiento entre ambas partes con miras a discutir un acuerdo de diálogo político y cooperación propuesto por Catherine Ashton un mes atrás,

mediante el cual se levantaría la referida Posición Común. Así, a finales de marzo se anunció la culminación, exitosa, de la primera ronda de negociaciones, lo que indica que en breve asistiremos a una nueva etapa de las relaciones económicas y políticas entre europeos y cubanos, en donde previsiblemente los derechos humanos y la democracia no tendrán un sitio privilegiado.

En sentido contrario, EE UU colocó a Venezuela, Cuba y Ecuador en su “lista negra” en el Informe Mundial sobre Derechos Humanos, publicado por el Departamento de Estado de dicho país; estrategia recurrentemente utilizada por el gobierno norteamericano para condicionar el otorgamiento de su ayuda externa. Sin embargo, y como es sabido, los criterios de asignación de este y otros donantes no suelen determinarse con base en tales preceptos, sino en cuestiones que responden en buena medida a sus intereses económicos, de seguridad y geoestratégicos.

Es decir, como lo dictan experiencias previas, mientras la UE suele ser más propensa a promover diálogo político y cooperación, EE UU prefiere aplicar sanciones a su ayuda, lo cual se explica en cierta medida por una relativa mayor tendencia europea para promover tales preceptos universales.

De hecho, en febrero se anunció que la Comisión Europea se encuentra diseñando un procedimiento para detectar eventuales comportamientos por parte de los miembros de la propia UE que sean contrarios a la democracia, los derechos humanos y al Estado de derecho, a efecto procurar contribuir a resolver la situación e incluso, en caso extremo, sancionarlos. De esta forma, situaciones como la húngara en donde el poder ejecutivo lastime la independencia de la rama judicial, extralimitaciones gubernamentales como en Rumanía y la expulsión de gitanos de determinadas comunidades como en el Reino Unido y Francia, podrán ser objeto de análisis por parte de la Comisión. Evidentemente, tal iniciativa que necesariamente deberá pasar por el visto bueno del Consejo, se antoja una aspiración compleja de conseguir, dado que los intereses intergubernamentales de los países miembros suelen estar por encima de los comunitarios.

Y bueno, en este mismo tema, la UE suscribió con la OEA un acuerdo de cooperación, mediante la cual la primera otorgará a la segunda una contribución un millón de euros para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Específicamente el apoyo será brindado a la Comisión Interamericana y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respectivamente; instancias que no han tenido el respaldo de varios de los miembros del referido organismo hemisférico, como Venezuela o Ecuador.

Pasando a tema financieros, corresponde recordar que en enero Cristine Legarde, directora gerente del FMI, urgió a la UE a acelerar el paso para el pleno establecimiento de una Unión Bancaria, con miras a estabilizar el sector financiero, relanzar el crecimiento económico y la creación de empleos, aunque como es sabido el propósito más

relevante de esta instancia sería la regulación más aguda de los bancos, en especial de aquellos carentes de liquidez suficiente.

En esta misma línea, el 10 de abril de 2014 se anunció con bomba y platillo que Grecia había vuelto a cotizar en los mercados internacionales, mediante la colocación de 3.000 millones de euros en bonos a cinco años, a una tasa de 4,75%, lo que connota, en algún grado, un incremento de confianza en el país heleno. Sin embargo, representantes de la troika (Comisión, Banco Central Europeo y FMI) continúan molestos con el gobierno griego dado que, desde su visión, Grecia no ha cumplido con el 50% de las condiciones impuestas para continuar recibiendo fondos, por lo que continúan exigiendo mayores y más profundas reformas, en términos de flexibilización del mercado laboral, menor gasto social y privatizaciones.

Con un déficit cercano a los ocho mil millones de euros necesarios para saldar sus cuentas nacionales en este año, tal parece ser que el gobierno griego continuará aplicando aquellas recetas que las instituciones financieras le han impuesto a cambio de ayuda financiera a sus países “beneficiarios”; ello, claro está, en pro de las finanzas públicas y de la capacidad de reembolso gubernamental y no en sí de los derechos económicos y sociales de sus habitantes.

Pero si de incorrectos comportamientos se trata, el Vaticano cumple a cabalidad, tomando en cuenta que en febrero pasado el Comité de los Derechos del Niño de la ONU acusó a la Santa Sede de haber permitido “sistemáticamente”, el abuso de menores por parte de algunos de sus sacerdotes. Confiemos en que esta denuncia pública sobre el referido pecado de la iglesia católica sea atendida a cabalidad por el actual papa Francisco I, quien a su vez tendrá que enfrentarse al poder de su conservadora Curia en este y en otros aspectos oscuros de dicha institución, tales como su actitud frente a la homosexualidad, el control de la natalidad y el aborto; elementos también incluidos en el referido Informe de Naciones Unidas.

### **La Asistencia Oficial para el Desarrollo (y otros recursos públicos dedicados al desarrollo) a la alza**

Tras dos años de reducciones a AOD por parte de los miembros del CAD de la OCDE, en abril pasado dicho organismo anunció que en 2013 tal indicador había aumentado 6,1% en términos reales respecto al año anterior, consiguiendo inclusive la cifra record de 134.8 mil millones de dólares. Tal noticia, es sí misma positiva, contrasta con el hecho de que tal aumento no se reflejó en los apoyos otorgados a los países africanos —los más necesitados de ayuda, en particular con miras al 2015, año de cumplimiento de los ODM— dado que por el contrario la asistencia proveída a dicha región descendió 5,6%. Resulta decepcionante que, por ejemplo, la ayuda estadounidense a los países menos adelantados cayese

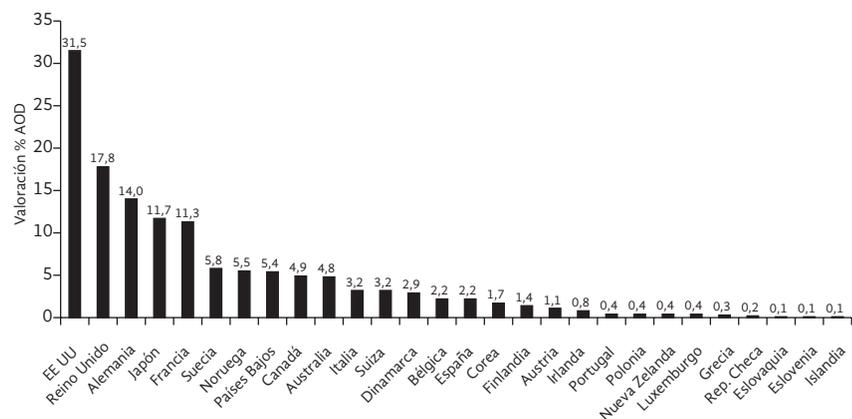
11,7% en términos reales, haciendo lo propio en África Subsahariana, con casi 3% de disminución.

El incremento total de AOD, el cual se valora, en particular tomando en cuenta que varios de los donantes del CAD continúan padeciendo la crisis económica iniciada en 2008, se debe en buena medida al incremento de la AOD por parte de 17 países del CAD de los cuales cinco de ellos superaron la barrera del 0,7%. En este sentido, por un lado destaca que el Reino Unido, tras incrementar dichos montos 27,8% logró —por primera vez— cumplir con este precepto de la ONU, mientras que por el otro, Países Bajos dejó de ocupar dicho estrado en donde había permanecido de forma constante durante 40 años.

De forma paralela destaca el caso de Emiratos Árabes Unidos, que en su calidad de no miembro del CAD incrementó su ayuda externa en 375,5%, otorgando cerca de cinco mil millones de dólares —la cifra más alta a escala mundial— lo cual se explica esencialmente por un importante incremento de sus apoyos a Egipto; monto equiparable al 1,25% del PIB de este país asiático, también la cuantía número uno en esta categoría a nivel global.

Los donantes de mayor peso por montos brutos fueron Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Japón y Francia, ocupando los últimos lugares Grecia, República Checa, Eslovenia e Islandia.

**Gráfico 1. Asistencia Oficial para el Desarrollo, 2013**

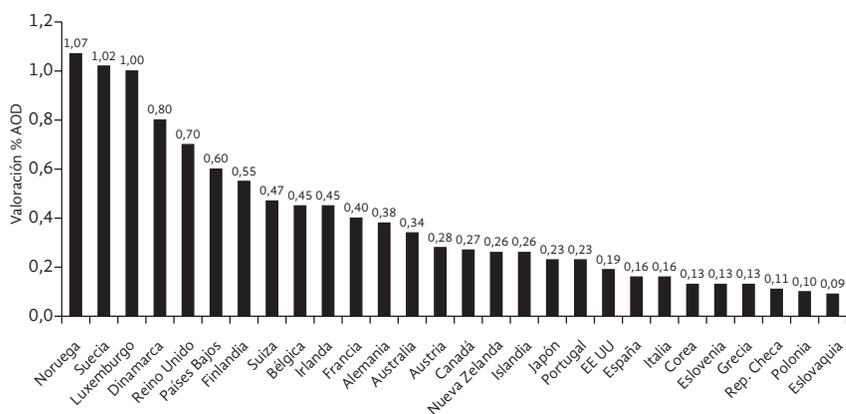


Fuente: OECD-DAC, "Aid to developing countries rebound in 2013 to reach an all time high", OECD-DAC, París, 8 de abril, 2014.

De igual forma, con respecto a la proporción de AOD/PIB, los países más solidarios fueron Noruega, Suecia, Luxemburgo, Dinamarca y el ya referido Reino Unido, siendo

Eslovenia, Grecia, República Checa, Polonia y Eslovaquia los países con menores porcentajes, generándose un promedio total de 0,3%.

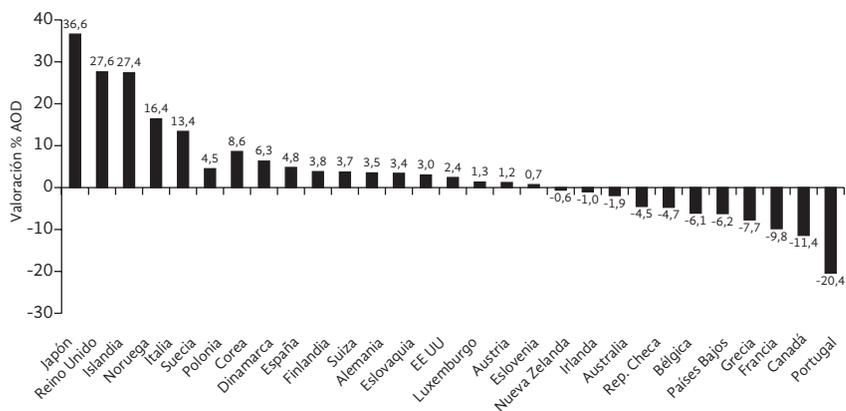
**Gráfico 2. Asistencia Oficial para el Desarrollo respecto al PIB, 2013**



Fuente: OECD-DAC, "Aid to developing countries rebound in 2013 to reach an all time high", OECD-DAC, París, 8 de abril, 2014.

Destacan también dos donantes quienes, fuera de la órbita del CAD, en el marco de su política exterior de perfil activo han aumentado también de forma significativa su ayuda externa. Se trata de Turquía y Rusia, con un incremento de 29,7% y 26,4%, respectivamente.

**Gráfico 3. El sube y baja de la Asistencia Oficial para el Desarrollo, 2012-2013**



Fuente: Elaboración propia, con base en OECD-DAC, "Aid to developing countries rebound in 2013 to reach an all time high", OECD-DAC, París, 8 de abril, 2014.

Más allá de estas figuras elaboradas por la OCDE y como es costumbre en esta sección fija, el siguiente gráfico representa las variaciones de AOD 2012-2013 por donante, a efecto de comparar la dimensión de incrementos o decrementos nacionales, así como lo propio desde una perspectiva grupal. El gráfico muestra el déficit de convergencia entre los miembros del CAD en términos de cohesión en torno al impulso colectivo de la agenda al desarrollo, dado que como suele ocurrir, el otorgamiento de este tipo de apoyos se supedita a coyunturas nacionales del orden soberano (y por ende discrecional) por parte de los donantes.

El asunto de fondo sobre la AOD, un precepto monopolizado en términos de su conceptualización y contabilidad por parte del CAD consiste en su capacidad de adaptabilidad a los latentes requerimientos de la agenda global de desarrollo y, sobre todo, de reflejar de forma nítida en cifras recursos destinados a su promoción, sin distorsiones de por medio. El tema es relevante, dada la actual propensión de la OCDE por modificar el concepto (desde 1969 ello no se hace formalmente), generándose el peligro de abrir la pinza lo suficiente como para abarcar, con mayor propensión, rubros alejados con objetivos dedicados al desarrollo económico y social. Amy Dodd, coordinadora de UK Aid Network, ha señalado que tal posibilidad incluso podría poner en peligro el concepto mismo de cooperación al desarrollo, mencionando que “podríamos encontrar una amplia gama de rubros incluidos en esta nueva definición que pongan en riesgo al desarrollo y al combate a la pobreza como eje central de su lógica”<sup>1</sup>.

Ello ampliaría las posibilidades de que, conforme lo señala una investigación del Bristol-based Group Development Initiatives, al menos el 20% de la AOD permanece en el país donante, sea como gastos internos o como cancelación de deuda. O que empeoren casos de la llamada “inflación de la AOD”, tal y como ocurrió el año pasado con el caso británico, el cual contabilizó tres millones de libras esterlinas por concepto de pago a pensiones a ex funcionarios adscritos a sus excolonias, bajo el concepto de AOD. Por tanto, el tema no es menor, despertando inquietud, aunque también interesantes estudios y propuestas alternativas al respecto<sup>2</sup> de las cuales es importante mantenernos atentos a su evolución.

Lo alentador es que, más allá de distorsiones en torno a la contabilidad y destino de la AOD, la solidaridad continúa siendo un elemento fundamental de la cooperación al desarrollo, tal y como ocurre en España, en donde a pesar de la crisis, el 81% de sus pobladores la percibe como un deber moral<sup>3</sup>. El reto es que la CID se configure como la resultante de la convergencia entre fundamentos morales y solidarios de

1 Global Development, “Te biga aidd debate: rich countries consider foreign aid overhaul”, 6 de noviembre de 2013.

2 Por ejemplo, véase Pedro Morazán *et al.*, *Modernising ODA in the Framework of the Post-MDG Agenda: Challenges and Opportunities*, European Parliament, Bruselas, 2014, 64 pp.

3 *El País*, “La ayuda a los países pobres, un deber moral para el 81% de españoles”, Madrid, 5 de febrero, 2014.

los ciudadanos de cierto país en conciliación con objetivos de política exterior y de propósitos globales consensuados; una tarea compleja de conseguir.

### **Sudán del Sur, Siria ¿y Ucrania?: de la crisis política a la emergencia humanitaria**

El 15 de diciembre del año pasado, en las entrañas del país más nuevo del planeta, Sudán del Sur, estalló la violencia por cuestiones étnicas, desembocando en una creciente crisis humanitaria que ha arrojado más de 180.000 personas desplazadas. El problema, de por sí complejo, se amplía dado que el ACNUR debe también atender a los 210.000 refugiados que habitan Sudán del Sur procedentes de Sudán (Norte), establecidos principalmente en los campos de Yida y Ajoung Thok. El impacto trasciende al ámbito transnacional, dado que miles de sudaneses del Sur han arribado a Etiopía, Uganda y Kenia, aunque la preocupación se centra en aquellas personas con menores capacidades de desplazamiento, quienes se encuentran atrapadas entre el fuego del Ejército y las fuerzas rebeldes, partidarias del ex vicepresidente Irak Mazar, quien intentó hacer un golpe de Estado en diciembre pasado.

