

Decimoctava
Reunión Regional
Americana

Lima, Perú

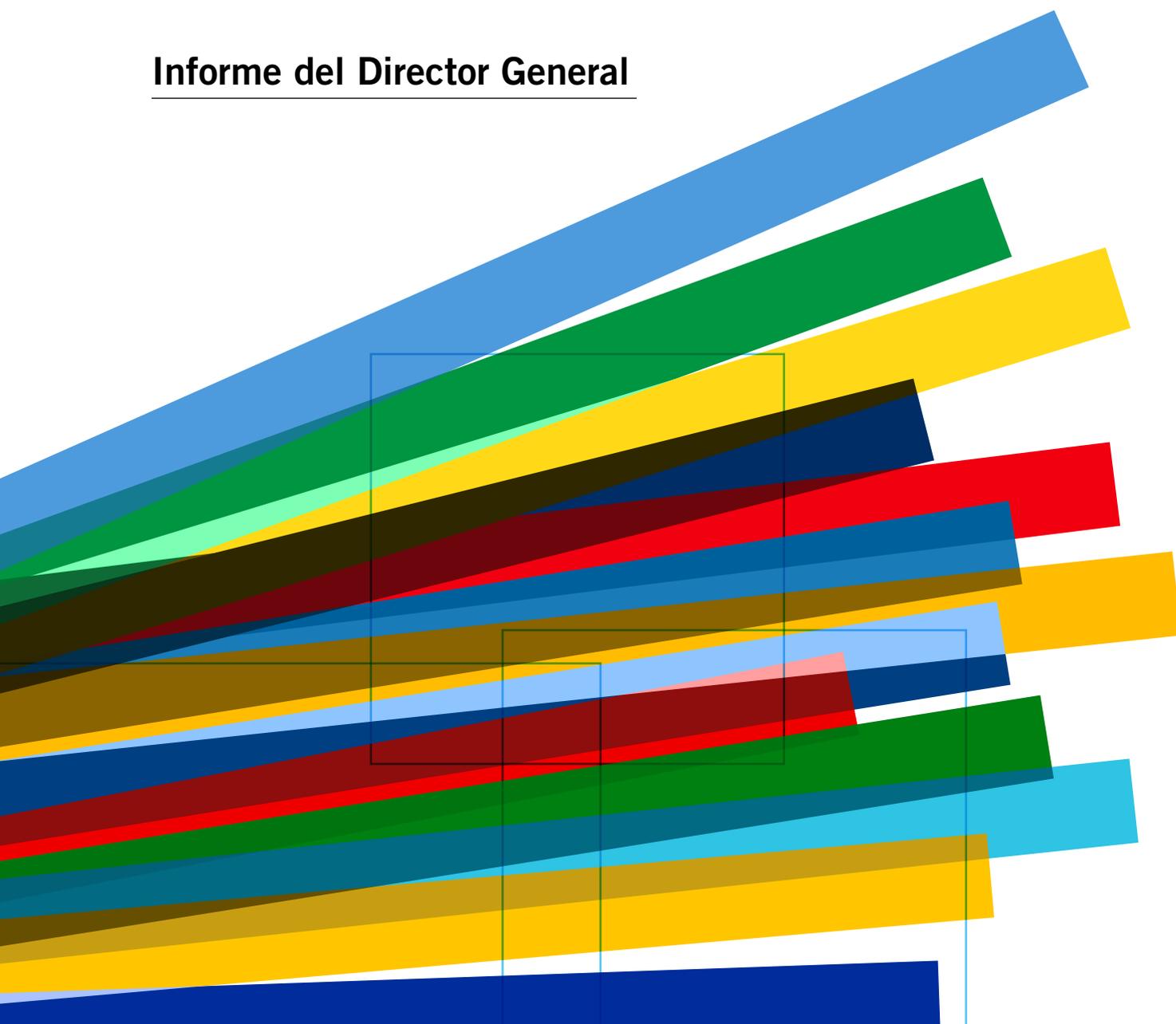
13-16 de octubre de 2014



Organización
Internacional
del Trabajo

Las Américas ante los retos del siglo 21: empleo pleno, productivo y trabajo decente

Informe del Director General



Las Américas ante los retos del siglo 21: empleo pleno, productivo y trabajo decente

Decimoctava
Reunión Regional
Americana

Lima, Perú

13-16 de octubre de 2014



Organización
Internacional
del Trabajo

Las Américas ante los retos del siglo 21: empleo pleno, productivo y trabajo decente

Informe del Director General

ISBN: 978-92-2-329055-9 (impreso)
ISBN: 978-92-2-329056-6 (web pdf)
ISSN: 0251-382X

Primera edición 2014

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org ó biblioteca_regional@ilo.org

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

Impreso en Perú

ÍNDICE

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS **6**

PARTE 1 **7**

Las Américas ante los retos del siglo 21: empleo pleno y productivo y trabajo decente

- 1.1. Introducción 7
- 1.2. Crecimiento económico y cambios en el mundo del trabajo 11
- 1.3. El desarrollo que queremos: crecimiento integrador con inclusión social y formalización laboral 21
- 1.4. Reflexiones finales sobre el diálogo social y el papel de la OIT 30

PARTE 2 **35**

El desempeño de la OIT en América Latina y el Caribe (2010-2014)

- 2.1. Introducción 35
- 2.2. Estructura y recursos de la OIT en América Latina y el Caribe 35
- 2.3. Principales avances y contribución de la OIT 37

REFERENCIAS **55**

ANEXO **59**

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ACT/EMP	Oficina de Actividades para los Empleadores (OIT)
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores (OIT)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CARICOM	Comunidad del Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas)
CEPALSTAT	Bases de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo (OIT)
CSA-TUCA	Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas / Trade Union Confederation of the Americas
CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
FORLAC	Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (OIT)
ISP	Internacional de Servicios Públicos
MIPYME	Micro, pequeñas y medianas empresas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OIT	Organización Internacional del Trabajo / Oficina Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (OCDE)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PYME	Pequeñas y medianas empresas
SCORE	Promoción de Empresas Competitivas y Responsables (OIT)
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Brasil
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje - Colombia
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Brasil
SIALC	Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe (OIT)
SIMAPRO	Sistema Integrado para la Medición y el Avance de la Productividad (OIT)
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

PARTE 1

Las Américas ante los retos del siglo 21: empleo pleno y productivo y trabajo decente

1.1. Introducción

1. En mi primera Reunión Regional Americana como Director General de la OIT, me complace presentar un informe que reconoce la gran importancia de la región de las Américas para la Organización, destaca avances recientes y advierte sobre algunas señales preocupantes relacionadas con la capacidad del crecimiento económico para generar mayor inclusión social y empleo de calidad en el continente.

2. ¿Se ha llegado a un límite en los modelos económicos ensayados en los últimos quince años, que han tenido como consecuencia un crecimiento moderado pero sostenido? ¿Cuáles son los principales obstáculos que encuentran los países de la región para generar mayor inclusión social y empleos de calidad? ¿Qué alternativas existen y cuál debe ser el papel de la OIT para promover cambios sustantivos y sostenibles? Estas son las tres preguntas principales planteadas en este documento con la finalidad de estimular un debate abierto y generar ideas que orienten la acción de la OIT en el futuro inmediato.

3. Sabemos que las Américas es una región heterogénea, donde se encuentran algunas de las economías más avanzadas, junto a economías emergentes, un gran bloque de países de ingresos medios y otros que se ubican todavía entre los más pobres a nivel global. Sin embargo, pese a sus diferencias, todos los países han aceptado y promueven activamente los principios del Programa de Trabajo Decente, que se ha incorporado al discurso y a la acción en las Américas como en ninguna otra parte del mundo. Esto se refleja en un apoyo general de gobiernos, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores a la labor de la OIT, apoyo que se reafirma tanto en el reconocimiento a sus aportes, como en las críticas constructivas que nos ayudan a crecer como Organización y como Oficina.

4. La Reunión Regional Americana de 2014 se produce en un momento de incertidumbre global. La lenta recuperación de la economía mundial, desigual y volátil, no genera todavía efectos positivos visibles en el empleo y el bienestar de la mayoría de la población. Los países de las Américas no son ajenos a esta situación, que se ha traducido en un incremento de la desigualdad en los Estados Unidos y el Canadá y en una desaceleración de las tendencias positivas recientes en los países emergentes y en desarrollo. En América Latina y el Caribe, los grandes avances en la reducción de la pobreza, la indigencia y el desempleo conseguidos en la última década podrían estar llegando a un límite, determinado tanto por el contexto internacional como por las características de sus economías.

5. Es preciso reconocer y celebrar los progresos realizados en los últimos años por los países de América Latina y el Caribe, así como la evolución positiva reciente en el desempeño del mercado de trabajo en los Estados Unidos y el Canadá. Al mismo tiempo, tenemos la obligación de estar vigilantes ante los indicios de un cambio en el ciclo económico que afecta de manera diversa a la región de las Américas, en el caso de América Latina y el Caribe con una clara tendencia a la desaceleración, así como de señalar la persistencia de algunos problemas centrales que afectan el desarrollo del continente.

Desigualdad y economía informal

6. Uno de los problemas persistentes de la región es la desigualdad en la distribución del ingreso y en el acceso a bienes, servicios y oportunidades. Este es un desafío que es preciso enfrentar de manera prioritaria e inmediata para que la globalización sea más justa y socialmente sostenible, tal como señala la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008.

7. La desigualdad es un signo distintivo de las economías y sociedades de América Latina y el Caribe desde hace muchas décadas. Subsisten en estos países brechas sustanciales en el acceso a la salud, la educación de calidad, el empleo formal y la protección social. La desigualdad también comienza a ser una preocupación en los países de América del Norte¹. La reducción de la desigualdad favorece el bienestar común y la gobernabilidad democrática.

8. En América Latina y el Caribe la desigualdad y la economía informal son dos facetas de una misma realidad: la baja productividad, que se origina en las asimetrías de su estructura productiva y que impacta directamente en el mercado de trabajo. Esta realidad se hace visible en la pequeña empresa no registrada que produce apenas lo suficiente para subsistir y cuyos trabajadores no tienen seguridad social, reciben ingresos insuficientes, incluso por debajo del salario mínimo. Se refleja en los niños y niñas obligados a trabajar cada vez que uno de estos trabajadores se enferma o es despedido. Se constata en el campo, en las pequeñas explotaciones agrícolas que no encuentran servicios para desarrollarse o mercados para sus productos. Se observa en el rostro de la vendedora ambulante de comida que trabaja por cuenta propia, del joven que sólo puede acceder a un empleo precario, del emprendedor que es incapaz de desentrañar la madeja burocrática para crear su empresa, de la empleada doméstica que no tiene jornada de descanso, del taxista informal que posee un título de ingeniero, del inmigrante indocumentado sin ningún tipo de protección, y del trabajador subcontratado informalmente que carece de derechos.

9. En la región hay también, evidentemente, ejemplos de éxito en emprendimientos grandes y pequeños, en sectores rurales y urbanos, con capital público o capital privado, que producen en niveles y con estándares competitivos internacionalmente. Estos casos en general están desvinculados de la realidad de los sectores menos productivos. De hecho, la falta de articulación entre los sectores más productivos de la economía, tecnológicamente avanzados y que generan pocos puestos de trabajo, y los menos productivos, que representan la mayor parte del empleo, es una causa principal de la desigualdad y de la persistencia de la informalidad en América Latina y el Caribe.

10. El **capítulo 1.2** de este informe explica con mayor detalle la evolución económica reciente con un foco especial en la situación de América Latina y el Caribe, destacando cómo el crecimiento moderado pero sostenido, basado sobre todo en exportaciones primarias, ha generado recursos para combatir la pobreza pero se ha mostrado insuficiente para reducir la desigualdad o para formalizar el empleo en la misma proporción. La inclusión social generada por las políticas que han permitido el crecimiento es, por lo tanto, vulnerable. Los datos disponibles muestran que se han generado nuevos estratos medios, surgidos de la disminución de la pobreza, las políticas sociales y el moderado incremento del empleo formal. Sin embargo, una buena parte de esta nueva clase media se encuentra aún en la frontera de la informalidad o convive entre el mundo formal y el informal y está muy desprotegida ante cualquier incidencia o cambio en las circunstancias personales, familiares o comunitarias. En un nivel macro, es preocupante la reducción del porcentaje del PIB que se destina a salarios y remuneraciones por el trabajo, situación que pone en peligro la sostenibilidad social y económica del crecimiento al afectar la función distributiva del mercado laboral.