Pasando a la guerra civil en Siria, en donde hasta la fecha han muerto cerca de 150 mil personas y se han desplazado internamente siete millones más otros tres millones hacia otros países, informes de Naciones Unidas señalan que 11 millones (casi el 50% de la población) requieren de asistencia humanitaria urgente. Frente a tal catástrofe humana en enero se celebró en Kuwait una Conferencia de Donantes para Siria, en donde se consiguieron compromisos por 1.660 millones de dólares, cifra muy por debajo de los 6.500 establecidos por la ONU como cuantía base para atender de forma adecuada tal situación.

También en ese mismo mes se llevó a cabo en Montreux, Suiza, la Conferencia de Ginebra sobre Siria (Ginebra II); escenario aprovechado por Wallid al Muallem, ministro de Exteriores sirio, para acusar a los insurgentes de “traidores” y “agentes a sueldo del enemigo”, de paso catalogando a Arabia Saudí y Turquía de “promover el terrorismo”. Por su parte, los opositores al régimen de Bachar el Asad rechazaron categóricamente la posibilidad de que dicho gobernante tome parte de un eventual periodo de transición política en dicho país del cercano oriente. Así, luego de casi tres años de haberse realizado la primera Conferencia de Paz (Ginebra I), en donde fue avalado que la solución al conflicto debía pasar necesariamente por el referido periodo de transición política, además del reinicio del diálogo, la novedad fue el regreso del gobierno del referido país a los foros internacionales y con ello de su reconocimiento de facto por parte de los asistentes al encuentro.

En este sentido, gracias a la Resolución 2118 del Consejo de Seguridad de la ONU de febrero de 2014 se consiguió avalar la iniciativa rusa en el sentido de que no se interviniera militarmente en Siria.<sup>4</sup> Ello se explica tras la anuencia por parte de este país a la exigencia internacional respecto a la destrucción de su arsenal químico (esencialmente 1.300 toneladas de gas sarín y mostaza, además del gas nervioso VX). El puerto italiano de Gioia Tauro, será el sitio en donde navíos daneses y noruegos han de depositar tales materiales que serán destruidos en Alemania, mediante una estrategia logística de considerable complejidad llevada a cabo bajo la dirección de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ).

Y si algo faltaba, en abril la ONU informó que debido a la enorme diferencia entre las promesas de los donantes en la referida Cumbre de donantes de Kuwait (1.660 millones de dólares comprometidos vs. 794 en efecto asignados), el ACNUR y otras agencias especializadas se han visto obligadas a reducir en un 20% las cesta de alimentos que son entregadas a los refugiados.

En otro orden de ideas, en Ucrania parece haber tocado fondo con una especie de división en dos del territorio de dicho país europeo. El primero a través de la ilegal anexión por parte de Rusia de Crimea y el segundo mediante la firma del Acuerdo de Asociación con la UE el 21 de marzo.

A todas luces el señalado incentivo de la UE otorgado a Kiev conforma una estrategia que, además de legal, a diferencia de la primera estipula beneficios tangibles del orden pacífico para ambas partes. Esto en particular considerando que mediante el mismo, Bruselas se compromete a desmantelar su proteccionismo arancelario a fin de hacerle ahorrar a Ucrania cerca de 500 millones de euros anuales en la exportación de productos agrícolas e industriales a la Unión. De igual forma, la promesa de movilizar hasta 11.000 millones en ayuda financiera desde la UE, siempre y cuando el país europeo se comprometa a hacer aquellas reformas establecidas por el FMI, constituyen esfuerzos que, si bien son insuficientes para por sí mismos levantar de la crisis a Ucrania, dan aliento a este país de Europa oriental que se resiste a ser identificado como referente en el siglo XXI de inestabilidad y división.

Más allá de esta acción cooperativa, las sanciones aparecieron en marzo, cuando la reunión del entonces G-8 en Sochi fue suspendida y, tras expulsar a Rusia de tal mecanismo de colaboración, el resultante G-7 se ha reunido en Bruselas en dos ocasiones. Todo ello en un ejercicio de talla política que pretende persuadir a Vladimir Putin de retraer su intervencionismo en el este de Ucrania, estrategia que al parecer comienza a dar resultados positivos. Sin embargo, las sanciones acarrearán también

4 Amenazas a este respecto emitidas por Washington y París; este último incluso de forma unilateral, tal y como fue mencionado por el propio François Hollande, quien durante una conferencia de prensa en el palacio del Elíseo, señaló que “en caso de ser necesario, Francia podría atacar a Siria por su propia cuenta”. *El País*, Madrid, 14 de enero, 2014.

consecuencias en quienes las imponen, concretamente en el orden económico, ya que un Informe de la Comisión Europea sostiene que de continuar este tipo de sanciones punitivas (en el sentido de reducir a la mitad las exportaciones comunitarias a Rusia), el PIB de los miembros de la UE se reduciría 0,5%, aunque la peor parte se la llevaría el país eslavo, puesto que las exportaciones anuales rusas a los 28 (115.000 millones de euros) duplican a las importaciones provenientes de la Unión (66.000 millones de euros).

Como es claro, en esta compleja situación que responde a una interacción de interdependencia compleja entre ambas partes, el comercio de los consumibles naturales no renovables resulta fundamental, en especial, si se recuerda que el 35% de las importaciones de petróleo por parte de la UE provienen, precisamente, desde Rusia; hegemonía energética y militar en Europa.

### **Expectativas fallidas: la I Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo**

La I Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), realizada el 15 y 16 de abril en la Ciudad de México, forma parte de un eslabón de encuentros internacionales realizados en años recientes, cuyo fin principal es contribuir a la gobernanza mundial de las estrategias dedicadas al desarrollo. Este evento cobra particular relevancia considerando que en el año 2015 culmina el periodo de cumplimiento de los ODM, iniciando de forma simultánea la fase operativa de la Agenda de Desarrollo post-2015.

La AGCED emana del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Busan en 2011, cuyo mandato es impulsar el cumplimiento de los principales compromisos asumidos en Corea, junto con los cinco principios de eficacia de la ayuda definidos en la Declaración de París (2005), y de aquellos compromisos adicionales recogidos en el Programa de Acción de Accra en 2008.

El reto no es menor, si se considera la discreta receptividad y por ende respaldo y aplicación de tales preceptos en una amplia cantidad de países (en particular en la mayoría de países de renta media, quienes impulsan la Cooperación Sur-Sur (CSS), ajenos a la órbita de influencia de la OCDE). Tal situación se explica por la percepción generalizada respecto a que la agenda de eficacia de la ayuda y los compromisos y reuniones que emanan de ella debilitan la heterogeneidad del sistema de cooperación internacional, en donde conviven una amplia gama de actores del Norte y del Sur. Estos últimos no siempre dispuestos a sujetarse a normas y otros procedimientos direccionados por ciertos países y organismos multilaterales no representativos de la diversidad que entraña tal actividad.

Entre los elementos más representativos del encuentro destaca que las discusiones no se empantanaron en la legitimidad del tema central (eficacia de la ayuda), que

la OCDE cedió protagonismo a la ONU, facilitando “abrir” las deliberaciones hacia perspectivas más representativas de los países del globo, consiguiendo a su vez que Naciones Unidas mostrara un mayor liderazgo y activismo, mientras que los actores no intergubernamentales lograron posicionarse como sujetos clave en las deliberaciones.

La Declaración Final renueva el compromiso de las partes de “generar resultados tangibles y oportunidades para todos, avanzar en transformaciones socioeconómicas y asegurar el futuro sostenible sin dejar a nadie atrás”. De ahí que el referido documento, más que un eje rector conformado por compromisos puntuales, parezca más bien un conglomerado de disposiciones lo suficientemente generales como para satisfacer las posturas genéricas de los asistentes.

Más allá del referido y siempre bienvenido espacio para la deliberación de esquemas a favor de la mejor conducción de objetivos y mecanismos operativos en el plano del desarrollo global, la AGCED insatisfizo aquellas expectativas en términos de innovación en torno a compromisos más puntuales en los temas de su incumbencia; inclusive en varios casos retrocediendo con respecto a las disposiciones emanadas del Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Busán.

Muestra de ello es la mera mención al tema de la condicionalidad de la ayuda —un rubro de especial interés para una amplia gama de países y otro tipo de actores— del devaluado precepto de apropiación democrática de país —uno de los elementos clave de Busán— o el esquema de Enfoque Basado en Derechos Humanos —considerado un elemento fundamental de la nueva arquitectura de la ayuda—. En esta misma línea, la inexistencia de compromisos firmes con respecto a la transparencia, la rendición de cuentas y seguimiento de los efectos de la cooperación internacional, tanto por países del Norte como del Sur, pasando por organismos multilaterales y el sector privado, puede ser considerado el principal ausente del encuentro en tierras mexicanas. En ese sentido, compromisos renovados respecto a establecer o reforzar según cada caso el establecimiento de indicadores de seguimiento de la Declaración de París —una estrategia impulsada por varios países OCDE y en especial la Unión Europea— también destacaron por su ausencia.

En este tenor, también se echó de menos la presencia o activismo de países emergentes proveedores de CSS de alta relevancia, cuyo impacto en el sistema de cooperación internacional es incuestionable. El caso de China, el cual no envió a delegados gubernamentales, es el más emblemático, mientras que otros países como India, Sudáfrica y Brasil también desaprovecharon la oportunidad para hacer valer sus posturas con respecto al devenir de la gobernanza global de la cooperación internacional.

En síntesis, la mera reiteración de principios generales de conducción de la cooperación internacional y de la agenda al desarrollo no es suficiente, en especial considerando

que el próximo año la organización internacional vivirá un paradigmático proceso de reinención de sus propósitos y medios para conseguirlos.

### **Consideraciones finales**

Tal y como se ha visto, durante el primer semestre del 2014 la agenda global para el desarrollo, así como la cooperación internacional dedicada a su fomento han registrado un amplio cúmulo de actividades, cuyo propósito ha sido contribuir a la atención de aquellas causas y efectos que inciden de forma negativa en el bienestar de personas y países en el planeta. En ámbitos tan vastos como el medio ambiente, los desastres naturales y la energía, los derechos humanos, la democracia, la AOD, así como crisis política y humanitarias en Sudan del Sur, Siria, Ucrania, pasando por la Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo y otros sucesos afines, este artículo ha dado cuenta de los alcances y desafíos que a este respecto se presentaron en el semestre señalado.

A manera de síntesis, y con base en los argumentos aquí esgrimidos, puede decirse que en los primeros meses del presente año la agenda global para el desarrollo se ha caracterizado por un tenue renovado dinamismo que en varios casos ha contribuido a impulsar procesos dedicados a enfrentar los problemas estructurales y coyunturales en torno al referido eje.

De forma simultánea, la agenda de desarrollo en el referido lapso de tiempo ha también desatendido aspectos determinantes que afectan y de hecho disminuyen las posibilidades de estructurar un sistema internacional más estructurado, que sea congruente con la atención de propósitos prioritarios de dimensión global como los ODM, la financiación internacional para promoverlos, así como de esquemas de gobernanza global más representativos y democráticos. Como ha ocurrido en años previos, este contexto determinará el estado de cumplimiento de los ODM, así como del diseño de la Agenda de Desarrollo post-2015, aspectos que serán abordados con especial énfasis en el siguiente artículo de esta sección.



11

# Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (octubre de 2013 a abril de 2014)

## *Monitoring of South-South Cooperation (October 2013 to April 2014)*

JAVIER SURASKY\*



### PALABRAS CLAVE

**Cooperación Sur-Sur; Cooperación triangular; América; África; Asia.**

**RESUMEN** Entre los meses de octubre de 2013 y abril de 2014, los debates al interior de la Cooperación Sur-Sur (CSS) se han visto marcados por los debates de la Agenda de Desarrollo post-2015. Tanto América Latina y el Caribe como Asia y África han dedicado parte de sus esfuerzos a definir posiciones frente a las discusiones que se están planteando a nivel global, con resultados disímiles. Este artículo se concentra en el análisis y el seguimiento de la CSS de estos países que siguen trabajando a paso sostenido.

### KEYWORDS

**South-South cooperation; Triangular cooperation; America; Africa; Asia.**

**ABSTRACT** From October 2013 to April 2014 internal debates on South-South Cooperation (SSC) have been influenced by the post-2015 development agenda debates. Latin America and the Caribbean, as well as Asia and Africa have devoted efforts to define their positions regarding discussions that are taking place at a global level, and have reached divergent results. This article focuses on the analysis and monitoring of SSC of these countries that keep working constantly.

---

\* **Javier Surasky** es profesor adjunto e investigador de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Magister en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria (UNIA, España) y en Relaciones Internacionales (UNLP, Argentina). Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (javersurasky@gmail.com).

## MOTS CLÉS

**Coopération Sud-Sud; Coopération triangulaire; Amérique; Afrique; Asie.**

**RÉSUMÉ** Entre les mois d'octobre 2013 et avril 2014, les débats sur la Coopération Sud-Sud (CSS) ont été marqués par les débats de l'agenda de développement post-2015. Tant l'Amérique Latine et les Caraïbes, comme l'Afrique et l'Asie ont consacré des efforts pour prendre position à l'égard des discussions proposées au niveau mondial, ayant des résultats différents. Cet article vise à analyser et suivre la CSS de ces pays qui continuent à travailler d'une façon soutenue.

## Introducción

**E**n el nº 33 de esta revista comenzábamos nuestro artículo afirmando que se estaba generando una particular dinámica de trabajo al interior de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) asociada a la proximidad de la fecha de “caducidad” de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y a la necesidad de construir una agenda global de desarrollo post-2015. Sosteníamos además que la cooperación Sur-Sur (CSS) no era ajena a esa realidad pero no parecía “avanzar de manera decisiva en posicionarse dentro de unas discusiones en las que parece más ser llevada por la inercia que las mismas generan que exigir un lugar destacado, que sin dudas merece, en el diseño de lo que vendrá”.

En este nuevo espacio de seguimiento de la CSS veremos que se están produciendo algunos cambios al respecto que, sin embargo, no llegan a torcer la idea fundamental que se encuentra detrás de la afirmación que realizábamos hace ya 6 meses: los debates y definiciones en el escenario global avanzan más rápido de lo que lo hacen los países que ofrecen CSS, lo que se yergue como un obstáculo para que los mismos puedan ocupar el lugar que por peso propio merecen en la construcción de la futura agenda.

Esa situación se hace aún más difícil de comprender cuando la contraponemos a la vitalidad que sigue demostrando la CSS y que ha llevado no solamente a que ya no sean excepcionales las experiencias que rompen barreras geográficas continentales, sino que sus actores son cada vez más convocados desde instituciones multilaterales —especialmente desde el sistema de las Naciones Unidas— para impulsar acciones conjuntas bajo diferentes esquemas de Cooperación Triangular (CT), una modalidad de trabajo que sigue creciendo en relevancia dentro de una conjunto cada vez más extenso de donantes tradicionales.

Más todavía —y aunque parece que deberemos recorrer un trecho mayor para poder conceptualizarla y hacerla visible—, siguen surgiendo experiencias de distinto tipo que podrían englobarse bajo el título de cooperación Sur-Norte y que van desde

transferencias de conocimientos hasta económicas, pasando por uno de los temas que parecen ser una de las “nuevas modas” de la CID: el intercambio de conocimientos (*knowledge sharing*). Y si de modas se trata, es notorio como ha perdido presencia la discusión en torno a la eficacia de la ayuda, luego reconvertida en eficacia de la cooperación. Aunque los debates en la materia no han desaparecido, su intensidad en relación con periodos anteriores es considerablemente menor en cantidad de reuniones y de presencia en las agendas del conjunto de los países del Sur.

Esto no significa de manera alguna que la efectividad de la cooperación ya no sea un asunto para la CSS o para la CID sino más bien que los intereses políticos que la motivaban están hoy dirigidos hacia otros objetivos y, en ese sentido, será importante ver de qué manera la “eficacia” termina haciéndose presente en la agenda post-ODM.