1. En los Estados Unidos, la desigualdad en la distribución de los «ingresos de mercado», medida por el índice de Gini, se incrementó en dos puntos porcentuales entre 2008 y 2012, mientras que la desigualdad en la renta disponible subió en más de un punto porcentual (OCDE 2014).

11. Esta situación de ambivalencia y convivencia inestables entre la formalidad y la informalidad afecta no sólo a la calidad de vida de las familias que viven en esta realidad ambigua y frágil, y especialmente a las que se encuentran definitivamente en el empleo informal, sino también al crecimiento mismo, por las distorsiones económicas que genera. Las experiencias más exitosas para hacer frente a esta situación son aquellas en que la transición a la formalidad ha sido promovida por un conjunto integrado de políticas que aborde las múltiples dimensiones del problema, desde la coherencia de las políticas macroeconómicas hasta la productividad de las empresas de menor tamaño, la situación de los trabajadores por cuenta propia, las particularidades del trabajo doméstico, el registro y la fiscalización pública, el cumplimiento de las normas laborales, entre otras.

La transición a la formalidad como estrategia de desarrollo

12. El **capítulo 1.3** del informe aborda los desafíos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe para acelerar la formalización, teniendo en cuenta especialmente las estructuras productivas asimétricas y las políticas e instituciones del mercado de trabajo en la región. El argumento central es que un proceso de formalización efectiva y estable permitirá alcanzar metas de mayor inclusión, igualdad y sostenibilidad en una perspectiva de largo plazo, porque es un ingrediente esencial de una política de desarrollo. La cuestión de generar empleos decentes, esto es, productivos, formales, con derechos y con protección social, está en el centro de esta propuesta.

13. En el terreno económico, se trataría de diversificar la estructura productiva, eliminar barreras de acceso a las tecnologías, a la formación de capital humano y a los mercados globales, para mejorar la competitividad, generar cadenas de valor y superar la dependencia de las exportaciones de productos primarios fortaleciendo la economía real frente a la economía financiera de orientación especulativa. En el ámbito de las empresas, uno de los desafíos es mejorar el entorno institucional, político y jurídico para la promoción de empresas sostenibles que generen empleos formales, de calidad y con pleno respeto de los derechos fundamentales en el trabajo. Esto requiere el diseño de marcos regulatorios apropiados, la mejora de las infraestructuras y el acceso al financiamiento, siempre de acuerdo con la realidad de cada país. La situación de las micro, pequeñas y medianas empresas, donde se concentra la mayoría del empleo en condiciones de baja productividad, informalidad y con limitada protección social, requiere atención especial. Estas empresas deben ser potenciadas para acceder a cadenas productivas que contribuyen a integrarlas activamente a las nuevas dinámicas que será necesario desarrollar en la región. Todas estas acciones se complementan y refuerzan entre sí.

14. El crecimiento económico y el desarrollo productivo son condiciones necesarias pero no suficientes para la aceleración de los procesos de formalización. Se requieren políticas deliberadas de mercado de trabajo y el fortalecimiento de instituciones clave.

15. En los últimos años, los países de la región han desarrollado numerosas iniciativas para la formalización, tanto en el plano de la legislación y su aplicación, como en el diseño de incentivos y el fortalecimiento de instituciones. Estas iniciativas incluyen la adopción de normas específicas, la simplificación de procedimientos, los incentivos tributarios, la capacitación y otras políticas, valiosas en sí mismas, pero que serían más potentes si se prestara especial atención también al marco de la estructura productiva y sus características que producen la informalidad. Esto implicaría trabajar con intervención de múltiples actores, asegurando la coherencia y la complementariedad, de acuerdo con las necesidades de cada país.

16. En América Latina y el Caribe la informalidad tiene muchos rostros. Uno de ellos, destacado en este capítulo, corresponde a los millones de jóvenes que inician su trayectoria laboral en un empleo informal. Es prioritario atender esta problemática, pues las políticas que

favorecen un primer empleo formal tendrán seguramente mayor impacto, así como efectos mucho más perdurables.

Diálogo social efectivo como fundamento de la estrategia de desarrollo con trabajo decente

17. El **capítulo 1.4** destaca la necesidad de fortalecer un diálogo social efectivo en la región.

18. Es indudable que la participación activa de organizaciones de trabajadores y empleadores fuertes y representativas en la discusión y la ejecución de una estrategia de desarrollo es esencial para conseguir resultados duraderos. Sin embargo, la profundidad y la efectividad del diálogo social en la región es una razón de preocupación. Aunque la crisis generó en muchos países un acercamiento entre los interlocutores sociales y los gobiernos para consensuar políticas anticíclicas, en la actualidad son más los casos de conflicto que de coincidencia. La confianza no es frecuente. Son pocas las instituciones de diálogo que funcionan eficazmente y de manera regular como órganos de consulta o asesoramiento. Los hechos de violencia contra líderes sindicales y empresariales y los obstáculos al ejercicio de la libertad sindical y al derecho a la negociación colectiva siguen ocurriendo en países de la región con lamentable frecuencia. Todo esto afecta la legitimidad y la sostenibilidad de las políticas, con consecuencias negativas sobre la gobernabilidad democrática.

19. Equidad con productividad, formalización y diálogo social son los tres elementos que se proponen en este informe para impulsar un estilo de desarrollo más inclusivo y generador de trabajo productivo y decente. El compromiso de la OIT en las Américas se manifiesta en una voluntad decidida de contribuir a las agendas de acción que están surgiendo en muchos países para crecer con más igualdad, mejor protección social, más y mejores empleos y en sociedades más inclusivas.

20. La promoción del trabajo decente ha sido y es el camino para lograr estos objetivos, tal como han señalado los Ministros del Trabajo de las Américas en su XVIII Conferencia Interamericana (Medellín, octubre de 2013). Este es el tema recurrente, como no podría ser de otra manera, también para los mandantes de la OIT. En 2006, en la Decimosexta Reunión Regional Americana en Brasilia se discutió el documento «Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015». El documento fue asumido como un programa para la promoción del trabajo decente, cuyos progresos fueron revisados en la Decimoséptima Reunión Regional Americana (Santiago de Chile, 2010). Las conclusiones de esta reunión destacaron la prioridad de promover la libertad sindical y de asociación, la negociación colectiva, las empresas sostenibles y la administración del trabajo, en un marco de diálogo social. La **parte 2** de este informe incluye un balance del desempeño reciente de la OIT en estos ámbitos de actuación.

21. Para dar un apoyo sustantivo y relevante a los mandantes también se necesita que el sistema internacional, y muy especialmente la OIT, tenga las capacidades necesarias para acompañar los procesos de cambio en las economías y los mercados de trabajo. La reforma de la OIT en la sede y la revisión de las operaciones en el terreno apuntan en esta dirección, con la finalidad de hacerla más ágil, eficiente y cercana a sus mandantes.

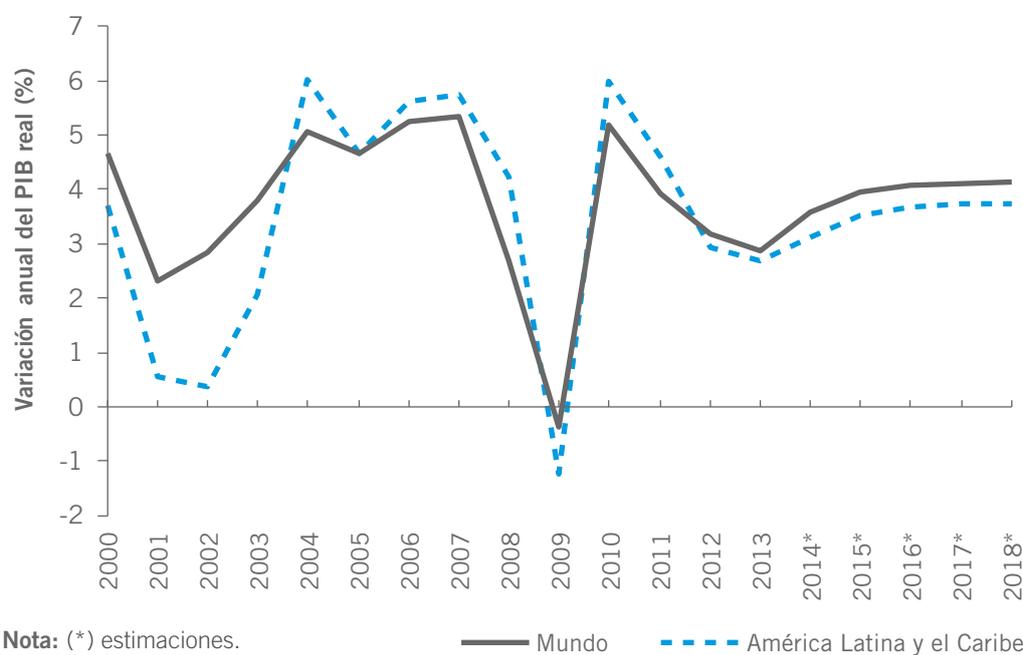
22. La región ha sentado las bases que permiten que seamos optimistas sobre el futuro de las Américas, más allá de las incertidumbres generadas por la coyuntura actual. Está en manos de los propios países y sus actores encontrar el camino que más los acerque a este objetivo compartido, camino en el que siempre encontrarán el acompañamiento eficaz y respetuoso de la OIT.

1.2. Crecimiento económico y cambios en el mundo del trabajo

La primera década del siglo XXI será recordada como un período de crecimiento significativo que ha permitido avances sociales, económicos y laborales sustantivos en los países de América Latina y el Caribe. Surge ahora el desafío de hacer sostenible este progreso: la región ha reducido la pobreza, pero la desigualdad ha disminuido ligeramente y hay al menos 130 millones de personas que trabajan en condiciones de informalidad.

23. En el siglo XXI, las Américas han experimentado tres grandes etapas en términos de crecimiento económico. El primer momento, de expansión, se produjo con posterioridad a la recesión en países desarrollados y a la crisis de Argentina en 2001 y 2002 y llegó hasta la crisis internacional de 2008. Entre 2004 y 2008, el crecimiento promedio del PIB en los Estados Unidos y el Canadá fue del 2,8 por ciento, mientras que en América Latina y el Caribe fue del 4,8 por ciento (gráfico 1), superior al promedio de la región en las últimas décadas, del 3 por ciento. El segundo momento se inició en 2008 y tuvo sus efectos más notables en 2009, cuando el PIB de los Estados Unidos decreció un 2,8 por ciento, el de Canadá un 2,8 por ciento y el de América Latina y el Caribe un 1,2 por ciento, mientras que el decrecimiento mundial fue de 0,4 por ciento. El tercer momento puede ser caracterizado como de recuperación con una tendencia a la desaceleración. En 2010 los Estados Unidos creció al 2,4 por ciento, Canadá al 3,2 por ciento y América Latina y el Caribe al 6 por ciento, mientras que en 2011 estas tasas se redujeron al 1,8 por ciento, 2,5 por ciento y 4,6 por ciento, respectivamente. A partir de entonces los países de las Américas han crecido por debajo del 3 por ciento anual, en promedio, con algunas excepciones.

Gráfico 1. América Latina y el Caribe y Mundo: variación porcentual anual del PIB



24. En la actualidad se discute lo que puede acontecer a partir de 2014. Se espera —con los riesgos que tienen las predicciones en un entorno tan volátil— que los Estados Unidos mejorará su tendencia actual y crecerá a una tasa de alrededor del 2,8 por ciento (FMI). Sin embargo, la

economía mundial crecerá más que la de América Latina y el Caribe entre 2014 y 2018 (3,7 por ciento vs. 3,3 por ciento, en promedio anual). De hecho, se estima que esta región crecerá en el período 2014-2018 casi dos puntos porcentuales menos, como promedio anual, que en la fase de expansión 2004-2008.

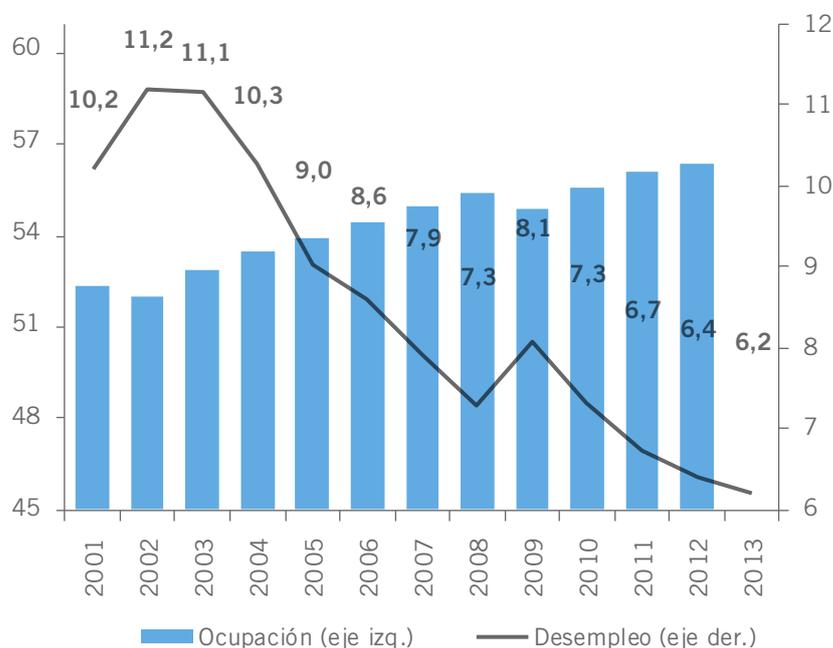
América Latina y el Caribe: crecimiento con mejoras sociolaborales y retos pendientes

25. En los primeros años del siglo XXI, América Latina y el Caribe se benefició de buenos precios de productos básicos y abundantes flujos de financiamiento. Los efectos de este período de crecimiento y de las políticas económicas y sociales que aplicaron los gobiernos de la región han sido notables.

26. Un dato muy significativo es que se logró reducir la pobreza en los hogares del 43,8 por ciento en 2002 al 29,6 por ciento en 2011 y 27,9 por ciento en 2013 (gráfico A1, en anexo). Además, luego de crecer en la década de los noventa, la desigualdad de ingresos personales volvió a caer en la primera década del siglo XXI.

27. En el mercado de trabajo, la OIT ha reportado que las tasas de ocupación pasaron del 52 por ciento en 2002 al 56 por ciento en 2012, mientras que las tasas de desempleo cayeron a niveles mínimos históricos al pasar del 11,1 por ciento en 2002 al 6,2 por ciento en 2013 (gráfico 2). Aun así, los desempleados urbanos representan unos 14,8 millones de mujeres y hombres que buscan trabajo sin conseguirlo.

Gráfico 2. América Latina y el Caribe: tasa de desempleo y tasa de ocupación (en porcentaje)



Fuente: OIT (2013a).

28. Casi la mitad de los desempleados urbanos son jóvenes y la tasa de desempleo juvenil es superior al doble de la tasa de desempleo total. Esto equivale a unos 6,6 millones de jóvenes desempleados en las áreas urbanas de la región. Adicionalmente, seis de cada diez jóvenes ocupados tienen empleos informales y 21,8 millones de jóvenes no estudian ni trabajan. La crisis

mundial del empleo juvenil afecta a millones de personas que corren el peligro de caer en la pobreza, si no se encuentran ya en esta situación.

29. La situación de las mujeres en los mercados de trabajo ha experimentado mejoras en décadas recientes como un aumento en la tasa de participación laboral que llegó al 50 por ciento en 2013, aunque todavía persisten desafíos muy significativos en materia de igualdad de género. El desempleo de las mujeres en América Latina y el Caribe continúa siendo 1,35 veces mayor que el de los hombres. Las mujeres jóvenes representan el 70 por ciento de la población juvenil que no estudia ni trabaja (unos 15 millones).

30. Los salarios medios reales crecieron en la región un 1,8 por ciento anual entre 2006 y 2011, más que en las economías desarrolladas y más que el promedio mundial, si no se incluye a China en estos cálculos. Sin embargo, se observa una desaceleración del crecimiento de los salarios a partir de 2013. Similar tendencia se observa en los salarios mínimos cuyo crecimiento fue de 2,6 por ciento en 2013, por debajo del 6,9 por ciento de 2012. La desaceleración del crecimiento de los salarios es consecuencia pero también causa de la pérdida de dinamismo económico de la región.

31. La cobertura de la seguridad social también se amplió. Entre 2000 y 2012, la cobertura de sistemas de salud pasó de 51,6 a 59,8 por ciento de los ocupados y la cobertura de sistemas previsionales de 51,3 a 60,5 por ciento. Sin embargo, la población ocupada sin ningún tipo de protección sigue siendo muy elevada: al menos tres de cada diez trabajadores no están cubiertos ni en salud ni en pensiones.

32. El empleo informal se redujo de más del 52 por ciento en 2005 al 47,7 por ciento en 2011, cifra que se mantuvo en 2012. El ritmo de crecimiento del empleo formal ha sido menor al del crecimiento económico y al de la reducción de la pobreza; esto significa que muchas de las personas que dejaron de ser pobres en la década pasada tienen un empleo informal.

33. En varios países se ha observado el surgimiento de nuevas capas medias de población, portadoras de aspiraciones económicas, sociales y culturales que a menudo no son satisfechas en la magnitud y dimensión esperadas. En muchos casos, estas nuevas capas tienen una situación muy precaria, pues con frecuencia aun trabajan de manera informal. Es previsible que ante una caída en el crecimiento o un cambio en las políticas, estas personas puedan retroceder social y económicamente e, incluso, volver a situaciones de pobreza. Esta nueva clase media no es un sector social consolidado, ya que se encuentra supeditada a los vaivenes de la economía de la región.

La crisis mundial, efectos y lecciones aprendidas

34. En 2008 se inició la gran crisis internacional asociada a una burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos, que luego devino en crisis financiera de escala global cuando el banco de inversión Lehman Brothers anunció su bancarrota. Inmediatamente después, la crisis financiera pasó a ser una crisis económica.

- A nivel mundial se perdieron 32,2 millones de empleos (gráfico A2).
- En los Estados Unidos, la caída del PIB de 2009 se vio acompañada de un incremento en el desempleo, que casi llegó a 10 por ciento en octubre de ese año (gráfico A3). En el Canadá, el desempleo pasó del 6,1 por ciento en 2008 al 8,3 por ciento en 2009.
- En la zona euro también comenzó una crisis económica que derivó luego en la crisis de deuda. El desempleo fue del 9,6 por ciento en 2009 y ha alcanzado un pico del 12,3 por ciento en 2013.
- China también se vio afectada por la crisis, pero los planes de estímulo emprendidos permitieron que el país cubriera rápidamente la insuficiencia de demanda externa.

35. América Latina y el Caribe no fueron inmunes a la crisis internacional. Los mecanismos de transmisión fueron: a) el canal comercial, porque los Estados Unidos, la Unión Europea y China son los principales socios de la región; b) la reducción de los precios de productos básicos, en particular el cobre y el petróleo, y c) los flujos de capitales que también cayeron por la búsqueda de mayor seguridad de parte de los inversionistas. Algunos datos muestran la magnitud del impacto en América Latina y el Caribe:

- El PIB regional se redujo un 1,22 por ciento entre 2008 y 2009.
- La inversión como porcentaje del PIB cayó del 23,7 por ciento al 20,6 por ciento en 2009 (FMI 2013).
- El desempleo aumentó del 7,3 por ciento en 2008 al 8,1 por ciento en 2009 y la tasa de ocupación se redujo en 0,5 por ciento.

36. El impacto de la crisis en los mercados de trabajo de la región no fue tan fuerte como se temía, debido a la implementación de políticas públicas orientadas al ámbito laboral (OIT y CEPAL 2010). La economía también se recuperó de manera significativa en 2010 aun cuando luego se ha observado una tendencia a la desaceleración.

37. Cabe señalar que en esta crisis muchos países de América Latina y el Caribe no acudieron a las recetas de ajuste recesivo en materia de crecimiento económico, empleo y derechos laborales, como ocurrió en crisis anteriores. Por el contrario, prevaleció el consenso de promover políticas anticíclicas de estímulo al crecimiento y la inversión, que fueron posibles en la región por la estabilidad macroeconómica lograda, el crecimiento relativamente estable de esos años y el espacio fiscal disponible. Entre las medidas relacionadas con el mercado de trabajo destacaron las siguientes:

- Políticas de inversión pública, empleos de emergencia, consumo interno en sustitución de exportaciones y repartición de tiempo de trabajo con subsidios.
- Estabilizadores automáticos: seguros de desempleo, activación automática de programas de empleos de emergencia.
- Extensión de la protección social: programas de transferencias condicionadas y no condicionadas, extensión de pensiones no contributivas.
- Política activa de salarios mínimos.

38. En ese sentido, una lección de la crisis es que las políticas de mercado de trabajo, bien aplicadas, pueden cumplir un papel anticíclico fundamental, ya que no sólo dinamizan la economía sino que lo hacen protegiendo el empleo y los ingresos de las personas. Constituye un desafío para los países que estas medidas se consoliden e institucionalicen como políticas estables del mercado de trabajo y no queden sólo como estrategias *ad hoc* ante las crisis.

El contexto externo y las economías de la región

39. La mayoría de escenarios a futuro indican que se espera una lenta recuperación mundial:

- En 2013 el crecimiento del producto de los Estados Unidos fue de 1,6 por ciento, mientras que para 2014 se proyecta una tasa de 2,8 por ciento, según el informe de perspectivas económicas del FMI de abril de 2014. La economía de los Estados Unidos ha ido registrando una mejoría en su ritmo de expansión y el aumento moderado del empleo en ese país debería ir fortaleciendo las perspectivas de consumo, mientras que los buenos resultados de las empresas y condiciones financieras más favorables podrían influir positivamente en la inversión. Este buen desempeño afectará positivamente la situación del Canadá, donde se prevé un crecimiento de un 2,3 por ciento en 2014 y de un 2,4 por ciento en 2015.
- En los siguientes años se consolidaría la tendencia de salida de la recesión en Europa.

— China podría estabilizarse en un nivel más bajo de crecimiento. China redujo su crecimiento económico a 7,7 por ciento en 2013, una de las tasas más bajas desde 1991 (gráfico A4). Asimismo, un importante factor de riesgo está dado por el ajuste en la inversión en este país, que puede significar que sus políticas de estímulo al crecimiento sean menores que en el pasado reciente.

— Se espera también una desaceleración de las economías emergentes. Si bien es cierto que los países emergentes y en desarrollo presentan una situación más positiva en relación al empleo, el efecto contagio de las economías avanzadas ha dado lugar a una desaceleración en el crecimiento del empleo en la mayoría de los países y regiones (OIT 2013b).

40. ¿Cuál será el impacto en América Latina y el Caribe? Es difícil realizar predicciones en tiempos de incertidumbre como los actuales, pero algunas tendencias parecen tener asidero:

— En el período 2014-2018, la región crecerá casi dos puntos porcentuales menos por año que en el período 2004-2008 (gráfico A5). Este es un dato relevante que conviene tener en cuenta ya que, si eso ocurre, es probable que el desempleo total (urbano y rural) de la región supere los 20 millones de trabajadores en 2015 (OIT 2013c).

— Evidentemente, la situación mundial no es homogénea y tampoco lo es el efecto que tendrá sobre la región. En particular, aun en un período de menores precios de productos básicos, es probable que la recuperación de los Estados Unidos favorezca en mayor medida a México y a los países centroamericanos y del Caribe por sus vínculos económicos. En algunos de estos países se observa ya una tendencia al aumento de la inversión en minería y en la generación de energía.

— La evolución de las remesas —cuestión relevante en México, Centroamérica y el Caribe, así como en países del sur como Perú y Colombia— también está determinada por factores externos, ya que depende de la situación económica y laboral prevaleciente en los países receptores de migración. Desde 2009 el ritmo de crecimiento de este indicador se ha desacelerado e incluso ha sido negativo para los países del Caribe y México en 2012.

41. El menor dinamismo esperado en la región se debe también a un freno y cierta reversión de los precios de los productos básicos de exportación, proceso iniciado en 2012 y que se espera continuará en 2014 (OIT 2013a). Más de un tercio del aumento del ingreso nacional bruto per cápita en el período 2003-2011 se debió a la mejora de los términos de intercambio en particular para países de Sudamérica (CEPAL 2013a). Es urgente hacer esfuerzos para aumentar en forma sostenible la tasa de inversión productiva, la cual todavía es baja en comparación internacional. Además de esta situación, existe también una elevada volatilidad en los mercados financieros de la región.

42. Hay que estar atentos a los efectos de la desaceleración del crecimiento sobre el mercado de trabajo y las economías de América Latina y el Caribe. El crecimiento económico es clave para mejorar la cantidad y la calidad de los empleos, pero no es suficiente, en especial en períodos de pérdida de dinamismo como el actual. Lo que aprendimos de la década pasada es que las políticas públicas, tanto de nivel macro como de nivel micro, pueden hacer la diferencia.