Antes de terminar conviene también señalar que hechos como el acercamiento entre los BRICS y la UNASUR, el contenido de la agenda de la reunión del G-77 que muy pronto se realizará en Bolivia conmemorando su 50º aniversario, las discusiones que los países del Norte se encuentran dando en torno a la reconceptualización de la AOD, el desplazamiento de EE UU por China como la mayor economía mundial que se hará oficial a fin de este año y la movilidad ascendente que vuelven a mostrar los precios de los alimentos básicos en el mercado internacional —entre otros grandes asunto mundiales— preanuncian para la CSS un futuro cercano de sostenida actividad tanto de acción en el terreno como política.

### **La CSS en el ámbito universal: apoyos institucionales y demanda de respuestas**

Sin dudas la proximidad del establecimiento de la agenda global de desarrollo que vendrá a suplantarse el lugar que el 31 de diciembre de 2015 dejarán vacante los ODM es una línea que atraviesa transversalmente la actividad de las instituciones multilaterales vinculadas con la CID y, tal como lo ha sostenido la Asamblea General de la ONU (AG) en su Resolución 68/230 de febrero de 2014, dentro de ese organismo existe un consenso a favor del reconocimiento de “la importancia de tener en cuenta la cooperación Sur-Sur y la triangular en el contexto de la formulación de la agenda para el desarrollo después de 2015” (punto 10).

La realidad es que más allá de la realización de reuniones como la última edición de la Expo Sur-Sur, Nairobi, 28 de octubre al 1º de noviembre de 2013, la principal actividad de la ONU en relación con la CSS ha pasado por avanzar en dirección a la materialización operativa del apoyo que debe otorgarse a la misma por las diferentes agencias y programas que integran el Sistema de las Naciones Unidas, tal como quedó expresado en el punto 6 de la Resolución mencionada en el párrafo anterior por la que la AG:

Alienta a los fondos, programas, organismos especializados y otras entidades del sistema de las Naciones Unidas a que adopten medidas concretas para incorporar efectivamente el apoyo a la cooperación Sur-Sur y la triangular en su labor normativa y de programación ordinaria y, en este contexto, pide a esas organizaciones y a la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur que aprovechen cada una la capacidad institucional y técnica de las otras.

Poco antes, sobre finales de septiembre de 2013, el PNUD adoptaba su Plan Estratégico para el periodo 2014-2017 bajo el sugestivo título de “Cambiando con el mundo”. De los 5 capítulos que integran este documento el 4º está dedicado a la “revitalización de la cooperación, las asociaciones y la coordinación Sur-Sur”, donde se afirma que “el PNUD se propone incorporar la cooperación Sur-Sur y triangular en sus programas y operaciones en los planos mundial, regional y nacional sobre la base de sus principios rectores y sin sustituir otras opciones de asociación”.

Desde un enfoque consistente en apoyar y ampliar la cooperación Sur-Sur y triangular “que eleve en grado máximo los beneficios recíprocos” y asumiendo al función de “intermediar los conocimientos, aumentar la capacidad y facilitar intercambios” (PNUD, 2013: 39-40) el PNUD se encuentra actualmente trabajando en el desarrollo de un estrategia propia específica sobre CSS.

El mismo camino siguió la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos al dar a conocer en diciembre de 2013 el “Marco Estratégico de la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, 2014-2017”<sup>1</sup>.

Allí se comienza por sostener que “Las Naciones Unidas tienen la obligación de ayudar a reforzar las relaciones de colaboración entre los países en desarrollo gracias a su poder de convocatoria, su alcance mundial, su presencia en los países, su competencia técnica y su imparcialidad” (punto 1), en lo que parece ser la identificación de ventajas comparativas que se asigna la ONU en la materia, para afirmar luego que:

El marco estratégico de la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, 2014-2017, está diseñado con el objetivo de proporcionar apoyo multinivel a los Estados Miembros que lo soliciten y al sistema de las Naciones Unidas en su totalidad para reafirmar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el exigente contexto de desarrollo actual, caracterizado por los importantes cambios en el panorama del desarrollo mundial (punto 4, *in fine*).

En un capítulo titulado “Análisis de la situación” este documento repasa la situación del Sur Global en el escenario internacional, su creciente peso en la toma de decisiones

<sup>1</sup> DP/CF/SSC/5.

internacionales y su posición “clave” en la promoción de la sostenibilidad ambiental para luego, tras referirse a la importancia que países como Alemania, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Japón, Noruega y Suecia y las instituciones multilaterales otorgan a la CT, señalar que aunque “las iniciativas Sur-Sur han aportado beneficios significativos a las regiones donde el crecimiento y el desarrollo se han estancado durante décadas, los beneficios de la cooperación Sur-Sur son desiguales. Los países menos adelantados continúan en situación de inferioridad respecto a la mayoría de economías emergentes del Sur” (punto 9).

Las referencias al contexto se cierran con la aseveración de que la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (ONUCSS) se encuentra “en una posición única para desarrollar un plan concreto y de largo alcance que se atenga al mandato de la Asamblea General de promover, coordinar y apoyar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular a nivel mundial y del sistema de las Naciones Unidas” (punto 11).

Tras esa afirmación el documento repasa los antecedentes de trabajo con la CSSyT y la experiencia adquirida por la hoy ONUCSS en la materia, señalando que esta “ha institucionalizado con éxito su triple estructura multilateral de apoyo Sur-Sur: la Academia Mundial para el Desarrollo Sur-Sur (GSSD Academy), la Exposición Mundial sobre el Desarrollo Sur-Sur (GSSD Expo) y el Sistema Mundial de Intercambio de Activos y Tecnología Sur-Sur (SS-GATE)” (punto 13).

Se señala que la experiencia del Sistema de las Naciones Unidas “demuestra que el verdadero reto a la hora de ampliar la cooperación Sur-Sur reside principalmente en adoptar un enfoque más sistemático en lugar de un apoyo ad hoc a la cooperación Sur-Sur”.

El corazón del “Marco Estratégico” se encuentra en su capítulo cuarto donde se propone un programa de acción que, según se afirma en su punto 19, responde entre otras cosas a “las deliberaciones sobre la agenda mundial para el desarrollo después de 2015”:

Más concretamente, el objetivo general del marco estratégico, 2014-2017, es lograr que el sistema de las Naciones Unidas pueda promover la cooperación Sur-Sur de conformidad con los principios establecidos en el documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (punto 20).

Ese objetivo se desagrega luego en otros 3 que persiguen promover un entorno eficaz y propicio al establecimiento de políticas, que los asociados del Sur dispongan de las capacidades y los mecanismos institucionales necesarios para gestionar, coordinar y aplicar las iniciativas de CSSyT de manera eficaz y efectiva; y que las iniciativas innovadoras de múltiples asociados y controladas por el Sur conduzcan a la ampliación de los efectos del desarrollo de la CSSyT (punto 29).

## Ello se conseguirá

mediante el apoyo a: la elaboración y la promoción de políticas a nivel mundial y del sistema de las Naciones Unidas; la coordinación y facilitación de las actividades entre organismos; la promoción de sistemas innovadores; el fomento de la asociación incluyente y la movilización de recursos de las entidades públicas y privadas en apoyo de la colaboración interinstitucional en la aplicación de las recomendaciones del documento final de Nairobi; y el apoyo a la difusión de los conocimientos, el trabajo en red y el intercambio de las prácticas óptimas, en particular por medio de los centros de excelencia del Sur (punto 21).

Más adelante (punto 53) se afirma que se espera contar con 14,6 millones de dólares a lo largo del periodo del marco en carácter de recursos básicos para su aplicación, los que se pretenden complementar con otros 20 millones de dólares. El documento se cierra con un anexo que esquematiza objetivos, resultados y productos esperados.

Paralelamente a este proceso siguieron avanzando las reuniones preparatorias de lo que será el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas del año 2014, a reunirse los días 10 y 11 de julio para debatir sobre la futura agenda de desarrollo post-2015 como tema central.

Tras las primeras reuniones a las que hicimos referencia en la aparición anterior de esta misma sección, se completaron los encuentros previstos, a saber:

“La Cooperación al Desarrollo en la era post-2015: desarrollo sostenible para todos”, realizado en Suiza los días 24 y 25 de octubre de 2013.

“Rendición de cuentas y efectividad de la cooperación en la era post-2015”, realizada en Alemania los días 20 y 21 de marzo de 2014.

Una serie de encuentros con socios de la CSS que tuvieron lugar en Turquía, Berlín y México entre diciembre de 2013 y abril de 2014.

Todo el trabajo realizado sirve como base para la elaboración por parte del secretario general de la ONU de un Informe sobre las tendencias y progresos de la cooperación internacional al desarrollo, aún inédito pero cuya versión de avance nos permite saber que habrá un segmento dedicado a la CSS en el que se nos informa, entre otras cuestiones, que el monto que la misma representó en 2011 se estima entre los USD 16.1 y 19.000 millones de dólares, lo que representa que la CSS había pasado en ese año a ser la fuente del 10% del total de los recursos de la CID contra el 6,7% que representaba en 2006<sup>2</sup>.

2 El Avance del informe al 15 de mayo puede ser visto en [http://www.un.org/en/ecosoc/docs/adv2014/2014\\_dcf\\_sg\\_report\\_adv.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/docs/adv2014/2014_dcf_sg_report_adv.pdf) (último ingreso: 2 de junio de 2014).

La atracción de la Agenda post-2015 también se expresa en la actividad del 68º Periodo Ordinario de Sesiones de la AG cuyo presidente, John Ashe, está concentrando su atención en generar las condiciones que faciliten los avances en la materia, a punto tal que —como lo señalamos en oportunidades anteriores— ha lanzado una serie de trabajos agrupados bajo el título de “Preparando el escenario”. En el periodo de nuestra actual atención tuvieron lugar 6 encuentros<sup>3</sup> que son parte de ese proceso, todos ellos en la sede de la ONU de Nueva York:

- 】 Sesión informativa interactiva con la sociedad civil: 6 de febrero.
- 】 Agua, saneamiento y energía sostenible: 18 y 19 de febrero.
- 】 Contribuciones de las mujeres, los jóvenes y la sociedad civil: 6 y 7 de marzo.
- 】 El papel de las asociaciones de colaboración: 9 y 10 de abril.
- 】 El modo de asegurar la creación de sociedades estables y pacíficas: 24 y 25 de abril.
- 】 La contribución de la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular y la tecnología de la información y las comunicaciones para el desarrollo: 21 y 22 de mayo.

Si bien en cada uno de esos encuentros hubo alusiones a la CSS, cabe destacar que en el último de ellos el presidente de la AG señaló en sus palabras de apertura de los trabajos que

la Cooperación Sur-Sur y Triangular pueden contribuir a la nueva agenda de desarrollo global a través del fortalecimiento de las capacidades nacionales y la resiliencia, así como a través de redes y mecanismos regionales. Al mismo tiempo la adquisición de una voz más fuerte en las negociaciones globales y en el diseño de políticas resulta natural cuando las voces del Sur se unen.

Se trata de una idea que subyace a todo el proceso y que sigue poniendo a los países del Sur frente a uno de los desafíos más importantes y urgentes que hoy enfrentan: ¿cómo unificar las voces de un grupo tan extraordinariamente heterogéneo? ¿Es posible encontrar estrategias de trabajo conjunto dentro de la diversidad que caracteriza al Sur?

De las respuestas que los países del Sur puedan dar a esas preguntas dependerá en gran medida su capacidad de influir en los procesos de debate global dirigidos a establecer la agenda de desarrollo post-2015. Solo a partir de las respuestas —o de su ausencia— podremos saber más claro qué podemos esperar de la CSS en el futuro inmediato.

Cabe también realizar una mención de lo sucedido en el marco de la Primera Reunión Ministerial de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo,

3 Queda aún pendiente la realización de una séptima y última reunión sobre derechos humanos y Estado de derecho los días 9 y 10 de junio de 2014.

que se llevó a cabo en la Ciudad de México el 15 y 16 de abril de 2014. Este encuentro, que da continuidad a los debates sobre la eficacia de la cooperación, se cerró con un Comunicado Final titulado “Orientarse hacia una Agenda del Desarrollo incluyente post-2015”, que busca incluir los debates sobre la eficacia en el proceso de diseño de la futura agenda global.

El Comunicado se organiza en 5 capítulos, el tercero de ellos dedicado a la “Cooperación Sur-Sur, cooperación triangular e intercambio de conocimientos”, donde se sostienen los principios ya expresados en el documento final del Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, pero también se realiza un señalamiento que merece ser destacado cuando, tras reafirmar que “la naturaleza, las modalidades y las responsabilidades que se aplican a la cooperación Sur-Sur difieren de las que se aplican a la cooperación Norte-Sur” y enfatizar las posibilidades que abre la CT, se reconoce “la relevancia del intercambio de conocimientos liderado por los países para la eficacia del desarrollo [...] El intercambio de conocimientos puede realizarse mediante enfoques *Norte-Sur, Sur-Norte, Sur-Sur, triangulares y regionales* que impliquen la participación de todas las partes interesadas públicas y privadas” (punto 25, el resaltado es propio).

Saludamos la mención de la dirección Sur-Norte que lentamente —y no sin esfuerzos— empieza a permear la agenda de la CID.

Entre los encuentros previos a la reunión de México podemos destacar el Taller de oferentes de CSS realizado en Beijing los días 24 y 25 de marzo de 2014.

Finalmente una referencia a los BRICS: en una conferencia de prensa dada por los cancilleres de China, Wang Yi; y de Brasil, Luiz Alberto Figueiredo que tuvo lugar en el marco de una visita oficial del representante del país asiático al suramericano, ambos informaron que el nuevo banco de desarrollo de los BRICS será formalizado en julio próximo.

## La CSS en América Latina y caribeña

En el periodo que estamos recorriendo destacan la labor realizada por el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur de las Cumbres Iberoamericanas (PIFCSS) y en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), así como el establecimiento de la Reunión de Responsables de Cooperación Internacional de los países miembros de la UNASUR.

Respecto del PIFCSS un hecho de la mayor relevancia tuvo lugar cuando el 1 de noviembre Brasil se sumó a los países que participan del Programa<sup>4</sup> que en ese mismo

4 Con la inclusión de Brasil el PIFCSS alcanza los 20 miembros, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay.

mes, los días 19 y 20, organizó junto al gobierno de Guatemala el seminario: “Hacia una agenda de cooperación post-2015: Explorando visiones compartidas iberoamericanas” con la intención declarada de promover los debates conducentes a lograr acordar una posición regional en el tema, asunto en el que América Latina y Caribeña se encuentran considerablemente desfasados tomando en cuenta los tiempos existentes.

La siguiente novedad de relevancia llegaría desde la CELAC, que mantuvo su segunda Cumbre los días 28 y 29 de enero de 2014 en la ciudad de La Habana. En el documento resultante de ese encuentro, la Declaración de La Habana, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron su voluntad de “impulsar programas regionales, subregionales bilaterales y triangulares de cooperación para el desarrollo, así como una política regional de Cooperación Sur-Sur y Triangular” (punto 22) y ratificaron “la importancia crucial del proceso intergubernamental de formulación de la Agenda de Desarrollo post-2015” (punto 28).

De ese mismo encuentro surgió una Declaración Especial sobre Cooperación Internacional donde se definen de manera genérica unas prioridades para la CELAC en la materia. El punto 5 en particular refiere a “Promover y proyectar los intereses y las preocupaciones de América Latina y el Caribe en los principales temas de la agenda internacional de cooperación, a partir de nuestras prioridades, acercando posiciones, como corresponda en conferencias y reuniones internacionales de alcance global”, y el 6 habla de

promover la construcción de una nueva agenda de cooperación internacional para el desarrollo inclusivo sostenible que tenga en cuenta las necesidades de todos los países en desarrollo sin exclusión, sus desafíos y vulnerabilidades, y que no se fundamente únicamente en el criterio del ingreso per cápita para la orientación de la Asistencia Oficial para el Desarrollo a nuestros países.

La Cumbre de la CELAC de La Habana fue también el escenario en el que se presentó el “Plan de Acción de la CELAC 2014” que aborda asuntos tales como erradicación del hambre y la pobreza, agenda de desarrollo post-2015, asistencia humanitaria internacional o cooperación internacional.

Allí los países declaran su voluntad de mantener la coordinación de sus Misiones en Nueva York “con miras al proceso intergubernamental para la formulación de la Agenda de Desarrollo post-2015” y deciden encargar al Grupo de Trabajo sobre CSS que recoja “los intereses de los países miembros para identificar las áreas y actividades de cooperación con los socios extra regionales de la CELAC”, entre otras cuestiones operativas relevantes.

Poco después, el 10 de febrero, en un ejercicio de superposición ya habitual, tenía lugar en Quito la I Reunión de Responsables de Cooperación Internacional de los países miembros de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR).

Otro encuentro destacado ha sido el que mantuvo la Conferencia Estadística de las Américas, órgano subsidiario de la CEPAL, mantuvo una reunión que entre el 5 y el 7 de noviembre de 2013 en Santiago de Chile donde se decidió trabajar en el fortalecimiento de los sistemas y datos estadísticos de los países de la región en diferentes áreas, entre ellas la cooperación Sur-Sur. En este campo específico se estableció un grupo de tareas integrado por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela para que, con el apoyo de la CEPAL, propongan un diseño metodológico y una hoja de ruta que permitan una medición de la cooperación Sur-Sur.

Tiempo más tarde, en el marco de un taller de expertos sobre la agenda post-2015 organizado por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, la secretaria ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, llamaba a formular una Agenda post-2015 centrada en un pacto global para el desarrollo sostenible basado en derechos y con la igualdad como meta última y principio ético.

En su alocución, Bárcena sostuvo que la región está cambiando y requiere un modelo de desarrollo basado en un cambio estructural para la igualdad y la sostenibilidad ambiental, con el apoyo esencial de la acción pública como palanca de esas transformaciones.

Aunque todas las referencias realizadas son trascendentes, sin dudas el lugar más destacado del periodo lo ocupó la publicación, a mediados de abril de 2014, del demorado “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014” elaborado por el PIFCSS, un documento de referencia para quienes estudian o trabajan en el campo de la CSS.

Sería imposible pretender resumir la información allí contenida, pero baste decir aquí que demuestra a través de datos suministrados por los Estados y hallazgos del propio Programa que la CSS en América Latina goza de muy buena salud y mantiene su impulso.

El primer capítulo del Informe, redactado por responsables de la cooperación de los países que forman el PIFCSS, dirige su atención a los desafíos que presenta para la región latinoamericana el proceso de construcción de la Agenda post-2015.

En su nueva aparición el Informe analiza por primera vez rasgos de la Cooperación Triangular que tiene como protagonistas a actores regionales, tales como sus tiempos promedio de duración y su coste económico, mediante la aplicación de indicadores propios y recurriendo al uso de recursos estadísticos.

No obstante su innegable valor debemos señalar que el Informe atraviesa por un momento complicado dado por su propio crecimiento: los cambios en la información y en las conceptualizaciones que aparecen en cada una de sus ediciones comienzan a

hacer dificultoso, si no imposible, realizar comparaciones entre los datos que presenta en sus distintas apariciones.

Desplazando el eje geográfico hacia las relaciones de América Latina y Caribeña con otras regiones, y teniendo en cuenta que la próxima Cumbre entre países de América del Sur y Países Árabes (ASPA) tendrá lugar en 2015 y la Cumbre entre América del Sur y Asia (ASA) en 2016, podemos únicamente mencionar la reunión del Primer Foro Internacional de Mujeres Líderes de Países de América del Sur y de Países Árabes (ASPA-Mujeres) que tuvo lugar desde el 7 hasta el 9 de abril de 2014 en Lima bajo el lema “Mujeres líderes transformando el mundo” y cuyo documento final, la Declaración de Pachacamac, afirma en su punto tercero “la importancia de la cooperación Sur-Sur, así como el compromiso con el bienestar de las mujeres y la inclusión de nuestras poblaciones; esta visión compartida es el elemento unificador que hace converger los caminos de nuestras regiones”.

Otra importante iniciativa que se pone en marcha es el Foro Ministerial CELAC-China, creado en la Cumbre de la Habana de la CELAC y que durante el periodo que analizamos se encuentra avanzando en encuentros preparatorios para llegar a reunir el primer encuentro oficial del Foro a finales de 2014 en la ciudad de Beijing.

## Asia<sup>5</sup>

En Asia la CSS sigue sin ocupar un lugar central en los debates, siendo cada vez más notoria la preferencia de esa región de trabajar bajo lo que denominan “cooperación regional” y que sin dudas es una forma de CSS, pero que opera bajo esquemas y programas específicos. Esta visión repercute en varios documentos internacionales. Solo a modo de muestra podemos señalar la afirmación que se hace en el documento “Fomentando el Desarrollo Sostenible en Asia y el Pacífico” de la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (ESCAP). Allí, al hablar de los desafíos de financiamiento de los cambios necesarios, se sostiene que “*la Cooperación Sur-Sur, triangular y regional* conformarán elementos complementarios críticos de una estrategia financiera de apoyo al desarrollo sostenible en Asia y el Pacífico” (punto 77, el destacado es propio).

Ese párrafo nos demuestra que aunque el centro de la atención sigue estando en la cooperación regional, esta no se confunde con la CSS que, aunque menor, conserva un espacio propio. De hecho existen experiencias relevantes de CSS en Asia y el Pacífico —basta pensar en la proyección de China, Japón o la India— pero a nivel de conjunto de países, en los procesos que tienen a la región como su objeto, la CSS

5 Salvo mención en contrario, todos los textos citados en este título son traducciones propias de los originales en inglés y, por tanto, no deben considerarse textos oficiales.

ocupa un lugar marginal y su impulso es dejado en manos de los Estados actuando de manera independiente, con escaso trabajo conjunto.

Una clara muestra de esto la encontramos en la “Declaración sobre la Visión post-2015 de las Comunidades de la ASEAN” presentada por sus Jefes de Estado y de Gobierno en ocasión de la 23<sup>o</sup> Cumbre de las ASEAN reunida en Brunei Darussalam, los días 9 y 10 de octubre de 2013 donde no se hace siquiera una sola mención a la CSS. Lo mismo ocurre en otras declaraciones que surgieron de ese encuentro y que tienen como objetos temas en los que la CSS tiene un importante desarrollo, tales como la seguridad alimentaria y la protección social.

Es interesante señalar al respecto, aunque no pueda ser tomada como una premisa generalizable, que en un encuentro realizado en noviembre de 2013 —la “Consulta a la sociedad civil de Asia y el Pacífico sobre el post-2015” organizada por la ESCAP junto a un grupo de alianzas de organizaciones de la sociedad civil— se debatió específicamente la necesidad de incrementar la CSS. En su informe final se recoge un llamado a “promover la colaboración (“*collaboration*” en el original) Sur-Sur, pero no a expensas de la cooperación (“*cooperation*” en el original) Norte-Sur” y a aumentar la labor colectiva, crear sinergias entre las diversas experiencias y capacidades de los activistas de la sociedad civil, compartiendo información y articulando la producción de mensajes hacia la comunidad.

En la misma línea identificamos la realización de la “Segunda Reunión de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur por los Derechos de la Infancia en Asia y el Pacífico” que tuvo lugar en Nueva Delhi entre el 23 y el 25 de octubre de 2013. La “Declaración de Nueva Delhi”, surgida de ese encuentro del que participaron 33 países de Asia y el Pacífico, sostiene que “la Cooperación Sur-Sur ofrece una valiosa oportunidad a la región” (punto 4) y entre sus recomendaciones se encuentra la de “continuar construyendo, sobre la base de las experiencias más exitosas, el progreso de la Cooperación Sur-Sur en materia de derechos de la infancia, particularmente a través de: foros regionales, conferencias de alto nivel y reuniones, intercambios de visitas y viajes de estudios, intercambios de experiencias entre países y lecciones aprendidas, el aprendizaje entre pares —incluyendo el basado en la web y otros intercambios posibilitados por la Internet—, acuerdos gemelos y asociaciones bilaterales y multilaterales” (punto 21).

Otra de las pocas excepciones a la práctica de no referenciar los trabajos como CSS sino como cooperación regional la encontramos en la reunión del Centro de Asia y el Pacífico para la transferencia de Tecnología que tuvo lugar en Bangkok el 18 de noviembre de 2013 bajo el título de “Cooperación Sur-Sur en la construcción de capacidades en Ciencia, Tecnología e Innovación” entre cuyos objetivos estaba el de “comprender las diferentes aproximaciones a la cooperación Sur-Sur en ciencia, tecnología e innovación para el Desarrollo y la transferencia de tecnologías”.

Conectado con los temas que venimos tratando y especialmente vinculado a la situación de Asia el *Centre for Policy Dialogue* publicó en abril de 2014 el trabajo “Deconstructing South-South Cooperation. A Southern Perspective on Experience and Challenges”. A través de una mirada que persigue deconstruir diferentes dimensiones de la CSS y a partir de allí imaginar sus oportunidades potenciales, el capítulo 4 —titulado “Explorando las relaciones Sur-Sur de Asia; el caso de Bangladesh”— aporta elementos que ayudan a comprender dinámicas de la cooperación en la región, especialmente en el estudio de las relaciones entre Bangladesh, China y la India.

También en abril el *South-South Steering Committee for Sustainable Development* (SS-SCSD) lanzaba 2 organizaciones regionales en el Asia Pacífico que tienen la intención de movilizar recursos en apoyo a la CSSyT: el Comité SS-SCSD del Asia Pacífico, que aprobará planes y proyectos de CSS, y el Centro Financiero Sur-Sur del Asia Pacífico que se encargará de implementarlos.

Por su parte la Asociación Surasiática para la Cooperación Regional (SAARC) volvió a postergar la reunión de su 18º cumbre, originalmente prevista para finales de 2013 y ahora con fecha y sedes establecidas: Nepal en noviembre de 2014.

## África<sup>6</sup>

África ocupa un rol particular dentro de la CSS: ligada como ninguna otra región a la Cooperación Norte-Sur —varios de los países con mayor ratio de dependencia de la ayuda externa están en ese continente, que es también el principal destino de flujos de AOD—, su participación en la CSS se da mayormente como socio receptor de la misma.

Esta afirmación inicial explica que en el Plan Estratégico 2014-2017 de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) publicado en la segunda mitad de 2013 no haya referencias a la CSS y apenas se mencione en una oportunidad al proceso de construcción de la Agenda post-2015 que se limita a hacer referencia a la Posición Común de África sobre la Agenda de Desarrollo post-2015 (PCA) presentada por la Unión Africana (UA).

Respecto a la PCA debemos comenzar por subrayar la realización de un encuentro del Comité Africano de Alto Nivel sobre la Agenda de Desarrollo post-2015 en la ciudad de Ndjamena, Chad, el 28 de febrero de 2014, en cuyo Comunicado Final se llama a los africanos y las africanas a apropiarse del proceso, a los países de África a implementar las medidas requeridas en sus territorios y a los socios de África a apoyarlos (puntos 7, 8 y 9). Un mes después de esa reunión la PCA era oficialmente presentada.

6 Salvo mención en contrario, todos los textos citados en este título son traducciones propias de los originales en inglés y, por tanto, no deben considerarse textos oficiales.

Construida sobre 6 pilares referidos a transformación económica estructural y crecimiento inclusivo; ciencia, tecnología e innovación; Desarrollo centrado en las personas; sostenibilidad ambiental, recursos naturales, gestión de desastres y gestión del riesgo; paz y seguridad y; finanzas y asociaciones. Las únicas alusiones a la CSS están, paradójicamente, incluidas bajo el último de los títulos, donde se sostiene —en referencia a la promoción de asociaciones mutuamente beneficiosas— que

las asociaciones justas y equitativas requieren: el fortalecimiento de la propiedad, la coherencia y la alineación del apoyo internacional a las prioridades nacionales y regionales; trabajar con socios para desarrollar marcos de financiación que tengan en cuenta las características específicas y las prioridades de África; promover asociaciones público-privadas; *fortalecer la cooperación Sur-Sur, Norte-Sur, las asociaciones triangulares y la cooperación de la diáspora*; el aumento de la participación del sector privado y representantes de la sociedad civil para garantizar una mejor apropiación, la realización y la rendición de cuentas; apoyar a la cooperación intra-africana, incluida la solidaridad; apoyar a los países en situaciones especiales, a saber, de bajos ingresos, sin acceso al mar, pequeños países insulares y en situación de post-conflicto; asegurando que la estructura de gobernanza mundial promueva la propiedad, la fiabilidad, la igualdad de los Estados, el liderazgo y la rendición de cuentas; la promoción de asociaciones para la paz y la seguridad internacionales; y la promoción de la autonomía y la independencia de los países para promover políticas alternativas para el desarrollo (punto 79, el resaltado es propio).

Así, la referencia a la CSS se pierde entre un conjunto de requisitos amplio y diverso.

Tampoco hay referencias importantes a la CSS en la reunión que mantuvo el Consejo Ejecutivo de la UA entre el 21 y el 28 de febrero de 2014 en Addis Abeba. Allí se realizan recomendaciones al Comité de Ministros de Industria entre las cuales se encuentra la de “reforzar la cooperación industrial Sur-Sur, en tanto un elemento importante para la cooperación internacional que ofrecen los países africanos en su búsqueda individual y colectiva de los objetivos y medios disponibles y viables para lograr un crecimiento industrial sustentable, un cambio estructural y la diversificación económica”.

También encontramos allí recomendaciones dirigidas al Subcomité de Cooperación Internacional Multilateral del Comité de Representantes permanentes de la UA al que, respecto de progresos en las Cumbres ASA, se le solicita que “en consulta con la parte de América del Sur, concluyan urgentemente los trabajos encaminados a la creación de un Mecanismo de Financiamiento de las Cumbres ASA y un Fondo para la ejecución de proyectos específicos acordados”.

Esta segunda referencia nos muestra que la poca atención que en lo interno recibe la CSS cambia cuando se trata de encuentros con socios del Sur, lo que se reafirma

al revisar la “Declaración de Kuwait”, resultado de la Tercera Cumbre entre África y los Países Árabes (TICAD) reunida en esa ciudad los días 19 y 20 de noviembre de 2013, donde los Jefes de Estado allí reunidos se presentan “guiados por nuestro común empeño de fortalecer la cooperación Sur-Sur, así como la solidaridad y la amistad entre nuestros países y pueblos con el fin de responder a la aspiración de nuestros pueblos de consolidar las relaciones arabo-africanas basadas en principios de equidad, mutuo interés y respeto”, para afirmar luego su compromiso de “Promover la Cooperación Sur-Sur entre África y los Países Árabes” (punto 1).

Todavía dentro de la UA vale la pena referir que continuaron realizándose encuentros del Grupo de Trabajo Continental orientados a la creación de un Área de Libre Comercio Continental para 2017, de la que participan representantes del Mercado Común para África Meridional y Oriental (COMESA), de la Comunidad Económica de los Estados del África Central (CEEAC), la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), La Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC) y la Comunidad de Estados del Sahel y del Sahara (CEN-SAD).

También merece aquí mencionarse la reunión de 2014 del Crans Montana Forum, realizada entre el 19 y el 22 de marzo con el título de “La Cooperación Sur-Sur. El creciente rol de África”. Los debates que allí se realizaron reuniendo a expertos y políticos de Europa, Asia, América y África giraron, entre otros, en torno a la CSS y la integración regional africana, las estrategias africanas para relacionarse con los oferentes de CSS tomando en cuenta la situación de sus recursos naturales.

Es interesante el tratamiento de este segundo punto en referencia a la CSS por 2 razones esenciales: la primera es que es una de las innegables razones del interés chino en África, la segunda es que la apropiación de recursos naturales también ha sido —y sigue siendo— una de las motivaciones detrás de la cooperación Norte-Sur en general y con África en particular.