Tendencias de largo plazo

43. A todo esto hay que añadir que la región se transforma. Hay tendencias que son de largo plazo y que se van a consolidar en el futuro, con efectos importantes sobre el mercado de trabajo.

44. Por un lado, es preciso mencionar que América Latina y el Caribe continúa en una situación favorable. Esto es así puesto que la relación de dependencia —cuantos dependientes hay por cada receptor de ingresos en un hogar— ha mejorado. Hasta 2025 la tendencia será al aumento en el número de receptores que aportan ingresos al hogar. A partir de entonces, la tendencia comenzará a revertirse (gráfico A6).

45. Asociado a esto se encuentra el tema migratorio. La migración internacional es un fenómeno creciente en América Latina y el Caribe. En los últimos años, el volumen de migrantes —considerando sólo los principales destinos— ha pasado de aproximadamente 2 millones a más de 21,5². Más del 90 por ciento de los migrantes se desplazan por cuestiones laborales. El número de migrantes continuará aumentando en las próximas décadas, pero es posible que cambie la composición del flujo migratorio. A pesar de que en las últimas décadas la tendencia ha sido hacia la emigración y a un saldo migratorio negativo, las proyecciones indican que en las siguientes décadas éste se estabilizaría e incluso a mediados de siglo empezaría una reducción del saldo migratorio negativo actual (gráfico A7). Además hay que considerar que el flujo migratorio intrarregional tiene cada vez más peso.

46. Otra tendencia con alto impacto en el mercado de trabajo es el acceso a las tecnologías de la información. Si en la región, en el año 2000, había 13 teléfonos móviles por cada 100 habitantes, en 2012 ya había más móviles que habitantes, aunque la cobertura ha crecido de manera desigual entre los países y, sobre todo, entre áreas geográficas al interior de los países. El acceso a Internet también ha crecido aunque a menor ritmo. Si en 2000, el 4 por ciento de la población usaba Internet, en 2012 el porcentaje era de 43 por ciento. Si la tendencia continúa, a finales de la década el acceso a Internet será superior al 70 por ciento (gráfico A8). Esto tendrá notables implicaciones sobre la forma en que funcionan los mercados de trabajo, incrementando la productividad laboral al permitir realizar trabajos y compartir información con mayor rapidez (CEPAL 2010).

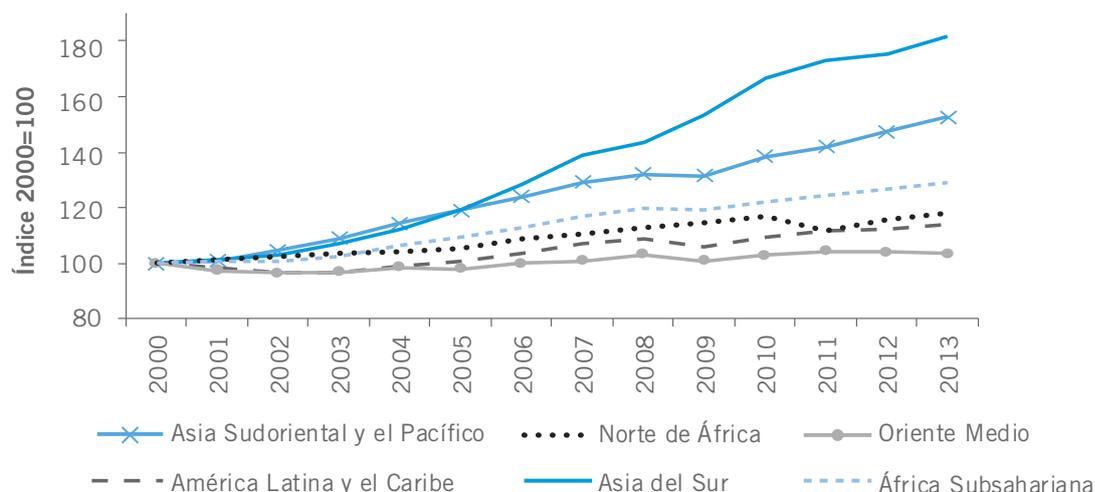
Limitaciones del crecimiento actual en América Latina y el Caribe

47. El crecimiento observado en la década pasada, positivo a todas luces, presenta también algunas limitaciones que es necesario identificar para consolidar un proceso de desarrollo inclusivo. Pese a los avances logrados, la región no ha conseguido integrarse a la economía mundial en forma más sostenida y sólida (French Davis 2009). Esto destaca la importancia de fortalecer la economía real, facilitando una mayor diversificación de la producción. También es necesario profundizar los procesos de integración regional que generen mercados más amplios y permitan diversificar la estructura productiva hacia actividades sostenibles, intensivas en el uso de conocimiento y tecnologías, que generen valor agregado y productividad. Una estructura de productos más diversificada reduciría las fluctuaciones estacionales y coyunturales, y daría más oportunidades laborales a los trabajadores, fortaleciendo así la generación de empleo, las condiciones de formalización y finalmente la equidad. Parece evidente que los avances deben orientarse cada vez más a actuar sobre la estructura productiva como conjunto, buscando generar una nueva matriz que permita alcanzar los objetivos señalados. Si sólo se actúa sobre los efectos, la posibilidad de formular una nueva visión del desarrollo será sin duda incompleta.

Bajo crecimiento de la productividad

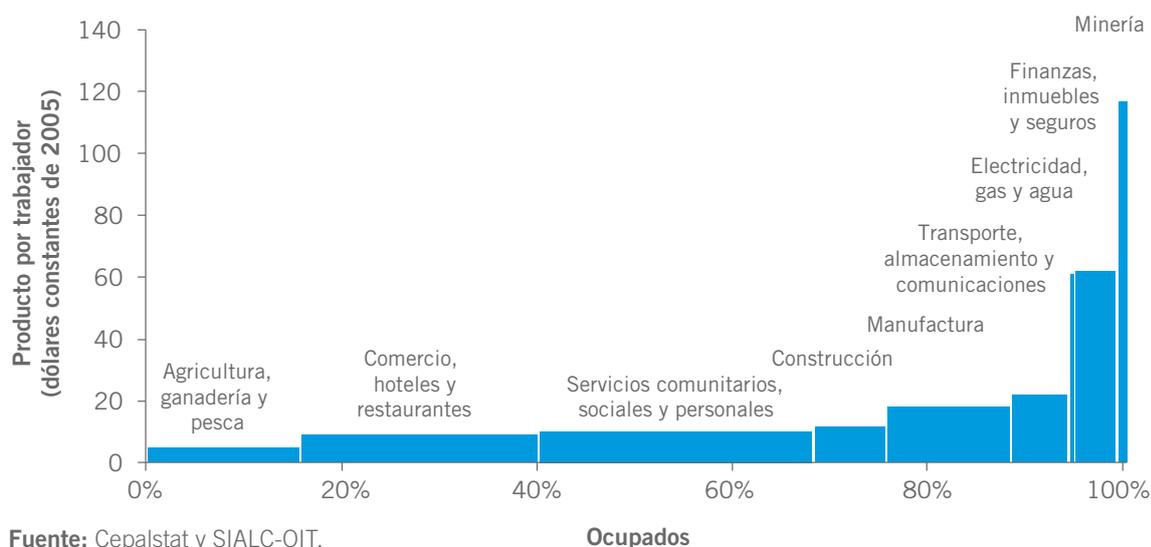
48. Durante las últimas décadas el crecimiento económico en América Latina y el Caribe ha sido moderado en comparación con otras regiones del mundo, con un promedio anual que ha fluctuado alrededor del 3 por ciento (French Davies 2009), lo cual es insuficiente para alcanzar objetivos sostenibles de inclusión social y laboral. Destaca el bajo crecimiento de la productividad: el producto por trabajador creció sólo 1,5 por ciento anual en la primera década de este siglo (gráfico A9), tasa reducida en comparación con otras regiones emergentes y en desarrollo (gráfico 3). En consecuencia el nivel de producto por trabajador de la región será sobrepasado en 2014 por el promedio mundial (OIT 2013d). Esta tendencia merece atención por parte de los gobiernos y los actores sociales. El crecimiento de la productividad es una condición necesaria, aunque no la única, para aumentos sostenibles en los niveles de vida de la población.

2. Estimaciones con base en World Bank Data on Global Bilateral Migration.

Gráfico 3. Evolución del producto por trabajador en regiones emergentes

Fuente: OIT (2013b).

49. Algunos de los factores asociados con el bajo crecimiento de la productividad en la región son la falta de inversión y crédito, la volatilidad macroeconómica, los déficit de infraestructura, la escasa innovación tecnológica, la desarticulación entre el sistema educativo y el mercado de trabajo y la insuficiencia de las políticas de desarrollo productivo. Una de las causas que la OIT y otras instituciones han enfatizado es la falta de diversificación productiva y la poca articulación entre sectores económicos. Si se compara con el resto del mundo, se observa por ejemplo que América Latina y el Caribe tiene una estructura de exportaciones fuertemente basada en minerales, combustibles o productos agrícolas, con escasa participación de las manufacturas (gráfico A10). Esta forma de inserción en el mundo se asocia a una estructura productiva particular, con sectores muy productivos que ocupan pocos trabajadores y están escasamente articulados con el resto (gráfico 4).

Gráfico 4. América Latina y el Caribe: producto por trabajador y ocupados (2011)

Fuente: Cepalstat y SIALC-OIT.

50. Este análisis es consistente con resultados de otros estudios recientes. Analizando la evolución de la productividad en el tiempo, estos estudios separan el crecimiento de la productividad al interior de los sectores (crecimiento intrasectorial) y el crecimiento de la productividad debido

al traslado de recursos entre sectores (crecimiento intersectorial o de cambio estructural). Los resultados de Macmillan y Rodrik (2011), que se pueden apreciar en el gráfico A11 y que son muy similares a los del BID (2010), muestran que en el período 1950-1975, la productividad en la región creció 3,8 por ciento anual, el componente intrasectorial 1,8 por ciento y el componente de cambio estructural 2 por ciento. En el período 1990-2005, en cambio, la productividad creció 1,6 por ciento, el componente intrasectorial 1,8 por ciento y el componente de cambio estructural -0,2 por ciento. Estos autores observan que, entre ambos períodos, el crecimiento de la productividad intrasectorial fue idéntico y que la diferencia fundamental es que en el período 1990-2005 el componente de cambio estructural fue negativo. Añaden que esto sólo ocurre en economías con brechas muy grandes de productividad, como las existentes en la región.

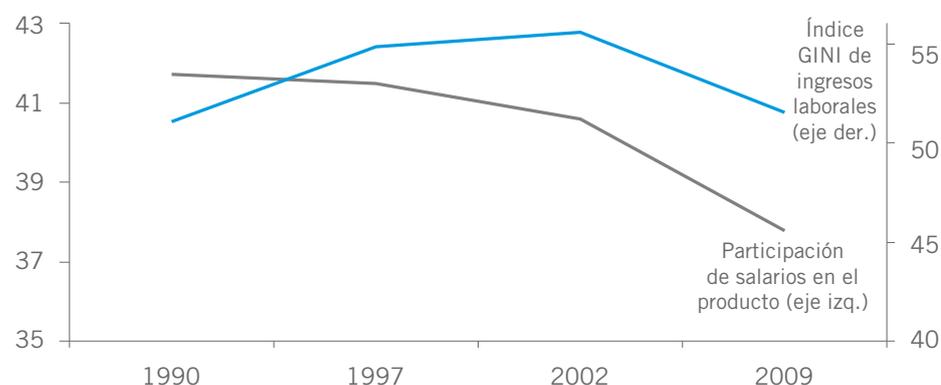
51. El cambio estructural puede afectar a miles de trabajadores y trabajadoras. Es por ello que se trata de un proceso que debe ser gestionado cuidadosamente desde el Estado, considerando la necesaria combinación de políticas de protección social y recalificación en el corto plazo, con la finalidad de potenciar los efectos positivos de largo plazo, cuando el incremento de productividad se transforma también en más y mejores empleos (Salazar Xirinachs 2013).

Alta desigualdad e informalidad

52. En América Latina y el Caribe, junto con la alta desigualdad, destaca también una elevada y persistente informalidad³.

53. A pesar de que diversos países de la región han realizado esfuerzos significativos para atacar la desigualdad —que se redujo en la década pasada respecto de la década de 1990— no han logrado superar el patrón de crecimiento que genera las razones por las que se califica a la región como «la más desigual del mundo». Detrás de la desigualdad en los ingresos (distribución personal de la renta) está el hecho que la participación de los salarios en el producto (distribución funcional), lejos de crecer, se redujo en la mayor parte de los países de la región (gráfico 5)⁴.