En ese sentido se expresaba en el marco de Crans Montana Forum el señor Mathew Hamutenya, gerente del Millennium Investment Holdings, una empresa privada de Namibia que actúa en áreas tales como gerenciamiento del desarrollo, consultoría, explotación minera, pesca, servicios financieros, productos derivados del petróleo, gerenciamiento de residuos o alimentos.

La pregunta acerca de por qué África es tan pobre en medio de tanta riqueza en recursos naturales ha dominado los debates sobre el camino hacia el desarrollo económico de África, entre los políticos y académicos por igual.

No es un fenómeno que se produce por los “recién llegados desde el sur”, sino un fenómeno que ha estado con nosotros durante décadas, si no más de un siglo. Desde mi punto de vista, tanto los “viejos llegados desde el norte” como los “recién

llegados desde el sur” no han hecho mucho para ayudar a África a hacer uso de su riqueza mineral, para mejorar las condiciones socio-económicas de sus habitantes [...] Por tanto, nuestros recién llegados desde el sur deben trabajar con los africanos y otros socios dispuestos a llevar el desarrollo de África a un nuevo nivel. Nuestras sociedades deben centrarse en el desarrollo de recursos humanos de África, la transferencia de tecnología y aumentar el nivel de competitividad de las empresas africanas en el mercado global.

Antes de cerrar nuestro análisis de lo ocurrido en África creemos conveniente hacer referencia a un documento elaborado por la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas: “Putting Africa First. A Summary of the ECA Reform to Support Transformative Development in a Renascent Africa”, que repasa los cambios introducidos en esa institución a los efectos de hacerla más ágil y poder aprovechar mejor las posibilidades que brinda el contexto internacional actual para promover el desarrollo económico africano.

Se comienza allí por afirmar que

la emergencia de los países del Sur está demostrando que es un actor importante en el escenario económico mundial [...] Este nuevo panorama de las alianzas multipolares ha traído consigo un nuevo paradigma de participación para África. Esto ahora se refleja en una cooperación en que los socios se ven como compañeros en relaciones mutuamente beneficiosas, que se aleja de la anterior relación “donante-receptor” (CEPA, 2014: 2).

De hecho, el incremento de la CSS es señalado en el trabajo como una dimensión particularmente importante de los cambios globales, y en base a esas consideraciones entre las recomendaciones que se realizan tanto para las instituciones del Sistema de las Naciones Unidas como para aquellos que acompañan su labor se encuentra la de “Acompañar a sus Estados Miembros en su esfuerzo para maximizar la Cooperación Sur-Sur” con un interesante agregado que es elocuente en sí mismo: “Por ejemplo [...] en las negociaciones con los BRICS”.

Finalmente podemos señalar que las estrechas relaciones que ya hace tiempo existen entre China y Brasil como oferentes de CSS y países e instituciones africanas como sus socios receptores siguen gozando de muy buena salud.

En agosto de 2013, China publicó un libro blanco sobre su cooperación económica y comercial con África y el primer ministro del Consejo de Estado chino, Li Keqiang, ya habla en sus discursos sobre África de construir una versión aún más fuerte de su cooperación.

En el caso de Brasil su liderazgo del mundo de habla portuguesa y el hecho de ser el segundo país del mundo con mayor población negra colaboran para que se establezcan

lazos estrechos, aunque proyectos como el ProSavana estén siendo duramente criticados por algunos<sup>7</sup>.

La novedad más importante quizás venga dada por el creciente involucramiento de la cooperación turca en la región, pero habrá que esperar un poco para ver cómo se desarrolla ese proceso.

## Conclusiones

La CSS ya no tiene nada por demostrar, al menos nada que no tenga que probar la CID en general: por fin vamos dejando atrás las referencias al trabajo que esta realiza como una “nueva modalidad” de la cooperación internacional que tan habitual era en los documentos internacionales. Con esto se abre una etapa diferente para la CSS en el marco de los debates internacionales en un momento crítico marcado por la construcción de una nueva agenda de desarrollo global que ocupe el lugar a ser dejado vacante por los ODM al completarse el periodo para el que fueron establecidos.

La presencia de la CSS, que sigue mostrándose desigualmente importante al interior de los debates y procesos de trabajo que tienen lugar en las regiones del Sur, debe ser leída en clave de un activo del Sur capaz de incrementar el peso de su palabra en los espacios multilaterales de vocación universal. Y tal vez se encuentren aquí los desafíos más importantes que se proyectan sobre este tipo de cooperación, que por cierto están estrechamente intervencidos: en el corto plazo deberá resolverse la participación efectiva de los países del Sur en el proceso del “post-2015” y en el mediano plazo habrá que encontrar la manera de dar orden y coordinar las estrategias de progreso de la CSS entre las diferentes instituciones y espacios geográficos que le dan vida.

Respecto de la primera de las cuestiones, aun cuando del repaso realizado resulta evidente que la elaboración de la nueva agenda post-ODM es un asunto que ocupa un espacio destacado en las discusiones que tiene lugar al interior de la CSS, la llegada de acuerdos prácticos se dilata más de lo deseado.

Respecto del segundo desafío la proliferación de espacios con mandatos en CSS superpuestos, sobre todo al interior de la región de América Latina y Caribeña, lejos de resolverse continúa extendiéndose, lo que deviene en una dificultad aún mayor para lograr acuerdos en tanto se mantienen discusiones paralelas y los diferentes actores optan por priorizar distintos ámbitos para su interlocución con los demás.

---

7 Véase, por ejemplo, el lanzamiento de una campaña nacional en Mozambique en contra del ProSavana. Disponible en <http://farmlandgrab.org/post/view/23577-no-to-prosavana-launch-of-national-campaign> (último ingreso: 2 de mayo de 2014).

Queda abierta la puerta a que la reunión del G77+China en Bolivia, donde se celebrarán los 50 años de la creación del Grupo, se convierta en el encuentro que permita lograr un avance importante en materia de articulación de una posición común en los debates sobre la nueva agenda de desarrollo que pueda fortalecer la voz del Sur. Así por lo menos se sugiere en la convocatoria del encuentro realizada por el presidente boliviano Evo Morales.

Amílcar Cabral (uno de los grandes luchadores por la libertad de los pueblos del Sur) sostenía que debía brindarse atención a una forma de lucha que consideraba fundamental: aquella que debía darse contra las propias debilidades de los Estados del Sur. Lo que planteaba bajo esa denominación era una batalla que nos llevara a enfrentar “las contradicciones internas en la realidad económica, social y cultural (y por consiguiente histórica) en la realidad de cada uno de nuestros países” (Cabral, 1974: 72. Traducción propia del original en inglés).

El mismo Cabral (1965) proponía una estrategia para encarar esa lucha: “No ocultéis nada a las masas de nuestro pueblo. “No mintáis. Desenmascarad las mentiras cuando alguien las cuente. No disimuléis las dificultades, los errores, los fallos. No anunciéis victorias fáciles” (traducción propia del original en inglés).

Más humildes en nuestros reclamos nosotros mantenemos aquí lo que afirmábamos en esta misma sección hace un semestre: “La heterogeneidad del Sur ya no puede seguir levantándose como un argumento capaz de justificar todos sus problemas a la hora de lograr alcanzar esas posiciones bajo riesgo de que la defensa de la diversidad que se hace desde la CSS pierda su crédito” (Surasky, 2013: 179).

El contexto actual ha abierto vías a la CSS que los países del Sur no deberían desaprovechar y, para ello, es fundamental que se comprenda que la agenda que se está elaborando hoy no quedará limitada al campo de la CID como muchos podrían imaginar, sino que afectará profundamente políticas internacionales e internas.

Entre las primeras podemos señalar, una vez más, la estrecha relación entre el proceso post-2015 en marcha y el de definición de un acuerdo global en materia de protección ambiental que contenga disposiciones de cumplimiento obligatorio para todas las partes, que también deberá estar concluido para el último día de 2015. El solo hecho de que los objetivos que sucedan a los “del Milenio” seguramente se conozcan como los “de Desarrollo Sustentable” señala el peso de la interacción entre ambas áreas.

En el ámbito interno de los países la agenda que finalmente se apruebe funcionará como una guía o como condicionante para la elaboración de políticas públicas en aquellos temas que finalmente resulten incluidos entre los nuevos objetivos. También las políticas ambientales y de explotación de recursos naturales —tema sensible para los países del Sur— quedarán ligadas en mayor o menor medida a los acuerdos a los que se arrije dentro de las discusiones para definir la nueva agenda.

Pocas veces en la historia los países del Sur tuvieron una oportunidad como la que hoy se les presenta para dejar una huella profunda en la construcción de una agenda global.

El viaje hasta este punto ha sido largo y no ha estado libre de sufrimientos generados por el lugar que se había reservado para el Sur en el sistema mundial. La perspectiva que se abre nos invita a recordar la afirmación del escritor francés Hipólito Taine, que vivió entre 1828 y 1893: “Viajamos para cambiar no de lugar, sino de ideas”.

## Bibliografía

- CABRAL, Amílcar (1974): “Tell no lies; claim no easy victories”, *Revolution in Guinea*, Stage 1, Londres, pp. 70-72.
- (1966) “The Weapon of Theory”, discurso pronunciado ante la Primera Conferencia Tricontinental de los Pueblos de Asia, África y América Latina, enero de 1966, La Habana (<http://www.marxists.org/subject/africa/cabral/1966/weapon-theory.htm> [último ingreso: 3 de mayo de 2014]).
- CENTRE FOR POLICY DIALOGUE (2014): *Deconstructing South-South Cooperation. A Southern Perspective on Experience and Challenges*, CPD, Bangladesh.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA ÁFRICA [CEPA] (2014): *Putting Africa First. A Summary of the ECA Reform to Support Transformative Development in a Renascent Africa*, CEPA, Addis Abeba.
- HAMUTENYA, Mathew (2014): “Africa and new comers from the south-south: How to deal with natural resources”, exposición realizada en el marco del Crans Montana Forum 2014 el día 21 de marzo de 2014.
- LEVY, Julia; SURASKY, Javier y ELISSETCHE, Osvaldo (2014): *La Cooperación Sur-Sur en la construcción de la agenda post 2015. Aportes para el debate*, Colección “Aportes para el desarrollo humano”, n° 7, ONUD, Buenos Aires.
- PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN INBEROAMÉRICA (2014): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014*, SEGIB (<http://www.segib.org/sites/default/files/Informe%20de%20la%20Cooperacion%20Sur-Sur%20en%20Iberoamerica%202013-2014.pdf> [último ingreso: 6 de mayo de 2014]).
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2013): *Cambiando con el mundo. Plan Estratégico del PNUD 2014-2017*, Naciones Unidas ([http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/UNDP\\_strategic-plan\\_SPANISH\\_v5\\_web.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/UNDP_strategic-plan_SPANISH_v5_web.pdf) [último ingreso: 3 de mayo de 2014]).
- STEVEN, David y KUBITSCHKEK BUJONES, Alejandra (2013): “¿Un laboratorio para el desarrollo sostenible? América Latina y el Caribe y la Agenda para el Desarrollo Post-2015”, New York University ([http://cic.nyu.edu/sites/default/files/sustainable\\_development\\_post2015\\_sp.pdf](http://cic.nyu.edu/sites/default/files/sustainable_development_post2015_sp.pdf) [último ingreso: 2 de mayo de 2014]).
- SURASKY, Javier (2013): “Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur (mayo a septiembre de 2013)”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, Madrid, pp. 165-181.

12

# Sección de la política española de la cooperación internacional y desarrollo 2014 y el avance hacia la irrelevancia de una política de ayuda al desarrollo con menos ciudadanía y más control financiero

*2014 and the progress towards political irrelevance of policy development aid with less citizenship and more financial control*

KATTYA CASCANTE HERNÁNDEZ \*



## PALABRAS CLAVE

**Política española de cooperación internacional al desarrollo; Participación ciudadana; Control financiero; FONPRODE; Unión Europea.**

**RESUMEN** En el primer semestre de 2014 la política española de cooperación internacional al desarrollo ha seguido ajustándose a un evolutivo declive. Destacamos el cambio de ciclo de la planificación de la política española de ayuda, los nuevos convenios de colaboración entre el Gobierno y algunas Comunidades Autónomas, las limitaciones en los cauces de participación ciudadana y las modificaciones en el acceso a las nuevas fórmulas de financiación desde las convocatorias de AECID. También analizaremos la anunciada contrarreforma del FONPRODE, camino a una nueva estrategia de cooperación financiera y la ausencia total de la cooperación en los debates en las recientes elecciones europeas al Parlamento Europeo.

\* Katty Cascante es politóloga especializada en relaciones internacionales y desarrollo. Colaboradora de la Fundación Alternativas, desempeña funciones de investigación y docencia en diversos másteres y cursos especializados en desarrollo. Especializada en los temas relacionados con la rendición de cuentas, financiación del desarrollo y las crisis alimentarias en la Agenda Internacional de Desarrollo.

#### KEYWORDS

**Spanish policy on international development cooperation; Citizen participation; Financial control; FONPRODE; European Union.**

**ABSTRACT** In the first half of 2014 the Spanish policy on international development cooperation has continued to adhere to an evolutionary decline. Include the change in cycle planning Spanish Aid policy, the new collaboration agreements between the Government and some Autonomous Communities, limitations in the means of civic participation and changes in access to new funding formulas from AECID's grant. Also discuss the announced FRONPRODE counter the road to a new strategy for financial cooperation and the total lack of cooperation in the debates in the recent European Parliament elections.

#### MOTS CLÉS

**La politique espagnole de coopération internationale au développement; Participation citoyenne; Contrôle financier; FONPRODE; Union Européenne.**

**RÉSUMÉ** Dans la première moitié de 2014, la politique espagnole de coopération internationale au développement a continué d'être ajustée à un déclin d'évolution. Nous soulignons le changement de cycle dans la planification de la politique espagnole d'aide, les nouveaux accords de collaboration entre le Gouvernement et certaines Communautés Autonomes, les limites dans les moyens de la participation citoyenne et des changements dans l'accès à de nouvelles sources de financement de l'AECID. On discutera également la contre-réforme annoncé du FRONPRODE vers une nouvelle stratégie pour la coopération financière et l'absence totale de la coopération dans les débats au cours des dernières élections au Parlement européen.

**A** lo largo de estos meses la política española de cooperación internacional al desarrollo (en adelante PECID) mantiene una relevancia muy residual para el Gobierno del Mariano Rajoy. Mientras, desde los distintos equipos técnicos (gubernamental y no gubernamental) se percibe una labor titánica por racionalizar los simbólicos recursos<sup>1</sup> y continuar con algunos de los compromisos adquiridos, desde el propio Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) no se brinda el apoyo necesario para una agenda propia dentro de la estrategia de la acción exterior, más allá del apalancamiento que pudiera suponer a la candidatura de España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU.

<sup>1</sup> Los PGE 2014 estiman una Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el 0,17% de la RNB, un retroceso que sitúa la cooperación española en los niveles de 1990.

Un contexto a tener en cuenta para vigilar la lógica del debilitamiento institucional frente a todo un sistema que ahora más que nunca precisa una mirada atenta. Por ello esta sección no solo se detiene en los asuntos relevantes de este último semestre, sino que también destaca las reflexiones suscitadas desde los diversos ámbitos, actores e implicados. Así, se mencionan los cambios en la planificación sobre la periodicidad de informes, los nuevos convenios de colaboración entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas (CC AA), las limitaciones en los cauces de participación ciudadana y las modificaciones en el acceso a las nuevas fórmulas de financiación desde las convocatorias de AECID. Por otro lado, veremos en que estado se encuentra la anunciada contrarreforma del FRONPRODE, para finalmente reflexionar sobre la presencia de la cooperación al desarrollo en la campaña electoral de las recientes elecciones al Parlamento europeo.