Gráfico 5. América Latina y el Caribe: distribución personal y funcional del ingreso 1990-2009



Nota: El índice de GINI mide la desigualdad de los ingresos laborales (0 indicando perfecta igualdad y 100 indicando desigualdad total). La participación de los salarios sobre el producto es un ratio que mide la retribución a cada insumo productivo (0 indica total retribución al capital y 100 total retribución al trabajo).

Fuente: OIT (2012a).

3. La CEPAL en su período de sesiones 2014, ha propuesto Pactos por la Igualdad y destaca que el mercado de trabajo es la llave maestra para la igualdad, véase CEPAL (2014).

4. Para una discusión más detallada sobre el tema distributivo en el mercado de trabajo véase OIT (2014b). Algunos estudios asocian la disminución en la participación de los salarios en el producto a factores como el progreso tecnológico, la globalización del comercio, la mayor influencia de los mercados financieros en la economía real y la disminución de la afiliación sindical y el poder de negociación de los trabajadores (Salazar-Xirinachs 2013).

54. La sostenibilidad de los avances sociales recientes en la región requiere mejorar las condiciones de trabajo. Y esto sólo puede ocurrir de manera sostenible si se actúa sobre la matriz productiva y económica que produce, entre otros efectos, la informalidad. En opinión de la OIT, la mayoría de las personas no se incorporan a la economía informal por elección, sino por la necesidad de sobrevivir y de tener acceso a actividades que permitan obtener ingresos básicos (OIT 2013e).

55. El empleo informal es heterogéneo y diverso. Afecta desproporcionadamente a algunas categorías ocupacionales: asalariados de las PYME, trabajadores de servicio doméstico, trabajadores por cuenta propia y trabajadores auxiliares. El 80 por ciento del empleo informal en la región se concentra en trabajadores autónomos, trabajadores domésticos y en pequeñas empresas de hasta diez trabajadores. En la economía informal se encuentran algunas de las formas más intolerables de explotación laboral y violaciones a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, como el trabajo infantil y el trabajo forzoso. La informalidad refleja también patrones de discriminación por sexo, edad, etnia, color de piel o estado serológico, entre otros factores. El empleo informal es más frecuente entre la población femenina que en la masculina, entre los jóvenes más que en la población adulta, así como en las poblaciones indígenas y afrodescendientes. No hay que perder de vista que, aunque las estadísticas disponibles sean principalmente urbanas, la informalidad existe también en el ámbito rural. Las consecuencias de la informalidad son más agudas en el campo por la débil presencia del Estado y el escaso desarrollo de los mercados y las instituciones. Son pocos los países que han adoptado medidas específicas para promover el cumplimiento efectivo de los derechos laborales en la economía rural (en particular la libertad de asociación y la negociación colectiva), generando un relativo vacío institucional que contribuye a la pobreza rural (OIT, CEPAL y FAO, 2012). El sector rural es, en sí mismo, heterogéneo. Existe una agricultura moderna integrada a la economía globalizada, que contribuye a la diversificación productiva, genera empleo asalariado, aunque en ocasiones es criticada por incumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo. Por otro lado, existe una agricultura familiar y de subsistencia, que representa entre el 30 y 40 por ciento del PIB agrícola regional (FAO-BID 2007), caracterizada por pequeños volúmenes de producción, baja productividad, salarios bajos e inexistencia de voz y representación. Es en esta agricultura donde la incidencia del empleo informal es mayor.

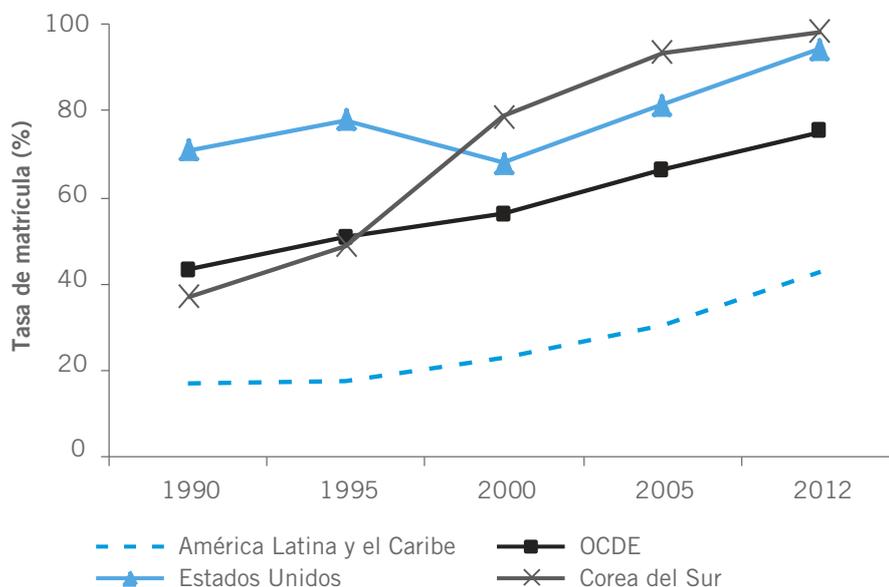
56. Todo esto limita evidentemente variables clave para la mejora de la calidad de los empleos, como la extensión de la protección social, o la correcta aplicación de la legislación.

— Poca innovación y déficit en la calificación de la fuerza laboral

57. Una economía en que la productividad está concentrada en pocos sectores y no genera cadenas de valor, con un alto componente de informalidad, genera pocos incentivos a la innovación y a la calificación de la fuerza laboral. Muchos países de América Latina y el Caribe se encuentran rezagados en estos temas, lo que pone en riesgo la sostenibilidad de su progreso. Si se observa el grado de competitividad de las naciones a través de los datos del Foro Económico Mundial, por ejemplo, se aprecia que América Latina y el Caribe presenta brechas enormes en innovación, educación y calificación de la fuerza de trabajo (gráfico A12). Si bien la gran mayoría de países cuenta con arreglos institucionales y políticas de formación y capacitación laboral, la dinámica económica y social requiere respuestas que articulen mejor la demanda de mayores y más complejas competencias con la oferta disponible. Paradójicamente en América Latina y el Caribe, la oferta de mano de obra juvenil es significativamente más elevada que en otras regiones del mundo, pero los sistemas educativos y de formación no logran desarrollar a un ritmo suficiente las competencias que requiere la sociedad de la información y del conocimiento. En la región, el porcentaje de matrícula en educación terciaria (técnica o universitaria) no supera el 40 por ciento, nivel menor al de otras regiones del mundo más avanzadas (gráfico 6). Además, existe un problema en la calidad y la pertinencia de la

educación. Es por tanto necesario que los países de la región desarrollen las políticas necesarias para mejorar el acceso a la educación (a través de medidas que favorezcan la inclusión como el financiamiento), su calidad (con medidas como la formación de docentes, acreditación y evaluación) y la pertinencia de la formación para el trabajo (a través de la anticipación de las competencias demandadas).

Gráfico 6. América Latina y el Caribe, OCDE, Estados Unidos y Corea del Sur: tasa de matrícula en educación terciaria



Fuente: Elaboración propia con datos de UNESCO.

58. La baja calidad de la formación refleja también déficits que son arrastrados desde la educación básica. Al respecto, las más recientes pruebas internacionales de la educación PISA⁵ (cuadro A1), muestran a los países de la región que participaron en los últimos lugares en las áreas de matemáticas, lectura y ciencias.

59. Este es un problema importante en la región porque limita la incorporación de cambios asociados a la innovación. Cada día vemos nuevos productos en los mercados. Los cambios en las formas de organizar y gestionar el trabajo, así como la introducción de nuevas tecnologías (de la información y las comunicaciones, y las directamente vinculadas a la producción agrícola e industrial) generan una gran demanda de competencias más complejas y la necesidad de promover el desarrollo de las capacidades necesarias para que los trabajadores pueden insertarse y progresar en el mercado de trabajo.

60. Los cambios tecnológicos, a la par que producen escasez de trabajadores calificados y con competencias complejas en ciertos sectores y ocupaciones, aumentan las dificultades de encontrar y mantener trabajos estables y productivos para los trabajadores menos calificados y en ocupaciones donde predomina el trabajo manual. Es preciso actuar, entonces, con rapidez. La región y sus trabajadores no pueden permanecer rezagados.

5. Prueba internacional de evaluación de alumnos que aplica la OCDE en varios países de la región a los estudiantes que están en una escolaridad equivalente a 15 años de edad.

1.3. El desarrollo que queremos: crecimiento integrador con inclusión social y formalización laboral

El desarrollo inclusivo y sostenible requiere que el crecimiento económico sea gestionado para generar trabajo decente, esto es, productivo, de calidad, formalizado y socialmente protegido, que permita superar la pobreza y la desigualdad y abrir oportunidades de progreso para la región.

61. El empleo informal no es beneficioso. Para los trabajadores en la economía informal significa falta de reconocimiento y protección por parte de la legislación laboral y de la seguridad social, así como imposibilidad de organizarse o de ser representados para hacer valer sus derechos. También es perjudicial para los empleadores, sobre todo los formales, por la competencia desleal que se produce en determinados extremos de la cadena de provisión de bienes y servicios. Para los Estados, limita los ingresos públicos, su margen fiscal y su capacidad para ampliar regímenes de protección social o mejorar la calidad de los servicios públicos que recibe la población en general.

62. En consecuencia, promover las transformaciones de una estructura productiva que, por su diseño, no facilita la superación de la precariedad, e implementar políticas deliberadas para la transición efectiva a la formalidad, debe ser una prioridad central en las Américas y en el mundo.

63. En la 103.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de 2014 se inició una discusión normativa, que culminará en 2015, sobre la transición de la economía informal a la economía formal. Durante la discusión, los mandantes, unánimemente, estuvieron de acuerdo en que la formalización es la vía correcta frente a la informalidad y que los Estados Miembros necesitan tomar medidas urgentes y apropiadas para facilitar la transición de trabajadores y unidades económicas de la economía informal a la economía formal.

64. Las conclusiones propuestas producidas por la CIT cubren un amplio rango de políticas y medidas que pueden facilitar la transición a la formalidad y toman en cuenta la alta heterogeneidad y complejidad de la economía informal, los múltiples factores que sostienen su persistencia y, a veces, su expansión, así como la amplia diversidad de sus manifestaciones, tanto entre los países como en los diferentes niveles de desarrollo económico e institucional. Cabe destacar que en esta primera discusión de 2014 hubo consenso respecto de que es necesario contar con un instrumento normativo que oriente la acción en materia de transición a la formalidad, y de que este instrumento tomaría la forma de una recomendación. La discusión identificó áreas sobre las cuales es necesario seguir discutiendo con mayor detalle en la CIT de 2015. El instrumento que finalmente se adopte servirá de guía para la definición de políticas en este ámbito.

65. En cualquier caso, la discusión que se realizará en esta Reunión Regional Americana, puede proporcionar información sobre cómo han avanzado los gobiernos, los trabajadores y los empleadores en materia de formalización, pues América Latina y el Caribe es una de las regiones con mayor experiencia en este ámbito, incluyendo el hecho de que algunos países han implementado enfoques multidimensionales, lo cual es destacable.

66. De hecho, existe una amplia y rica gama de respuestas que pueden ser aplicadas dependiendo de las circunstancias nacionales. El desafío es encontrar un balance adecuado y propicio para cada coyuntura. El informe discutido en la Conferencia plantea que las estrategias de trabajo decente para la economía informal prioricen el crecimiento con empleo de calidad, la mejora del entorno normativo, la promoción del diálogo social, la organización y representación, el fomento de la igualdad y la lucha contra la discriminación, el apoyo a la iniciativa empresarial,

el desarrollo de competencias profesionales y la financiación, la ampliación de la protección social y el desarrollo económico local (OIT 2013e).

67. Una revisión de experiencias nacionales realizada en 2013 en el marco del Programa de formalización de la informalidad en América Latina y el Caribe de la OIT, FORLAC, ha permitido analizar qué están haciendo los países de la región (OIT 2014a). Se trata, por una parte, de acciones destinadas a potenciar el crecimiento económico y elevar la capacidad de las empresas para cumplir con los estándares o normas existentes a través de mejoras de la productividad y, por otra parte, de medidas vinculadas al mercado de trabajo y al fortalecimiento institucional. Mención especial merecen las iniciativas destinadas a promover la formalización de jóvenes, adoptadas dentro del marco general de respuestas a la crisis del empleo juvenil.

Crecimiento económico y desarrollo productivo

68. Para atender el desafío de superar las situaciones que generan baja productividad, formalización precaria e informalidad, es necesario que el empleo de calidad sea situado como una prioridad de política económica. Será necesario contar con una gama amplia de objetivos e instrumentos. En particular, las políticas industriales, fiscales, monetarias y cambiarias deben ser coordinadas para producir adecuados incentivos a la inversión y su composición (OIT y CEPAL, 2014). En América Latina y el Caribe, dado que en el futuro es probable que el aporte al ingreso de los productos básicos de exportación disminuya, habrá necesidad de diversificar la estructura productiva e impulsar nuevos ejes de crecimiento que atraigan inversión, aun en un contexto de mayor incertidumbre internacional. Se requiere prioritariamente modificar el modo en que se crece para que, al mismo tiempo que se generan ganancias en empresas y sectores económicos prioritarios, se reduzca el porcentaje de trabajadores en sectores de baja productividad, aumentando la integración productiva nacional y regional⁶.

69. Por otro lado, dadas las perspectivas de débil crecimiento en la mayoría de los principales socios comerciales de la región, y considerando los efectos de la desaceleración propia, los países de América Latina y el Caribe podrían impulsar su desarrollo a través de una estrategia coherente de integración económica regional y promoción de fuentes internas de crecimiento. La integración debería contribuir también a mejorar la calidad de los intercambios en la región y desde ella hacia el mundo, contribuyendo así al desarrollo industrial y a la diversificación de la base económica, en muchos países todavía dominada por la explotación de los recursos naturales. Esto sería fundamental para ganar nuevos nichos de inserción en la economía global. El impulso a distintas formas de integración regional puede contribuir a ampliar los mercados a los cuales pueden acceder las economías nacionales, así como propiciar especializaciones locales y cadenas productivas que fortalezcan la capacidad de la región para generar productos con mayor valor agregado y con mejor capacidad de inserción internacional.

70. Asimismo, se debe avanzar en consolidar un entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenibles, a fin de estimular la formación de capital, la innovación, el empleo, la formalización y la inclusión social. El fortalecimiento de un sistema financiero inclusivo y dedicado al financiamiento productivo —sobre todo dirigido a las empresas de menor tamaño— es clave en este contexto. La identificación de las áreas prioritarias para la generación de estos entornos favorables debe ser realizada en cada país, según sus condiciones y características. La adecuación de regulaciones legales, institucionales y otros arreglos necesarios debe ser acorde con los procesos de desarrollo nacional, en el marco del diálogo social.

71. En paralelo, los países de la región deben seguir impulsando las economías sostenibles a través de incentivos que promuevan los «empleos verdes». En los esfuerzos para conseguir un

6. Una discusión detallada sobre este punto se puede encontrar en Islam y Kucera (2013) y Salazar Xirinachs, Nubler y Kozul-Wright (2014).

desarrollo inclusivo, las empresas multinacionales y las denominadas multilaterales pueden y deben jugar un rol central por su capacidad para alentar —entre otros aspectos— a que se cumplan los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como las legislaciones laborales nacionales en toda la cadena de proveedores. Su capacidad para innovar, no sólo en tecnologías, puede hacer avanzar la responsabilidad social para contribuir con la promoción de la equidad y la igualdad en la región. Resulta importante, por ende, seguir promoviendo la Declaración de la OIT sobre las empresas multinacionales para maximizar la contribución de dichas empresas en las agendas nacionales de desarrollo.

72. En cuanto a las políticas específicas de desarrollo productivo, es necesario crear condiciones en el sector público y su interacción con los actores privados y sociales para conseguir mecanismos estables y programáticos que puedan elevar la productividad. Chile es uno de los pocos países de América Latina y el Caribe que posee dichos mecanismos y ha experimentado el mayor crecimiento de la productividad en las últimas dos décadas (BID 2010). México tiene un sistema actualizado y en línea de medición de la productividad laboral y los salarios y cuenta también con un sistema nacional de competencias (CONOCER) en el que los estándares se construyen con participación de los actores sociales y la vinculación con la productividad se da a partir de la definición de los contenidos de las competencias. Brasil cuenta con institutos de investigación y seguimiento al desempeño de sectores económicos clave. La retroalimentación en consejos tripartitos de análisis a nivel nacional ayuda a la orientación de los programas y la apropiación de los actores sociales de las herramientas diseñadas.

73. Existen también iniciativas de desarrollo productivo en el plano sectorial o territorial. En los Estados Unidos, el Centro Americano de Productividad y Calidad, una organización sin fines de lucro fundada en 1977, identifica mejoras prácticas productivas en el mundo y comparte estos conocimientos a través de una red de empresas. Este centro ha realizado una clasificación estándar de procesos que permite a las empresas comparar su productividad con otras del sector e identificar oportunidades de mejora. En México se ha desarrollado un mecanismo de compras estatales como instrumento de incentivo a la formalización mediante el cual las empresas que quieren participar en licitaciones de obras y servicios públicos deben afiliar su personal al seguro social.

74. En el plano microeconómico o de las empresas, se pueden mencionar iniciativas que se orientan al desarrollo de capacidades gerenciales y tecnológicas de las PYME, como las desarrolladas por el SENA de Colombia o el SENAI y SEBRAE de Brasil. Una herramienta de la OIT, el Sistema Integral de Medición y Avance de la Productividad (SIMAPRO), ha demostrado que existen oportunidades significativas para mejorar la productividad y condiciones de trabajo en las PYME, involucrando activamente a los trabajadores. El impacto de las múltiples aplicaciones de SIMAPRO se resume no sólo en mejoras en el clima laboral, condiciones de trabajo y costos, sino también en generación de empleos formales. Buenas experiencias en otros países se observan a partir de la aplicación de la metodología de desarrollo de empresas sostenibles (SCORE) en las PYME de los sectores de metalmecánica, autopartes, textil, turismo y flores (en países como India, China, Indonesia, Viet Nam, Sudáfrica, Ghana y, en la región, Colombia). Con la participación de los trabajadores, mandos medios y gerencia, y aplicando herramientas puntuales para mejorar los procesos y condiciones de trabajo, se ha demostrado el potencial que existe en las PYME para elevar la productividad, a partir de conocimientos puntuales y planes de acción prácticos y de bajo costo.

Mercado de trabajo y fortalecimiento institucional

75. El debate laboral está muchas veces influenciado por el mensaje que señala a las instituciones que regulan el mercado de trabajo como causantes del mal desempeño de las economías. La visión de que para crear empleo se requiere menos regulación laboral no reconoce la importancia que tienen las instituciones del mercado laboral para corregir fallas del mercado y prevenir que se produzca una desigualdad excesiva (Polaski 2013). La formalización laboral, el

empleo decente, la mayor productividad del trabajo y las mejoras efectivas en la distribución del ingreso, no podrían ser conseguidas en un escenario de debilidad institucional.

76. Esta realidad es reconocida por los empresarios de la región. En una encuesta del Banco Mundial a empresas realizada en 2010 (gráfico A13) se señalaba que los mayores obstáculos al desarrollo de negocios en América Latina y el Caribe eran el acceso al financiamiento, las prácticas de la economía informal y la fuerza laboral poco educada, en ese orden. La regulación laboral aparecía en el décimo lugar entre los 15 factores considerados por el estudio.

77. Las instituciones vinculadas con el mercado de trabajo, entendidas en un sentido amplio como las reglas del juego aceptadas por los actores políticos y sociales, incluyendo la legislación y la normativa vigentes, tienen un papel central en el diseño, la ejecución y la supervisión de estas medidas.

— La legislación laboral y su aplicación

78. Los países de América Latina y el Caribe cuentan con una gran tradición de desarrollo legislativo. El índice de ratificaciones de convenios de la OIT es muy alto en la región. En general, la legislación laboral se aplica a la totalidad de los trabajadores, aunque existen algunos casos —que es preciso indicar y corregir— en los que determinados grupos quedan excluidos. Se trata, por ejemplo, de trabajadores en el sector rural, trabajadores auxiliares o por cuenta propia, grupos en los que la incidencia del empleo informal es alta.

79. En muchos casos será preciso realizar un diagnóstico específico de las lagunas en la legislación en lo que respecta a la informalidad para proceder, a través del diálogo social, a su revisión y actualización.

80. Un sector que es preciso considerar de manera especial es el de los trabajadores y las trabajadoras domésticas, usualmente informales y sin protección. Los avances en este terreno son importantes, pues América Latina y el Caribe es la región líder en el mundo en ratificación del Convenio núm. 189 de la OIT, con nueve de las 14 ratificaciones registradas. Varios países han adoptado legislaciones específicas y otros discuten proyectos de ley inspirados en el Convenio. Se estima que la formalización del trabajo doméstico y el trabajo auxiliar implicaría una muy significativa reducción del 16,3 por ciento del empleo informal en la región.

81. El déficit en la región, en cualquier caso, más que de legislación, es de aplicación. Una causa de esta situación es la debilidad de la administración del trabajo, en particular de la inspección del trabajo. Detectar el incumplimiento y más aún prevenirlo resulta complejo y requiere capacidades y medios para una acción eficaz.

82. En la experiencia de América Latina y el Caribe, la modernización y consolidación de los sistemas de inspección del trabajo es una de las medidas más utilizadas para promover la formalización en el marco de estrategias más amplias. En la Argentina, por ejemplo, el Plan Nacional de Regularización del Trabajo, bajo responsabilidad del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Administración Federal de Ingresos Públicos, enfrenta el trabajo no registrado a partir de inspecciones para fiscalizar el cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad social. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú está avanzando en la elaboración de una estrategia nacional para promover la formalización con un amplio componente de inspección, que se espera sea aprobada y puesta en marcha en 2014. También se ha iniciado una discusión similar en la República Dominicana.

83. Algunos países han iniciado procesos de fortalecimiento institucional de la inspección. Esto puede tomar la forma de un incremento del número de inspectores, así como de los recursos técnicos y tecnológicos con que éstos operan. El Ministerio de Relaciones Laborales del Ecuador aumentó significativamente el número de inspecciones respecto de años anteriores y el

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social registró, en consecuencia, un aumento del número de empleadores, que pasó de 140.759 en 2008 a 320.823 en 2011. Consecuentemente, el número de afiliados al seguro general obligatorio subió un 81,4 por ciento entre 2007 y julio de 2013. En el Perú se creó la Planilla Electrónica en el año 2006, un instrumento implementado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en colaboración con la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria en el que se registra información laboral declarada por los empleadores respecto de su labor económica y de sus trabajadores, prestadores de servicios, personal en formación y personal de terceros. La planilla es una herramienta útil en la identificación de sectores prioritarios para dirigir la política pública en materia de formalización e inspección. En la Argentina se creó el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios, bajo la responsabilidad del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el que deben inscribirse todos los empleadores y trabajadores agrarios del país.

84. Hay países donde se han implementado enfoques novedosos para promover el cumplimiento de las normas laborales, contribuyendo a la formalización. En Chile existe el programa de sustitución de multas por capacitación, dirigido a empleadores infractores de micro y pequeñas empresas. Los empleadores que lo solicitan y son admitidos al programa participan en un curso sobre la legislación laboral en vez de pagar una multa, con el objetivo de corregir la falta de conocimiento de la legislación laboral, identificada como una de las causas del incumplimiento. En Colombia, se suscriben acuerdos de formalización laboral entre uno o varios empleadores y el Ministerio del Trabajo, que incluyen los compromisos de la empresa o institución pública de celebrar contratos laborales permanentes con los trabajadores. El cumplimiento de este compromiso, supervisado por la inspección de trabajo, tiene un impacto en la reducción de las multas por incumplimiento de la ley laboral e incluso puede conllevar la suspensión de sanciones. En el Perú y el Brasil, ante la imposición de una infracción o multa por el incumplimiento de las obligaciones laborales, el marco normativo vigente permite la reducción del monto de la infracción con la realización de un pago rápido ante la entidad competente. El objeto de la ley es promover el conocimiento de la norma, como un paso esencial para facilitar su cumplimiento en los lugares de trabajo. Cabe destacar que la inspección puede tener efectos rápidos sobre la formalización pero su ámbito está restringido, usualmente, al sector formal. Para tener un alcance mayor es necesario atacar al mismo tiempo las causas económicas y sociales de la informalidad, tanto mediante la política económica como a través del establecimiento de estímulos o incentivos a la formalización.