## Declaraciones y recortes

Cuando el en marzo de 2012 se escuchó esta declaración: “Recortar en cooperación es una opción extremadamente dolorosa, pero la otra opción, es recortar pensiones o cerrar ambulatorio” (García-Margallo, Ministro de Asuntos Exteriores en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados al ser preguntado por la oposición en referencia a los recortes el portavoz de PSOE), entendimos que el Gobierno consideraba los recortes en la política de Ayuda como imprescindibles para mantener el Estado del bienestar. Sin embargo, en junio de 2013 el mismo Gobierno aprobó 877 millones de euros más para armamento. Una partida extraordinaria que incrementaba un 15% el presupuesto del Ministerio de Seguridad y Defensa que ya ascendía a 5.937 millones (Consejo de Ministros del 26 de julio de 2013).

Año y medio más tarde y frente a un recorte que ya roza el 70%, el secretario general de Cooperación del MAEC afirmaba con rotundidad frente al cuestionamiento del sector en los nuevos recortes del presupuesto para 2014: “Si el Gobierno estuviera gastándose el dinero en AVES y en presas y no dedicando recursos a cooperación. No hay sector en este momento que no se sienta realmente afectado y esto es así porque se ha gastado lo que no se tenía. La situación no es un problema de la cooperación, es un problema del Estado que en este momento tiene que cumplir unos objetivos y, evidentemente, toca sufrir al sector también una parte” (Gonzalo Robles, secretario general de Cooperación Internacional y Desarrollo en el Pleno del Consejo de Cooperación, diciembre de 2013). Es decir, se sigue insistiendo en la justificación de los recortes en cooperación como el peaje irremediable de una crisis financiera nacional.

No será este otro espacio donde cuestionar las dimensiones de la crisis, ni de sacar a colación los últimos datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) donde España aparece

en el último puesto como el país que más ha variado su volumen de Ayuda desde 2008 (70%). Tan solo mencionar que nuestros avances como país más desigual de toda la UE (según la OCDE) empieza a preocupar a nuestro entorno regional, no solo por motivos solidarios, sino porque delimitar la pobreza como si esta fuera un asunto local no parece razonable, dadas sus causas y previsibles consecuencias sobre el modelo de concertación social. Una nueva lógica desde la que entender la política de cooperación internacional y desarrollo que acerca a la comunidad de donantes tradicionales y emergentes de la Ayuda, no solo a su realidad como donante, sino también a la dimensión del problema en los países socios, receptores de esa Ayuda, y con los que habría que asumir una responsabilidad compartida.

### Cambio de ciclo

En primer lugar, se abordarán los cambios más significativos en la planificación de la PECID. Con la publicación del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) elaborado para 2012, se cierra un ciclo de 15 años de planificación anual iniciado por la Ley promulgada en 1998. La nueva Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado elimina en la disposición final 1.1 y 2<sup>a</sup>, el punto 3 del artículo 8 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el que se dotaba a los PACI de la función de determinar anualmente los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan Director de la Cooperación española. Con la reciente publicación del informe de seguimiento del mismo PACI 2012 (durante el primer semestre de 2014) y que viene a ser, según indica el propio informe, un seguimiento de transición entre el III Plan Director y el IV Plan Director y por tanto, un nexo entre ambos, se inicia una planificación de “mayor rigor de coordinación y eficacia”.

La actual programación cuatrienal, consiste en una comunicación anual al Parlamento y con la obligación de comparecer ante el mismo para informarlo. Además se establece la obligación de enviar el seguimiento anual del Plan Director al Parlamento. Cree que finalmente se han reforzado los compromisos de comparecencias para rendición de cuentas al mismo tiempo que se consigue el objetivo de simplificar el proceso de elaboración y aprobación de las programaciones anuales (G. Robles, diciembre de 2013).

Sin embargo, y bajo la obligada cautela del momento y escaso recorrido, las últimas decisiones podrían mantener e incluso agudizar algunas de las deficiencias advertidas en el ciclo de planificación anterior. Por su parte, la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) ha elaborado la denominada “Comunicación 2013 (2º semestre)” que también con carácter de anualidad, se autodesigna la función de “informar con agilidad y brevedad sobre las prioridades que desde esta

<sup>2</sup> Ref. boe-a-2014-3248.

secretaría se han impulsado y se impulsan en el año (en curso) para la puesta en práctica del IV Plan Director”. No incluye, sin embargo, las acciones de otros agentes como la AECID, las CC AA u otros actores de cooperación, que deberán llevar a cabo sus propias planificaciones anuales.

Pero al margen del flaco favor a la coordinación que pudiera significar este nuevo documento, está la parte de la información que ofrece. La propia SGCID, que lo concibe como “un documento útil”, cumple además con la ley de transparencia que obliga a hacer pública la información considerada de interés público. Sin embargo, la decisión sobre qué información facilitar depende también de la SGCID y, aunque la ley habilita un consejo de transparencia o una comisión de resolución encargada de velar por su cumplimiento, estos órganos dependen del gobierno, concretamente, en el caso de España, del Ministerio de Hacienda. Es decir, no podemos deducir mayores garantías en la calidad ni pertinencia de la información que, en general, pueden suponer este nuevo ciclo de planificación.

En cuanto a la periodicidad, el primer entusiasmo por el compromiso de prever su publicación en el primer mes del año natural, se ha desinflado un poco al estar en el quinto mes y no poder reclamar su incumplimiento.

En la misma línea de mejorar la planificación de la política española de cooperación al desarrollo y de erradicar duplicidades administrativas, el Gobierno actual, ha firmado 9 Convenios Marco de cooperación entre la SGCID y las CC AA de Castilla La Mancha, Aragón, Cantabria, Galicia, Castilla y León, Valencia, La Rioja, Islas Baleares y Madrid. Según la SGCID, su firma “supone una mayor articulación, coordinación y complementariedad en el uso eficiente de los recursos del MAEC y la AECID en el exterior, la participación de las CC AA en los Marcos de Asociación País (MAP) y en el Plan Bienal de Evaluaciones, el impulso a la Educación para el Desarrollo en el ámbito autonómico y la coordinación de la Acción Humanitaria española, entre otros”. También se comprometen a compartir el sistema de información común info@od de la Cooperación Española. Esperamos que por encima de quien gobierne en todas ellas, el Partido Popular (PP), haya un compromiso con el desarrollo y si este es el criterio, cabe esperar que estos convenios se extiendan al resto de CC AA lideradas por otras formaciones políticas, mejorando así la dispersión del actual sistema y consolidando el respeto por la diversidad. Habrá que estar también atento a cómo la Ley de la racionalización del gasto de las Administraciones Locales pudiera afectar en los próximos meses.

## **De la coherencia de políticas de desarrollo a la coherencia gerencial**

En segundo lugar, tal como ya se anunciaba en el comunicado que se emitió para explicar el voto de la CONGDE al IV PD (2013-2016) en el dictamen del Consejo de Cooperación, respecto al limitado nivel de exigencia en materia de Coherencia

de Políticas para el Desarrollo (CPpD) que contempla dicho Plan<sup>3</sup>, se abunda en la percepción de un estancamiento en la evolución hacia una convergencia de políticas. En este sentido, y pese a que el Consejo de Cooperación tiene entre sus funciones la de informar en relación a la coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por la Administración General del Estado (AGE)<sup>4</sup>, el último informe elaborado en 2011 no fue su competencia. En 2009, el propio Consejo decidió introducir un cambio metodológico y trasladar la realización del informe a la AGE, alegando una mejor calidad de la recogida de datos y capacidad de organizar la respuesta institucional. Con ello, el Consejo de Cooperación solo dictaminaría al respecto y elaborará el informe que le atribuye la norma antes citada a la vista del documento presentado por la AGE. El papel asumido desde entonces por la Dirección General de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) primero, asumido tras su disolución por la SGCID, no ha respondido desde 2011 (que hace referencia al año 2010) al compromiso anual de informar sobre la CPpD. A mediados de 2014, en la página web del Consejo de Cooperación tampoco se advierte todavía del cambio de titularidad del informe y en la web del MAEC no están publicados los informes correspondientes a 2011, 2012 ni 2013. Fuentes cercanas informan un cambio hacia la bianualidad de este informe, con lo que el previsto para 2011-2012, será dictaminado por el Consejo en los próximos meses.

Se deduce que la escasa acogida de los informes precedentes (2006 y 2010<sup>5</sup>) realizados por la Comisión de Coherencia de políticas de desarrollo del Consejo de Cooperación, y enviados a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados, invitaban a un cambio hacia una mayor relevancia. Sin embargo, el último informe de 2011 carece de dictamen (público) del Consejo de Cooperación, un retroceso en cuanto a la participación de actores no gubernamentales y las mismas condiciones que anticipábamos en el documento de Comunicación de la SGCID con respecto a la información convenida y su tratamiento.

Por otro lado, la supresión en 2013 de la Comisión Delegada del Gobierno creada en 2008 con la pretensión de ser el máximo órgano en materia de Coherencia de Políticas, acaba con las expectativas de un compromiso general, de una Agenda propia en la AGE en materia de CPpD, de reducir la brecha entre instrumentos diseñados con los realmente implementados y la presencia de mecanismos de control, evaluación y rendición de cuentas acordes a la convergencia de políticas necesaria.

- 3 El IV PD asume una utilización inadecuada del enfoque, e incluso contradictoria con que el que promueve la OCDE y la propia Ley de Cooperación, al basarse en el establecimiento de sinergias con la acción de las empresas y la inversión extranjera directa (p. 177 y p. 125).
- 4 Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo, atribuyen dos nuevas funciones: informar acerca del cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por la Administración General del Estado e informar, igualmente, sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales relativos a la ayuda oficial al desarrollo.
- 5 “Informe del Consejo sobre el cumplimiento del principio de Coherencia de Políticas” (2006), “Coherencia de Políticas para el Desarrollo y Medidas contra la Crisis Económica y Financiera” (2010).

## Sobre los cauces de participación ciudadana

A nivel orgánico, también sorprende la supresión institucional del Consejo de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid a finales de 2013, a pesar de que el IV PD aprobado por el actual Gobierno y mismo partido en ambos casos, advierte de su "... papel fundamental en el proceso de rendición de cuentas, manteniendo un seguimiento permanente de los resultados alcanzados". Al parecer el gobierno de esta comunidad no comparte tal valoración y decide suprimirlo junto con 114 empresas, entidades y organismos autónomos, con la salvedad que en el caso del Consejo, este carecía de presupuesto asignado, y por tanto, no supone una medida necesaria de ahorro público. Sin embargo, y tal y como denunciaba la FONGDCAM (Coordinadora de ONGD de la Comunidad de Madrid), esta decisión supone "un grave golpe a la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre las políticas públicas y un ataque injustificado a la democracia". Algo que se apoya también desde la CONGDE (Coordinadora Nacional de ONGD) donde además se destaca la "manera unilateral sin ni siquiera informar a los actores directamente implicados en la construcción conjunta de esta política pública, demostrando una clara falta de voluntad de diálogo democrático".

Recordemos que ya en junio del 2013, sin haber anunciado la decisión, se suprimieron 2,1 millones de la partida de cooperación al desarrollo, de los 2,8 que estaban presupuestados. Recientemente hemos conocido el proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, que tampoco ha sido consensuado con los actores de cooperación, produciéndose una importante bajada en la partida de ayuda oficial al desarrollo (AOD), que este año solo estará dotada de 1,8 millones de euros, de los cuales el 55% es para "personal" y tan solo un 6,93% para acciones a cooperación al desarrollo (100.000 euros). Además será la primera vez en 17 años que la Coordinadora madrileña de ONG de desarrollo se quede sin presupuesto, una muestra más que clara de la nueva senda que está tomando el Gobierno de la Comunidad de Madrid.

## Instrumentos 'versus' empresas

Por último cabe mencionar que, además del recorte en los actuales presupuestos para subvenciones desde la AECID las acciones de cooperación de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)<sup>6</sup> y en la línea del debilitamiento del papel de la sociedad civil en la gestión de la política pública de cooperación, se anuncia una nueva reforma con dos cambios fundamentales. El primero de ellos afecta al requisito de la cofinanciación, ya que se elimina la posibilidad de financiar el 100% de la intervención. El segundo cambio se refiere al mecanismo de pago, ya que salvo excepciones, las organizaciones tendrán que buscar mecanismos de crédito para adelantar las subvenciones concedidas, al no estar contemplado su pago hasta después de haber finalizado y justificado el proyecto por el cual fue solicitada y concedida la

6 Desde 2009 a 2013, el recorte a las subvenciones de la ONGD equivalentes a casi un 50%.

subvención. En otras palabras, las ONGD pequeñas o con fondos privados finalistas no podrán acceder a la subvención y en el caso de que tengan como hacer una aportación propia, tendrán una menor disposición de fondos y en algunos casos, deberán priorizar un comportamiento más propio de un intermediario financiero, afrontando los costes (intereses, etc.) y condiciones del mercado financiero.

Esto coincide con una nueva subvención convocada por la AECID denominada “Acciones de Cooperación al Desarrollo”. Una financiación a intervenciones de cooperación para el desarrollo en las materias y con los objetivos que en cada convocatoria se establezcan como líneas prioritarias. Para 2014 esta se destinará a la realización de proyectos de innovación para el desarrollo, proyectos que “impulsen, en los Países de Asociación de la Cooperación Española, soluciones innovadoras, ya desarrolladas y testadas exitosamente a nivel piloto, con el fin de aplicarlas y demostrar la posibilidad de replicarlas a mayor escala buscando un impacto positivo y relevante en las condiciones de vida de las personas más desfavorecidas y en la cohesión social”. Los proyectos abordarán problemas sociales, económicos, medioambientales y de la agenda de desarrollo de forma integrada y con un enfoque innovador yendo más allá del ámbito meramente tecnológico. Se precisa como adjudicatarios preferentes, aquellos que individualmente o en consorcio sean especialmente aptos para fomentar la innovación, entre los que considera a (a) entidades del sector privado empresarial (empresas, empresas sociales, asociaciones empresariales y otros análogos; (b) entidades del sector social (fundaciones, asociaciones y otros análogos y (c) entidades del ámbito académico y de la investigación (universidades, centros de investigación y otros análogos, tanto públicos como privados). Se excluyen las Administraciones Públicas excepto en el caso de las universidades y centros de investigación y entre sus peculiaridades destaca la no obligatoriedad de inscripción en el Registro de ONGD de la AECID. De esta manera, solo para esta subvención, se produce una “bula” que evita el agravio comparativo que en ocasiones denuncian las ONGD con respecto a los criterios de subvención por los que las empresas acceden a los mismos fondos públicos.

Llegado a este punto, analicemos la controvertida contrarreforma del Fondo para la promoción del Desarrollo.

## **Redefiniendo el FRONPRODE**

Si en el anterior número de esta revista resaltábamos con preocupación el avance de la inversión privada para el desarrollo sobre la pública y como la irrelevancia cuantitativa del presupuesto actual de la AOD se unía al carácter reembolsable de los fondos, seis meses después, esta preocupación parece legitimarse con la aprobación de la contrarreforma del FRONPRODE<sup>7</sup>. Con tan solo los votos del partido del Gobierno, el pasado

<sup>7</sup> En 2010, el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) sustituyó, tras años de presiones a los sucesivos gobiernos, al controvertido Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Este

mes de marzo, en la Comisión de Economía del Senado, se aprobó la primera reforma del recién estrenado FRONPRODE una redefinición que según el representante del PP en la Comisión citada aseguraba en pleno que: "... por supuesto, se perseguirán objetivos de internacionalización de empresas españolas, porque de eso se trata el FRONPRODE". Y dice bien porque ya en el Consejo de Cooperación los representantes de la sociedad civil articulada en las seis ONGD que participan, advirtieron que tal y como aparece reflejado en el IV Plan Director de la Cooperación española<sup>8</sup>, "existen riesgos más que potenciales de que la presión para la promoción del sector exterior de la economía española prime sobre el objetivo de lucha contra la pobreza".

Esta contrarreforma, conlleva, tal y como ya se anunciaba en el informe de 2012 sobre el FRONPRODE<sup>9</sup>, un cambio de reglamento que no solo afectará a la estructura orgánica de su gestión, a colación del resto de reformas orgánicas acaecidas por el MAEC para articular la PECID, sino que también anuncia cambios sustantivos en cuanto a su finalidad.