— Conocimiento de la normativa e incentivos para el cumplimiento

85. El incumplimiento de la normativa se debe en ocasiones a la falta de conocimientos. En la práctica, el significado que se da al concepto «ser formal» no siempre es claro y ni los empresarios ni los trabajadores conocen la legislación o los procedimientos. Por esta razón, en diversos países se han desarrollado campañas informativas y de sensibilización; es el caso, por ejemplo, de la estrategia «Colombia trabaja formal». En el Brasil, se ha establecido un método de «timbreo» que consiste en visitas de inspectores laborales a viviendas para informar sobre la necesidad de formalizar al personal doméstico, sin ingresar a los domicilios. En el Uruguay, la difusión de la normativa que reconoce los derechos de las trabajadoras domésticas y la acción de la inspección de trabajo contribuyeron a un incremento en el número de cotizantes a la seguridad social con repercusión directa sobre la formalización laboral. El número de personas en el servicio doméstico pasó de 38.569 puestos cotizantes al Banco de Previsión Social en 2004 a 64.721 en 2012.

86. Otra estrategia ensayada para facilitar el cumplimiento es la simplificación de los procedimientos, sobre todo los relacionados con el registro de los trabajadores o de las empresas, así como el registro en la seguridad social. Las experiencias en este campo son numerosas e incluyen, en Chile, la «Ley sobre Agilización de Trámites» y el programa «Tu empresa en un día», así como el «Decreto anti-trámites» y los Centros de Atención Empresarial en Colombia, el

proyecto «Panamá Emprende», la «ventanilla ágil» en Guatemala y el «Programa de Simplificación de Trámites», entre otras iniciativas. En Santa Lucía, se realizaron reformas en el año 2010 que estimulan el registro de las pequeñas empresas mediante incentivos fiscales y servicios de apoyo financiero y técnico, que tienen un papel crítico a desempeñar en la formalización. En el Uruguay, se nivelaron los aportes patronales jubilatorios a la seguridad social por sectores productivos y se flexibilizaron las condiciones de acceso a beneficios de programas tradicionales. La simplificación también se refiere al pago de obligaciones laborales, integrando la liquidación de los distintos aportes por trabajador en una sola planilla y facilitando el abono por medios electrónicos, tal como se hace en Colombia (sistema PILA) o Brasil (eSocial).

87. Es un hecho innegable que la formalización implica una serie de costos derivados de las reglamentaciones existentes que son identificados rápida y fácilmente, mientras que los beneficios de la formalización son más difíciles de detectar, suceden en el mediano largo plazo o son de índole social, no necesariamente individual. Es posiblemente por esta razón que diversas iniciativas recientes en América Latina y el Caribe se han orientado a generar incentivos directos o indirectos para incrementar los beneficios de la formalización. Según un estudio reciente de la OIT, en América Latina y el Caribe 14 países cuentan con regímenes especiales para la tributación de micro y pequeñas empresas con menores cargas regulatorias. En la Argentina, el monotributo, un régimen simplificado que cuenta con un componente previsional como cuota mensual fija, ha fomentado el incremento de casi 800.000 contribuyentes entre 2007 y 2013 (superando los 2,7 millones). En Brasil, el sistema SIMPLES Nacional integra los regímenes simplificados a nivel de los estados y, junto con el Sistema para el Micro Emprendedor Individual (SIMEI), establece alícuotas crecientes como pagos unificados para micro y pequeñas empresas. En 2013, SIMPLES Nacional y el SIMEI contaban con casi 8 millones de inscritos. En el Uruguay se ha desarrollado el Monotributo Social (MIDES) y un régimen de Impuesto al Valor Agregado (IVA) Mínimo para la pequeña empresa, sistema que permite a los contribuyentes aportar voluntariamente para contar con seguro social y de pensiones. Desde 2006, los contribuyentes a través del MIDES se multiplicaron por ocho, mientras que los usuarios del régimen de IVA Mínimo crecieron en más de 6.000 empresas.

88. Los esquemas de beneficios se orientan en muchos casos a mejorar la cobertura de la protección social, sobre todo para sectores de difícil cobertura por parte de los sistemas regulares de seguridad social. En la mayoría de los países de la región, la evolución histórica de la seguridad social ha descansado en los seguros sociales contributivos. A pesar de los avances en materia de cobertura durante los últimos años, todavía persisten importantes brechas de protección, en especial con relación a los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores domésticos y los trabajadores rurales. La inclusión de estos grupos en el seguro social es un elemento clave de la formalización del empleo y también puede contribuir a reducir el costo de los sistemas de prestaciones financiados con cargo a los impuestos para los trabajadores en situación de vulnerabilidad social. En la Argentina, Brasil y Colombia, por ejemplo, existen mecanismos que facilitan deducir de los impuestos a la renta las cotizaciones previsionales de las trabajadoras domésticas. En otros casos se han generado incentivos para acceder a la cobertura de beneficios sociales mediante una simplificación o ajuste de condiciones de elegibilidad. Es el caso, por ejemplo, de la reactivación de créditos para los afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y las acciones de inscripción al Instituto Mexicano de Seguridad Social, así como las orientadas a promover la afiliación voluntaria de grupos tradicionalmente excluidos en México. En Uruguay, la reforma del Seguro de Salud en 2008 permitió la integración gradual de jubilados, menores y cónyuges, mientras que la reforma del Seguro de Desempleo en ese mismo año estableció beneficios para situaciones de crisis y para beneficiarios con empleo secundario, equiparando además los derechos laborales de los trabajadores domésticos.

89. En general, la OIT promueve el desarrollo de políticas para establecer un piso de protección social —de acuerdo con la Recomendación núm. 202— con la finalidad de garantizar

la seguridad del ingreso en los niveles apropiados según las posibilidades nacionales de facilitar el acceso a bienes y servicios esenciales a lo largo de todo el ciclo vital de las personas y de promover una actividad económica productiva. Bien diseñados, los pisos de protección social se convierten en herramientas para promover la empleabilidad, y reducir la informalidad y la precariedad laboral.

90. Una institución del mercado de trabajo que requiere una reflexión especial es el salario mínimo, ya que existe un debate acerca de sus efectos en el empleo y la formalización de los trabajadores. Los economistas no tienen una respuesta unívoca a esta cuestión, aunque existe coincidencia en que el salario mínimo y su incremento paulatino es una herramienta eficaz para reducir el número de trabajadores pobres, así como para mejorar su desempeño y por ende la productividad. Otra certeza tiene que ver con la institucionalidad: si la fijación del salario mínimo y sus mecanismos de actualización se realiza a través del diálogo social, con criterios consensuados y que tomen en consideración la capacidad de compra, el crecimiento económico, la capacidad de pago de las empresas y las necesidades de los trabajadores y sus familias, entonces es mucho más probable que esta herramienta no se convierta en un obstáculo a la formalización. El hecho de que estas instituciones se estén consolidando en la región, como es el caso de Costa Rica y Honduras en América Central, es auspicioso. De la misma manera, el diálogo social es también central para que la fijación de salarios mediante la negociación colectiva resulte adecuada a las necesidades de empresas y trabajadores. Atención especial merecen las micro, pequeñas y medianas empresas, que pueden verse más afectadas por el establecimiento y aumento de los salarios mínimos cuando las remuneraciones son una parte sustancial de sus costos de operación. En este sentido, es importante acompañar las políticas salariales con medidas tributarias o de apoyo empresarial que les generen beneficios adicionales, tales como las que se han mencionado en párrafos precedentes.

91. En cualquier caso, las medidas para incentivar la formalización a partir de la asignación de beneficios a grupos específicos deben considerar la temporalidad óptima, la gradualidad de la transición al régimen general y el alcance de la regulación. Se debe evitar siempre generar discriminación de un grupo de ciudadanos ante la ley y la precarización de las relaciones laborales por la reducción de estándares. En muchos casos, estos regímenes no deberían ser vistos como vehículos de recaudación sino como mecanismos de inclusión o incorporación a la formalidad a un amplio sector de trabajadores que desarrollan sus actividades económicas en la economía informal.

El rostro joven de la informalidad

92. Usualmente se asocia la informalidad con la vida adulta. Es cierto que muchas personas llegan al empleo informal después de una experiencia de trabajo formal, por ejemplo, porque no han actualizado sus cualificaciones y sus habilidades ya no son requeridas. Sin embargo, datos recientes de la OIT indican que el empleo informal es la puerta de entrada al mercado laboral para muchos jóvenes, incluso aquellos que se incorporan al sector formal. Se estima que en la región, en 2011, un 55,6 por ciento de los jóvenes ocupados de 15 a 24 años de edad —es decir, cerca de 27 millones de personas— tenía un empleo informal. Aproximadamente uno de cada tres jóvenes que trabajaban en empresas del sector formal tenían empleos informales (OIT 2014a). Esta realidad hace imprescindible considerar cuáles son las políticas específicas para facilitar el trabajo decente de la juventud, considerando que este grupo es particularmente afectado por los cambios en los ciclos económicos.

La importancia crucial de la educación, la formación y el desarrollo de competencias

93. La educación, la formación y el aprendizaje permanente generan un círculo virtuoso que promueve la empleabilidad, la productividad, el aumento de los ingresos y el desarrollo. En

la región, el porcentaje de matrícula en educación terciaria (técnica o universitaria) no supera el 40 por ciento, un nivel bajo si se le compara con otras regiones del mundo. Además existe un problema en la calidad de la educación, agravado por el abandono en los primeros años del tramo medio. Por tanto, es preciso que los países de la región desarrollen las políticas necesarias para mejorar el acceso a la educación y la permanencia en el sistema educativo (a través de medidas que favorezcan la inclusión como el financiamiento y de reformas para fomentarla), la calidad (formación de docentes, acreditación y evaluación) y la pertinencia de la formación para el trabajo (a través de la anticipación de las competencias demandadas y la actualización curricular). En lo que se refiere a la formación profesional, algunas de las estrategias posibles para facilitar un buen comienzo formal de las trayectorias laborales de las personas jóvenes son las siguientes:

- El reconocimiento de la empresa como lugar de aprendizaje, a partir de las experiencias de aprendizaje en alternancia que colocan al joven en situaciones reales de empleo y en ambientes formales de trabajo. En el Perú, por ejemplo, se ha desarrollado una experiencia positiva de articulación de la formación con las demandas de la industria.
- Las experiencias de «formalización» en la capacitación de jóvenes que apoyan prácticas de primer empleo asociadas con mecanismos de inserción y compensación económica. Muchos países de la región han elaborado una legislación sobre pasantías o inserción laboral en empresas a partir de la formación profesional, así como programas focalizados para articular formación y empleo. En ocasiones, como en la República Dominicana, se ha incluido en el perfil curricular la promoción de emprendimientos, utilizando las herramientas de la OIT sobre inicio y desarrollo de empresas.
- El desarrollo de estándares de competencia laboral que describen los contenidos de los puestos y sus resultados en términos de desempeño es, en varios países, la base para la definición de los programas de formación y un referente para la oferta privada de capacitación que aspira a utilizar fondos públicos. De esta manera se ha formalizado el conocimiento sobre capacitación y la calidad y pertinencia de los programas que se imparten. Recientemente en Chile se ha articulado, con apoyo de la OIT y el Banco Interamericano de Desarrollo, un marco de cualificaciones para la formación en el trabajo que permite una mejor definición y certificación de las competencias laborales.
- Los mecanismos de reconocimiento de aprendizajes previos han facilitado la reinserción en programas formativos de jóvenes que sólo contaban con experiencia laboral, muchas veces desarrollada en la informalidad. Este es el caso de la certificación basada en normas de competencia aplicada en México, por ejemplo, que luego se ha extendido a otros países de la región.

94. Otro aspecto a tener en cuenta es que la aproximación de los jóvenes a los procesos de aprendizaje es más eficaz cuando son más afines a sus vivencias diarias. La formación a partir del uso de teléfonos inteligentes o simuladores y con contenidos transmitidos a distancia, o espacios como los «Tecnoparques» en Colombia, los Centros de innovación y los Centros de desarrollo tecnológico del Brasil, que estimulan nuevas competencias, son más acordes con la sociedad del conocimiento y facilitan el acercamiento de los jóvenes al mundo laboral y el desarrollo de la productividad. El incremento en la matrícula y los programas vía Internet en las instituciones de formación profesional es prueba del éxito de esta tendencia, que además ha permitido a los jóvenes un mejor equilibrio entre estudio y trabajo.