Por un lado, el Ministerio de Economía y Competitividad recupera el control sobre el FRONPRODE, acercándolo de nuevo a un fondo de inversión al servicio de los intereses financieros y de internacionalización de las empresas españolas, y perdiendo la esencia de la reforma de 2010 por la que los controvertidos créditos del (FAD) salían del presupuesto de Cooperación. Con este cambio, a punto de aprobarse por la mayoría cualificada del partido en el Gobierno, se otorga de nuevo<sup>10</sup> a la Compañía Española de Financiación para el Desarrollo (COFIDES) la gestión de estos fondos por un periodo mínimo de 8 años. De esta manera, COFIDES —una sociedad adscrita al Ministerio de Economía y Competitividad, cuyo fin es la internalización de las empresas españolas y cuyo capital mixto está formado por accionistas como el ICEX, el ICO, el BBVA, el Banco Santander o el Banco Sabadell—, identificará las acciones con cargo al FONPRODE, lo gestionará e incluso, podrá actuar como juez y parte, asignándose el papel de experto independiente para los casos en los que la ley exige realizar un informe previo sobre la sostenibilidad de la deuda de los países que reciben los fondos.

fondo, del que se obtenían los conocidos como créditos FAD, tenía dos objetivos difícilmente reconciliables: el apoyo a la internacionalización de la empresa española y la contribución al desarrollo de los países receptores. Con la reforma del FAD se trató de dar respuesta estas demandas que urgían separar los intereses exportadores y financieros de las políticas y recursos dedicados a la ayuda al desarrollo. La reforma dio lugar a dos fondos, separados, el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), controlado por el Ministerio de Economía, y el FONPRODE, dedicado a la promoción del desarrollo y controlado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

**8** "La Cooperación española trabajará por potenciar las relaciones con otros países en las que confluyan los intereses estratégicos de España con las responsabilidades globales" (p. 41), sumado a la priorización de instrumentos como la dimensión reembolsable del FONPRODE, que según el propio Plan abre un espacio de oportunidad interesante para el logro de sinergias con las empresas españolas (p. 205).

**9** <http://www.aecid.es/ES/la-aecid/fondos/fonprode/informaci%C3%B3n-adicional>

**10** COFIDES ya gestionaba los FAD antes de la reforma de 2010.

Por otro lado, se consolida la supresión del límite de las operaciones reembolsables, establecido en un 5%. Un límite incumplido sistemáticamente desde que se aprobó en la reforma de 2010 y que desaparece al mismo tiempo que la obligación de publicar y facilitar el acceso de los resultados de las consultorías y asistencias técnicas de los programas (cuya responsabilidad recae en el Comité Ejecutivo del Fondo) y cuestionando la transparencia exigible para la gestión de los fondos públicos.

Las modificaciones propuestas en esta contrarreforma de la ley del FRONPRODE, por tanto, surgen en un contexto donde ni siquiera se agotó el presupuesto designado. Cuestión que señala el propio informe 2012 como un inconveniente importante, especialmente en un momento en el que cae la ayuda internacional y teniendo en cuenta además de que el problema no ha estado en la falta de propuestas con impacto de desarrollo tanto para ser financiadas por el tramo reembolsable como por el no reembolsable. Es decir, un momento en que el instrumento tiene dificultades para ser utilizado plenamente y donde se anuncia, por parte de la SGCID la elaboración de una estrategia de cooperación reembolsable de la Cooperación Española, así como la posibilidad de reforzar las OTC con personal cualificado para la identificación de operaciones y para que puedan prestar apoyo desde el terreno. Una inversión que dada la capacidad presupuestaria de la AECID, hace previsible la necesidad de detraer fondos de otros capítulos de gastos y cuestionar hasta que punto invertir sobre este instrumento se convierte para este Gobierno en su máxima prioridad.

### La campaña electoral europea y la AOD

“... la Cooperación al Desarrollo española es muy importante porque aligera el gasto que destina la Unión Europea en controlar sus fronteras...” (Miguel Arias Cañete en el primer y único debate televisado entre las principales fuerzas políticas con motivo de las elecciones al Parlamento Europeo, 19 de mayo).

Con tan solo esta mención podría resumirse la presencia de la PECID en estas últimas elecciones donde el mayor donante de Cooperación al Desarrollo del mundo, la UE no ha considerado la erradicación de la pobreza y la desigualdad como un debate necesario en el que unir a la ciudadanía europea, reforzando así el ensimismamiento nacional y el repliegue sobre los propios déficit públicos.

Si bien en la campaña electoral española para las elecciones europeas cada partido integró sus preferencias<sup>11</sup> entre las propuestas de su programa, no hubo ocasión de

<sup>11</sup> Partido Popular (PP): redefinición del instrumento de cooperación al desarrollo como tal y vinculándolo a la pobreza y a la vulnerabilidad. Refuerzo de la renta de los países con criterios de desigualdad social y desarrollo humano.

Partido Socialista (PSOE): destaca a la Unión Europea como motor mundial del desarrollo y referente en la defensa de los derechos humanos, apostando por acuerdos comerciales con cláusulas sociales y medio ambientales y por el empoderamiento de la democracia en la región

trasladarlas al debate electoral. Algo que tampoco estuvo presente en los debates electorales de otros Estados miembros a pesar de que, como ya hemos mencionado, la UE sigue siendo el principal donante de Ayuda Oficial al Desarrollo en el Mundo. Sería ingenuo pensar que en algún momento la política de Ayuda al Desarrollo europea pudiera ser prioritaria y menos con la crisis de financiación actual, como tampoco lo son cuestiones tan importantes como el cambio climático, la sostenibilidad energética y la seguridad alimentaria. Pero sin todo ello, el proyecto de integración europeo se reduce a un Banco Central donde solo se controla el déficit y endeudamiento de sus estados miembros mientras se mantiene el “euro” con la suficiente competitividad frente al exterior. Algo que, a la luz de los resultados de los partidos euroescépticos, parece convencer cada vez a menos ciudadanos europeos.

### En conclusión

Si bien hay que considerar que la proliferación de informes no siempre aporta mayor ni mejor transparencia y las estructuras administrativas, en la PECID no se rigen precisamente por criterios de eficiencia y eficacia, las decisiones adoptadas para corregir estas deficiencias, no parecen arrojar un balance excesivamente positivo. En el nuevo ciclo de planificación, poco o nada se podrá avanzar si las verdaderas dificultades persisten. La falta de verificación sobre las fuentes de los datos contenidos en los informes, con ausencia de actores independientes, así como el retraso excesivo de su publicación no servirá para retroalimentar la programación siguiente o en su defecto corregir algunas de las desviaciones detectadas. El retraso de información que no se sanciona y que parece acumularse en cada documento se perpetúa gracias a la complicidad de instituciones, políticos y técnicos.

Cabe resaltar que tampoco el avance es notorio cuanto se insiste, como la Comunicación que elabora la SGCD en sustitución del PACI, en la fragmentación de la planificación por agentes, ya que excluye a la AECID y a la cooperación descentralizada, así como el resto de actores, dificultando la concentración (coordinación y

---

mediterránea en países como Túnez, Egipto o Siria (incluyendo un acuerdo con otras regiones, como el MERCOSUR). Prioriza países de renta media, países con profundas desigualdades y bolsas de pobreza y exclusión.

Izquierda Unida (IU): cambio del modelo actual que aboca a la pobreza a la mitad de la población mundial, promoviendo iniciativas en las que los Derechos Humanos sean cumplidos y defendidos, y que consideren a la cooperación al desarrollo como una política pública aumentando recursos y promoviendo una estrategia europea común.

Unión Progreso y Democracia (UPyD): UE como el principal actor internacional en cooperación en pos del desarrollo global y sostenible. Propone impulsar desde la cooperación europea la democratización de los Estados receptores de AOD, eficacia y flexibilidad. Prioridad de Estados en situaciones de extrema pobreza, víctimas de conflictos y regiones emisoras de migración masiva por razones económicas es indispensable para eliminar las causas últimas de flujos migratorios

complementariedad) sobre una agenda conjunta como la que se pretende inspirar en la propia participación española en la Agenda post-2015.

Si lo mencionado hasta ahora es un desafío en sí mismo de cara a justificar las reformas emprendidas, la supresión del Consejo de Cooperación en la Comunidad de Madrid carece de argumentación alguna. Su condición de ausencia presupuestaria, convierte esta maniobra en un atentado directo contra la participación e implicación ciudadana con la política de Ayuda al Desarrollo.

En cuanto a la relación del FRONPRODE con las empresas, quizás se consiga una utilización plena del instrumento sin que el coste sea demasiado alto o quizás nos devuelva a los tiempos, todavía demasiado cercanos, en que era urgente una reforma para convertir en desarrollo el negocio de unos pocos y evitar el endeudamiento de los más vulnerables.

Finalmente, no me gustaría terminar la sección sin manifestar la sensación de fraude en las últimas elecciones al Parlamento europeo. España realiza su mayor contribución presupuestaria de AOD a la UE, pero no existe ningún compromiso con el desarrollo. La crisis tolera romper los compromisos, olvidar Declaraciones y vulnerar Derechos y a las viejas democracias europeas solo parece conmovirla el crecimiento económico y el ajuste fiscal. Siendo el mayor donante del mundo, y dada su experiencia reciente, podría implicarse en el fin de la política de Ayuda tal y como se ha entendido hasta ahora (dirigida por los intereses que perpetúan a los Estados enriquecidos) para abrir paso a un paradigma distinto donde enfrentarse a las desigualdades actuales se encuentre en el mismo camino de la erradicación de la pobreza en el Mundo y no necesariamente vinculado al crecimiento económico de la zona euro y del sistema financiero internacional.

reseñas

# Las naciones oscuras

## Una historia del Tercer Mundo

VIJAY PRASHAD

*Ediciones Península, Barcelona, 2012*

**E**l historiador y periodista Vijay Prashad presenta un interesante trabajo de investigación que relata, de una forma muy especial, la historia del Tercer Mundo.

Su obra, originalmente titulada *The Darker Nations* (2007), propone un recorrido histórico a través del análisis de diferentes eventos que marcaron el rumbo de la idea del Tercer Mundo. Cada sección del libro se dedica a una ciudad o una localidad en la que explica su historia, sus principales eventos y movimientos políticos. Comienza su recorrido en París, cuna de la Revolución Francesa y capital del país que se olvidó de la *liberté*, la *égalité* y la *fraternité* cuando se trataba de sus colonias, y lo termina en la Meca, donde el factor religioso-cultural llega a convertirse en un punto álgido para el proyecto del Tercer Mundo. Durante el trayecto, relata los principales acontecimientos que llevaron a *Las Naciones Oscuras* a trazar un plan de acción político para hacer cumplir sus reivindicaciones ante el sistema internacional.

La historia que cuenta *Las Naciones Oscuras* está inmersa en las luchas, encuentros y desencuentros de los países y los pueblos que las conforman. Deja muy claro, sobre todo para los que aún no se han enterado, que “El Tercer Mundo no fue un lugar. Fue un proyecto”. Un proyecto que encuentra sus raíces en la lucha contra el colonialismo y la dominación. Por el que los pueblos de Asia, África y América Latina sumaron sus desdichas y aspiraciones para construir un mundo nuevo en el que primara la igualdad política, económica, social y cultural.

Deja muy claro también que las diferentes alianzas que se crearon en el marco del Tercer Mundo (G-77, Movimiento de los No Alineados, grupo afro-asiático, Liga Árabe, Liga Antiimperialista, etc.), contrariamente a lo que se afirma en la literatura especializada, no se consideraban unidas por razones culturales o económicas, sino que se había agrupado en un movimiento político en contra de los tentáculos del imperialismo.

El autor ofrece “un argumento amplio sobre la naturaleza del proyecto político del Tercer Mundo y sobre las causas y las consecuencias de su declive”. Pretende recordarnos la inmensa labor que realizaron sus protagonistas al intentar “que quienes carecían de poder mantuvieran un diálogo con los poderosos para tratar de hacerlos responsables de sus actos”. No presenta una visión idealizada del Tercer Mundo, todo lo contrario, expone la imagen que el propio Tercer Mundo tenía de sí mismo, se esfuerza por entenderlo y critica sus fallos internos.

Diferencia las luchas antiimperialistas del bloque Asia-África-Países Árabes y del bloque latinoamericano, destacando que los Estados latinoamericanos vivían en una “órbita imperial alternativa” y que el foco de su lucha “no era la vieja Europa sino el nuevo Yanqui”. Pero ambos bloques consiguen un punto de encuentro cuando se hicieron conscientes de que estaban siendo sometidos por el mismo capital global. A partir de eso la relación fue más estrecha y convivieron, aún con sus diferencias, en favor de la construcción de un proyecto político que equilibrara las fuerzas políticas en el mundo. Sin embargo, el Proyecto del Tercer Mundo sucumbió ante un mar de dificultades.

Muchos consideran que este fracaso está relacionado con un intento por homogeneizar la historia y la cultura del Tercer Mundo, o por la exaltación de los nacionalismos, o por su simpatía por las ideas socialistas irradiadas por la URSS. En *Las naciones oscuras* el autor plantea que las presiones externas e internas debilitaron el proyecto político del Tercer Mundo porque “por primera vez en la historia mundial, una mayoría del mundo se había puesto de acuerdo sobre los contornos generales de un proyecto para crear justicia social sobre la Tierra”. En la práctica, “cuando el proyecto se enfrentó a la tarea de gobernar, empezó a empañarse con rapidez. Uno de los motivos [...] fue que el Tercer Mundo no consiguió debilitar de verdad las profundas raíces que la aristocracia terrateniente y financiera habían echado en los mundos sociales y políticos gobernados desde arriba en su momento por las potencias imperiales y sus sátrapas locales”. Además, las políticas de ajuste estructural terminaron siendo parte de una estrategia ejecutada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para estrangular a los países del Tercer Mundo, mellando su fuerza política, desprestigiándola y haciéndola cada vez menos creíble.

Estas y muchas otras cuestiones están planteadas a lo largo de las 509 páginas que nos ofrece Vijay Prashad en su obra. Es un libro altamente recomendable para todas aquellas personas que quieran conocer el proyecto político del Tercer Mundo y salir de la superficialidad de los tópicos que sobre él han recaído. Arroja un poco más de luz sobre la historia de ese proyecto que sucumbió pero cuyas reivindicaciones y propuestas están más que vigentes en la actualidad.

*Tahina Ojeda*

# Tendencias hacia la regionalización mundial en el ámbito del siglo XXI: América, Asia, África, Europa y Medio Oriente

PEDRO MANUEL RODRÍGUEZ SUÁREZ (COORD.)

*Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/  
Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México, 2013*

**E**n mayo de 2013 fue publicado el libro *Tendencias hacia la regionalización mundial en el ámbito del siglo XXI: América, Asia, África, Europa y Medio Oriente*. La obra, de 558 páginas, es producto del trabajo impulsado por el Cuerpo Académico “Política Exterior y Cooperación Internacional” de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

La obra está dividida en 8 partes y 18 capítulos que fueron elaborados con la colaboración de 23 destacados investigadores e investigadoras especialistas en cada una de las regiones en estudio y provenientes de las siguientes universidades: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México), Universidad del Pacífico (Chile), Universidad de Varsovia (Polonia), Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (México), Universidad Central de Chile (Chile), Universidad Complutense de Madrid (España), Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México (México), Universidad de Colima (México), Universidad Maria Curie-Skłodowska (Polonia), Universidad de las Américas (México), Universidad Nacional de la Patagonia-San Juan Bosco (Argentina) y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (México).

Su contenido parte de la base de que el regionalismo adquiere un gran impulso después de la Guerra Fría como consecuencia del cambio en la estructura internacional global y los “enormes retos que enfrentan los países inherentes a la globalización mundial”. Plantea que el regionalismo a día de hoy sigue jugando “un papel sine qua non en las relaciones internacionales” porque, entre otras razones, ningún país tiene la capacidad de responder de manera aislada o individual a los desafíos que supone el contexto actual en el que vivimos; de forma tal que la cooperación y las alianzas regionales se vuelven cada vez más necesarias.

La obra presenta, en su primera parte, el cuerpo teórico y conceptual de los regionalismos con una aproximación a las escuelas de pensamiento y sus diferentes posturas. De la segunda parte en adelante, los capítulos analizan y ponderan los procesos de regionalización y de cooperación en América, Asia, África, Europa y Medio Oriente; describiendo su evolución y principales hitos,

precisando las potencialidades y los problemas que tienen lugar en cada región y analizando sus principales estrategias de asociación y cooperación.

De la lectura de los diferentes capítulos se aprecia que los procesos de regionalización, con independencia de sus variantes y niveles de intensidad, “son irreversibles debido al fenómeno de la globalización y al sistema capitalista global”. Dichos procesos no son inmutables y tampoco siguen necesariamente los mismos patrones en todos los casos. Dependerá de los intereses compartidos, la similitud o, al menos, la compatibilidad de los sistemas económicos y políticos, el idioma y la cultura, entre otras variables.

Sin duda es un libro de consulta muy útil para aquellas personas interesadas en obtener una visión general sobre los diferentes procesos de regionalización a lo largo y ancho del planeta. Es de fácil lectura y permite al lector o lectora de cualquier disciplina obtener una panorámica general de la evolución de los diferentes procesos de regionalización y el conocimiento de su estado actual.

*Tahina Ojeda*

# Marco institucional y régimen jurídico del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

ALDO J. GARCÍA

*Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, n° 424, enero, 2014*

**F**undado en 1959, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es la mayor fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe. Por su parte el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) se fundó en 1944 y fue la primera institución del grupo del Banco Mundial. Aldo J. García analiza en este libro la naturaleza jurídica de ambos entes y el derecho que les resulta aplicable, tanto a ellos mismos como sujetos de derecho como a los actos jurídicos que producen. Muy bien fundamentado y documentado con citas de juristas y fallos de la Corte Suprema de Justicia argentina, el presente estudio reproduce parcialmente y actualiza una tesis doctoral del propio autor titulada: *Derecho administrativo de fuentes internacionales. Contrato de préstamo con organismos internacionales (2002)*.

A priori se trata de un libro destinado a expertos en Derecho Internacional pero gracias a su bien estructurado corpus teórico también podrán disfrutar de su lectura estudiantes que quieran profundizar en el marco jurídico de instituciones públicas internacionales. El objeto de estudio elegido es de gran dificultad ya que gran parte de la producción sobre el tema se encuentra dentro de las propias organizaciones, en forma de dictámenes, actas o papeles de trabajo y que, en su mayoría, no están a disposición del público limitando el análisis desde el exterior. No obstante, en este número de enero de la Revista Argentina del Régimen de Administración Pública se reflexiona ampliamente sobre el papel actual y futuro del BID y del BIRF haciendo hincapié en sus fortalezas y debilidades.

Tras una parte introductoria que nos acerca a los conceptos básicos (con un útil glosario para los neófitos en el tema) el autor realiza un análisis exhaustivo sobre ambos organismos internacionales. Los ámbitos estudiados son: marco jurídico, organización y administración, capital, operaciones de crédito, incumplimiento e insolvencia del prestatario, inmunidades y privilegios y contratos de préstamo. Particularmente reseñable es la forma de abordar al inicio del libro las diferencias y semejanzas entre el derecho interno, nacional de cada país y el derecho internacional, así como la evolución de estos conceptos en el tiempo.

El libro se cierra con una serie de apéndices sobre los convenios constitutivos del BIRF y del BID que completan la visión global sobre estas instituciones. En uno de estos apartados vemos que el financiamiento de proyectos específicos para el desarrollo de los países miembros no debería ser algo secundario sino primordial. Así lo establecen sus respectivos documentos constitutivos, al atribuirle al BIRF la misión de: *coordinar los préstamos que haga o garantice con los préstamos*

*internacionales tramitados por otros conductos, en forma tal que se atiendan, en primer término, los proyectos, grandes o pequeños, que fueren más útiles y urgentes. Más explícito incluso es el desarrollo del concepto en caso del BID: proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos. Sobra añadir, que actualmente dichos fines se hallan muy cuestionados en la práctica debido a la crisis financiera.*

Este trabajo es una valiosa contribución al campo del derecho público vinculado a instituciones bancarias multilaterales y debe servir de referencia para futuros estudios. Se trata de un ámbito que evoluciona permanentemente y que suele ser tratado solo por encargo directo del BID o del BIRF. Los trabajos rigurosos e independientes como el aquí reseñado fomentan el debate dentro del mundo académico y consiguen hacernos avanzar hacia unas instituciones públicas globales más eficientes.

*Jacob Amo*

# Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano

CARLO TASSARA

*Ediciones UNAULA, 302 páginas, Medellín, 2013*

**L**a publicación de este libro llega en un momento más que oportuno. En efecto, después de unas arduas negociaciones a lo largo de 2013, la Unión Europea (UE) aprobó y consolidó el presupuesto comunitario para el periodo 2014-2020, definiendo los recursos que el bloque dedicará a la cooperación para el desarrollo, una de sus señas de identidad como “potencia civil solidaria”.

Sin embargo, nos encontramos en un contexto diferente al de hace una década. La crisis económica se ha traducido en zozobra política y desafección ciudadana, acechando el futuro de la zona Euro y de la libre circulación. A la vez, su sombra se cierne sobre el proyecto europeo y la desintegración es ya una amenaza real azuzada por los euroescépticos o por el auge de la extrema izquierda y derecha, cuando no por el *austericidio* provocado por la Troika (Comisión, Banco Central Europeo y FMI).

Con este telón de fondo, los Estados Miembros y las instituciones comunitarias están redefiniendo su política de cooperación hacia América Latina, adaptando sus instrumentos a las nuevas circunstancias y modulando el tipo de ayuda que quieren ofrecer a partir de un “enfoque de diferenciación” en una región donde la totalidad de sus países están clasificados en el rubro de “renta media”. Tal es el espíritu y la letra del “Programa para el cambio”<sup>1</sup> y del “Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo”<sup>2</sup>.

El libro de Carlo Tassara<sup>3</sup>, profesor italiano que alterna su trabajo en la Universidad de Roma *Sapienza* con periodos de estudio y docencia en varios posgrados en Colombia, destaca por su carácter didáctico, por su profundidad histórica y política y por el detalle en la secuencia de acontecimientos que han configurado la actual fisonomía de la cooperación para el desarrollo, en general, y de la cooperación de la UE, en el mundo y en Latinoamérica, en particular. Además, sin olvidarse del contexto geográfico desde el que escribe, se presenta la Cooperación Sur-Sur (CSS) de Colombia enfatizando su proyección hacia el espacio mesoamericano y caribeño.

1 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas. 13.10.2011. COM (2011) 637 final.

2 Reglamento (UE) n° 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2014.

3 Más informaciones sobre el autor disponibles en: <https://uniroma1/academia.edu/CarloTassara>

La estructura del libro se organiza en torno a cinco capítulos. En el primer capítulo titulado “Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo. Políticas, actores y paradigmas” se realiza un recorrido de tipo histórico sobre la evolución de la cooperación en función de los paradigmas de desarrollo predominantes en la segunda mitad del siglo XX, seguido de la consideración de los nuevos paradigmas del siglo XXI que suscitan “viejas contradicciones y desafíos futuros”.

El segundo capítulo presenta dos partes diferenciadas. En un primer instante se analizan los rasgos de la cooperación al desarrollo de la UE así como sus modalidades, organización institucional y distribución sectorial y geográfica. En un segundo momento el foco analítico se sitúa en las relaciones de cooperación entre la UE y América Latina, trazando tres ejes de concentración: la asociación estratégica, el énfasis en la cohesión social y la necesidad de reformular el diálogo birregional como consecuencia de la crisis económica, del ascenso latinoamericano y de la pérdida de atractivo del modelo europeo, en un contexto de debilitamiento del regionalismo como estrategia de relación con la región en aras del bilateralismo.

En los capítulos tercero y cuarto se abordan en profundidad dos vertientes de la cooperación euro-latinoamericana, a saber, la importancia del desarrollo local y territorial como generadores de cohesión social, identificando buenas prácticas de los cooperantes en Colombia y, no menos importante, las lecciones que pueden extraerse de uno de los programas “estrella” de la Comisión Europea en América Latina: EUROSociAL.

Finalmente, la obra dedica su quinto y último capítulo a profundizar en la Cooperación Sur-Sur, identificando los pasos lentos que la UE va dando para generar instrumentos y modalidades que produzcan sinergias con la cooperación realizada entre países en desarrollo, como el caso de la Cooperación Triangular. Como estudio de caso se propone un recorrido por la cooperación de Colombia, calificado como “país emergente”, con una política y praxis de la cooperación que se remonta a los años 70 del siglo XX, pero que se consolida en la primera década del siglo XXI, gracias a su liderazgo (controvertido) en el debate sobre la eficacia de la ayuda y en el papel que le cabría a la CSS. En lo referente a su ejecución, se destacan los datos relativos a la cooperación colombiana en los informes de la CSS de la Secretaría General Iberoamericana y los logros impulsados por la Agencia Presidencial de Cooperación (APC) en Mesoamérica y el Caribe o en los sistemas de información, “mapas de la cooperación”, experiencia compartida con Uruguay.

El autor nos brinda una visión panóptica, tanto conceptual como operativa, política como técnica, histórica como actual, de los temas clave de la cooperación internacional para el desarrollo en este siglo XXI, apoyándose en recursos gráficos, flujogramas y organigramas, cronologías o cuadros explicativos que amenizan y facilitan la comprensión, no solo para los profanos, de los complicados procesos de toma de decisiones, por ejemplo, de las relaciones exteriores de la UE.

En definitiva, una obra necesaria para los estudiosos de las relaciones entre la UE y América Latina, pero también para un público más amplio que se acerca a las dinámicas de la

cooperación y a sus transformaciones de la mano del fenómeno del “ascenso del Sur”, como tituló el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo su último Informe de Desarrollo Humano<sup>4</sup>.

*Bruno Ayllón Pino*<sup>5</sup>

- 
- 4 Más informaciones sobre el libro disponibles en: <http://www.librosyeditores.com/tiendalemoine/ciencias-sociales-y-humanas/3183-cooperacion-desarrollo-relaciones-internacionales-politicas-publicas-9789588366784.html>
- 5 Docente e investigador PROMETEO (Senescyt) en el Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador e investigador asociado al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM).

---

# NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- 】 Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- 】 La extensión del trabajo será de entre 4.000 y 4.500 palabras. No deberán sobrepasar las 10 páginas en papel DIN A 4, en Times New Roman 12, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- 】 En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono y fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe también incluir un breve Currículo Vitae.
- 】 Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español, en inglés y en francés, que no excederá de 5 líneas, así como una enumeración de las palabras clave.
- 】 Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.
- 】 Las notas irán siempre a pie de página.
- 】 Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

**LIBROS:** APELLIDOS del autor, nombre: Título del libro, editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: La encrucijada del desarrollo humano, IUDC-Los libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.

**ARTÍCULOS:** APELLIDOS del autor, nombre: "Título del artículo", Nombre de la revista, número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.

- 】 Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).

---

# PUBLICACIONES DEL IUDC

## Serie “Desarrollo y Cooperación” *Coediciones IUDC - Los Libros de la Catarata*

---

- PREBISCH, Raúl: *Los caminos del desarrollo. Lecciones*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.
- BARDI, Ugo: *Los límites del crecimiento retomados*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2014.
- RÍOS, Xulio (coord.): *Las relaciones hispano-chinas. Historia y futuro*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.
- SANTAMARÍA, Antonio y GARCÍA BURGOS, Jorge (coords.): *Regreso al futuro. Cultura y desarrollo en África*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.
- AYLLÓN, Bruno y OJEDA, Tahina (coords.): *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.
- POSTEL-VINAY, Karoline: *G-20. Laboratorio de un mundo emergente*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- PÉREZ GALÁN, Beatriz (ed.): *Antropología y desarrollo. Discurso, práctica y actores*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- CAPARRÓS, Neus; RAYA, Esther; LARRAZ, Irene, PEÑA, Giovanna Brito: *La experiencia de la cooperación al desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- Evaluación de proyectos de Ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- LEYRA, Begoña: *Las niñas trabajadoras. El caso de México*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- SOTILLO, José Ángel: *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2011.
- DE LA FUENTE, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional: El papel de los Gobiernos locales y regionales*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- ECHART, Enara, CABEZAS, Rhina y SOTILLO, José Ángel (coords.): *Metodología de Investigación en Cooperación para el Desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (coords.): *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- FONSECA JR, Gelson: *El interés y la regla, Multilateralismo y Naciones Unidas*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene y TEIJO GARCÍA, Carlos (eds.): *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2009.

revista española de  
**desarrollo  
y cooperación**

**nº 34**

Primavera-verano de 2014

**TRABAJO DECENTE Y DESARROLLO**

Introducción. El empleo de calidad como motor del desarrollo ..... E. TINOCO  
Crecimiento, formalización y desarrollo: el caso de Perú ..... J. CHACALTANA Y C. RUIZ  
Más allá de la crisis: el empleo juvenil en España, 2006 a 2012 ..... V. FARBER Y G. ALLARD  
Prevención y erradicación del trabajo infantil en América Latina: una lucha compartida en el Proyecto Regional IPEC-OIT/AECID ..... E. MONTOBIO, G. DEMA Y M. OLAVE  
La adecuación de la protección por desempleo ..... J. CABEZA  
Pasado y presente de la protección de la maternidad en los convenios de la OIT y en España ..... M. A. BALLESTER  
Trabajo decente en América Latina: ¿mito o realidad? ..... V. TORRES  
Gobernanza y medios de solución autónoma de conflictos laborales. La experiencia española ..... M. BORRERO  
Una mirada crítica desde los movimientos sociales al mundo del trabajo ..... D. BOYANO  
¿Acaso era el lobo tan fiero como lo pintaban? El Servicio Europeo de Acción Exterior y la Política de Desarrollo de la Unión Europea ..... I. N. GONZÁLEZ  
¿Reconduciendo el camino? La agenda global de la cooperación internacional para el desarrollo. Primer semestre 2014 ..... I. P. PRADO Y P. M. RODRÍGUEZ  
Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (octubre de 2013 a abril de 2014) ..... J. SURASKY  
Sección de la política española de la cooperación internacional y desarrollo 2014 y el avance hacia la irrelevancia de una política de ayuda al desarrollo con menos ciudadanía y más control financiero ..... K. CASCANTE

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

**BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN**

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

**Cuotas anuales**

- España (suscripción normal) 25 euros  
 España (suscripción de apoyo) 30 euros  
 Europa 30 euros  
 Resto del mundo 40 dólares USA

**Datos Personales**

Nombre y apellidos \_\_\_\_\_  
Empresa / Institución \_\_\_\_\_  
Dirección \_\_\_\_\_ Tel. \_\_\_\_\_  
Código postal \_\_\_\_\_ Ciudad \_\_\_\_\_  
Correo electrónico \_\_\_\_\_ Factura: Sí  No  CIF \_\_\_\_\_

**La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:**

- Transferencia bancaria  
 Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación  
 Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja \_\_\_\_\_  
Dirección de la Agencia \_\_\_\_\_  
Código postal \_\_\_\_\_ Ciudad \_\_\_\_\_ Provincia \_\_\_\_\_

Código entidad \_\_\_\_\_ Código sucursal \_\_\_\_\_ Dígito control \_\_\_\_\_ Número de cuenta \_\_\_\_\_

**Muy Señores Míos:**

Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* que se les presentará a nombre, por un valor de **Atentamente,**

Fecha \_\_\_\_\_ Firma \_\_\_\_\_

**Enviar a:**

**IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 65. 6ª PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA  
TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14**