95. Es importante señalar que la mejora de los niveles educativos de la fuerza laboral tiene un impacto positivo en la reducción de la informalidad porque incrementa la productividad laboral. Esto genera beneficios tanto para las empresas como para los trabajadores. Es por lo tanto positivo continuar y profundizar el desarrollo de políticas de formación profesional y aprendizaje cercanas al mundo de la producción, que resuelvan por ejemplo los cuellos de botella en sectores de media y alta calificación, en los que la demanda de las empresas de la región —especialmente

las orientadas a la exportación— encuentra limitaciones. La formación en competencias laborales más complejas es posiblemente uno de los grandes desafíos en muchos países de América Latina y el Caribe.

— Políticas del mercado de trabajo

96. Las políticas del mercado de trabajo pueden facilitar la entrada o la reincorporación de los jóvenes al mercado laboral. Bien orientadas, ayudan a los jóvenes más desfavorecidos y pueden producir amplios beneficios económicos y sociales. La ausencia de información sobre el mercado de trabajo y la falta de competencias para la búsqueda de empleo son dos obstáculos que impiden asegurar la correspondencia entre la oferta y la demanda de mano de obra joven. Estos problemas se acentúan para los jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos, quienes generalmente carecen del acceso a redes sociales que facilitan la inserción laboral.

97. Los servicios de empleo deben cumplir esta función de intermediación y contribuir a compensar las desventajas respecto de las oportunidades de inserción, pues son el principal mecanismo para la prestación de servicios y la aplicación de políticas sobre el mercado de trabajo. Estos servicios suelen incluir la inscripción de los solicitantes de empleo, el asesoramiento y la orientación, la gestión de las prestaciones de desempleo y la incorporación a programas activos del mercado de trabajo. La estructura organizativa, el alcance, el financiamiento y la eficacia de los servicios prestados varían de un país a otro. La experiencia demuestra que los servicios de empleo deberían dar prioridad a los grupos de jóvenes que más necesitan su asistencia —como mujeres—, adaptando los servicios a sus necesidades y desventajas específicas en el mercado laboral. Experiencias documentadas como las de la Argentina, Costa Rica, Honduras, Perú y Uruguay son buena muestra de ello. Los servicios de empleo deberían profundizar el vínculo con las políticas de formación profesional y otras políticas de inserción laboral con el fin de mejorar la pertinencia de la formación para el trabajo.

— Iniciativa empresarial y empleo por cuenta propia de los jóvenes

98. La iniciativa empresarial también puede ser una vía hacia el trabajo decente. En varios países de América Latina se han establecido «viveros empresariales» destinados a desarrollar nuevas empresas, los cuales proporcionan un entorno relativamente protegido que, además, permite compartir los gastos de servicios comunes tales como comunicaciones, secretaría, administración o comercialización. Algunas instituciones de formación profesional han establecido tales viveros en Colombia (SENA) y en el Brasil (SENAI). Por otra parte, la inscripción en un polígono tecnológico o industrial proporciona acceso a servicios de investigación aplicada, consultoría y asistencia técnica y tecnológica, y formación profesional. Los viveros revisten la máxima importancia ya que las empresas dirigidas por jóvenes registran elevadas tasas de fracaso debido a la falta de calificaciones empresariales y técnicas, la imposibilidad de acceder a servicios de apoyo y, especialmente, las dificultades inherentes al desarrollo de redes de cooperación empresarial.

99. Además, se han venido implementado diversas experiencias que buscan generar un círculo virtuoso entre elementos como la economía solidaria, el cooperativismo y el emprendimiento juvenil. Un buen ejemplo de ello es la Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud del Brasil que contempla estimular y fomentar emprendimientos de la economía solidaria y el asociativismo realizados por grupos de jóvenes a través de incubadoras públicas.

— Legislación y promoción del empleo juvenil

100. Las normas internacionales del trabajo proporcionan una base sólida para elaborar la legislación destinada a crear más y mejores empleos. Se reconoce que un marco normativo propicio, tanto para los trabajadores como para las empresas, es un factor clave que influye en las oportunidades de los jóvenes para obtener un trabajo decente.

101. Los derechos de los jóvenes están consagrados en la legislación laboral de los diferentes países —incluidas, entre otras, las disposiciones sobre remuneración, procedimientos de contratación y despido, y seguridad y salud en el trabajo—, en la legislación sobre protección del empleo —referida, entre otras cosas, al tiempo y las horas de trabajo, la seguridad social y el despido arbitrario— y en las disposiciones sobre salario mínimo. Es central lograr una legislación nacional adecuada basada en las normas internacionales del trabajo y en una buena gobernanza del mercado de trabajo, que ayude a generar empleo para las personas jóvenes —incluidas las que realizan un trabajo temporal— y a que ejerzan sus derechos en el trabajo, en particular sus derechos fundamentales.

102. Considerando las mayores dificultades que, frente al resto de trabajadores, presentan los jóvenes para acceder a un empleo de calidad, se hace necesaria la existencia de normativas que establezcan la igualdad de oportunidades por medio de la adquisición de experiencia y el aumento de la empleabilidad, gracias a la formación obtenida en la empresa. Esta normativa tiene claramente como fin el desarrollo del joven —pues busca su inserción laboral— antes que la rentabilidad empresarial. En este sentido, la fiscalización se torna de vital importancia, pues de lo contrario se desvirtúa el objetivo propuesto. En la región se han llevado a cabo diferentes iniciativas que intentan facilitar el acceso al empleo de los jóvenes. Algunas legislaciones establecen contratos de primer empleo.

1.4. Reflexiones finales sobre el diálogo social y el papel de la OIT

En América Latina y el Caribe hay un déficit de diálogo social y de confianza que es preciso abordar para que las políticas de formalización, empleo de calidad e inclusión social tengan más legitimidad, mayor impacto y sostenibilidad. La OIT acompañará a los mandantes en esta tarea.

Diálogo social tripartito con interlocutores fuertes

103. La discusión sobre instituciones del mercado de trabajo reafirma la importancia del diálogo social tripartito y bipartito con organizaciones de trabajadores y de empleadores fuertes y representativas. En tal sentido, un desafío importante que se observa al analizar la experiencia de América Latina y el Caribe es mejorar la participación y la representatividad, tanto de las organizaciones de trabajadores como de las organizaciones de empleadores, de tal manera que se fortalezca su capacidad de incidir sobre la toma de decisiones.

104. Se observa también la necesidad de institucionalizar una cultura del diálogo en la región lo que contribuiría a la reducción de la conflictividad. Se aprecia en cambio una crisis de confianza, derivada de la falta de mutuo reconocimiento, respeto y valoración como interlocutores legítimos, unida a una débil representatividad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a una institucionalidad del diálogo todavía en desarrollo. El nivel de confianza interpersonal es bajo y la conflictividad laboral sigue siendo importante. De acuerdo con el PNUD (PAPEP-PNUD 2013), prácticamente la mitad del total de los conflictos sociales en la región entre 2009 y 2010 fueron por motivos laborales, salariales y económicos.

105. Para ser eficaz, el diálogo requiere actores representativos, con conocimiento técnico sobre los temas de la agenda y una voluntad política para entrar en el proceso del diálogo y cumplir los acuerdos logrados. La función representativa en el mundo del trabajo incumbe a los

gobiernos democráticos y a las organizaciones representativas e independientes de empleadores y de trabajadores.

106. El diálogo social tripartito efectivo requiere también lograr un acuerdo más amplio en materia de prioridades y la coordinación y confianza mutua entre los actores sociales. Elementos esenciales en ese proceso son: i) la mejora de los mecanismos de intercambio de información, de modo que el gobierno y los actores sociales dispongan de datos actualizados y fiables; ii) la ampliación del diálogo sobre políticas con las organizaciones competentes en ámbitos conexos; iii) la integración del empleo pleno y productivo y el trabajo decente en el marco de las políticas económicas y sociales; y iv) la participación activa de los actores sociales en los mecanismos para el logro de coherencia en materia de políticas que contribuyan a la promoción del trabajo decente y el desarrollo sostenible de sus países.

107. El fortalecimiento de la representatividad de quienes forman parte de las instituciones nacionales de diálogo social es uno de los pilares para construir un diálogo eficaz. La participación de otras instituciones nacionales a través de un diálogo intersectorial, tales como las responsables de la seguridad social, formación profesional, educación, producción, estadísticas, etc., contribuye a incrementar la pertinencia del diálogo, al tiempo que se asegura el acceso a la información, permitiendo que se defina con mayor facilidad el alcance de los acuerdos y los mecanismos para su implementación.

108. Los países de las Américas deben propiciar la institucionalización de instancias de diálogo social tripartito a nivel regional, nacional, subnacional y sectorial. Al mismo tiempo, para ganar efectividad y cumplimiento de los acuerdos sobre temas de carácter nacional, logrados mediante el diálogo, deben crearse mecanismos para que esos resultados del diálogo social sean incorporados en las estrategias y políticas nacionales. Para ello también se requiere incorporar otros actores institucionales, tales como ministerios de economía, hacienda, planificación, industria, educación, mujer, entre otros, lo que además permitiría lograr una mayor coherencia de las políticas. Si bien la región ha avanzado en la existencia formal de instituciones de diálogo social tripartito, en algunos países todavía continúa siendo un anhelo demandado por los actores. La existencia de espacios de diálogo, sostenibles y continuados, donde las partes aborden temas acordados para una agenda de interés mutuo y tomen acuerdos de forma progresiva, así como la existencia de un mecanismo de rendición de cuentas que muestre los resultados, contribuyen a fomentar el reconocimiento y confianza entre las partes.

109. Además del diálogo tripartito nacional, la promoción del diálogo social bipartito sectorial y a nivel de empresa, conducido por los actores que están más cerca de los temas a tratar, permite un mejor entendimiento de las necesidades, el conocimiento de las capacidades de cada uno y un interés común por llegar a acuerdos creadores de un entorno laboral estable. Las experiencias exitosas de diálogo sectorial o de empresa tienen el efecto de impulsar la institucionalidad laboral y reconstruir la confianza entre los actores.

El papel de la OIT

110. Este informe es una invitación al debate franco y abierto sobre las estrategias necesarias para emprender algunas transformaciones necesarias en la región. Uno de los elementos que subyacen al análisis y las propuestas es la idea de «sostenibilidad». ¿Hasta qué punto son económicamente sostenibles y socialmente inclusivos los estilos de crecimiento adoptados en la región, considerando los cuellos de botella existentes en la estructura asimétrica y desigual de las economías, y de los mercados de trabajo, que generan desigualdades, limitan la formalización, facilitan la informalidad en sus diversas manifestaciones y desajustan los sistemas educativos, respecto de las necesidades del mundo productivo? En las discusiones regionales para la adopción de los objetivos de desarrollo después de 2015 se asumió como orientación el concepto de

sostenibilidad, lo que supone la integración del crecimiento económico, la equidad social y la protección medio ambiental (Naciones Unidas 2013). Asimismo, se ha expresado una particular preocupación por consolidar los avances alcanzados en los ámbitos económico, social y laboral que se han venido generando en diversos países de la región.

111. Tenemos entonces una oportunidad para el cambio, para pensar en el futuro de una región más integrada, más justa y en donde surgen, gracias al dinamismo interno, nuevas demandas económicas, sociales, laborales, medioambientales y culturales. El mundo del trabajo se encuentra en la base de los procesos estructurales que configuran el modo de desarrollo que es necesario reformular para potenciar esas posibilidades de progreso que se presentan hoy en la región. Las realidades de los mercados de trabajo y de sus actores son las que expresan mejor los límites y las posibilidades derivadas de ese estilo de desarrollo. Es allí donde conviven los segmentos de alta productividad y poco empleo, integrados al mercado global, con aquellos otros que dan trabajo a la gran mayoría de los trabajadores pero no alcanzan niveles satisfactorios de productividad. Es en los mercados de trabajo donde está el origen principal de las desigualdades distributivas y de oportunidades. Por ello los actores laborales, trabajadores y empleadores, deben ser protagonistas de las estrategias a seguir para diseñar nuevas formas de desarrollo integrado y equitativo. Sin ellos, como interlocutores relevantes del mundo político, gubernamental y técnico, probablemente la capacidad de aprovechar este momento de oportunidades será mucho menor.

112. Estos actores son por tanto hoy, más que nunca, actores de gobernabilidad de los cambios, que pueden contribuir a la estabilidad y persistencia de los mismos y quienes pueden también hacerlos realidad generando consensos estratégicos entre ellos. La OIT, en este contexto, adquiere una especial relevancia, como espacio privilegiado para convocar a los actores laborales, así como a los gubernamentales y políticos. Asume así una responsabilidad estratégica global, que va más allá de sus responsabilidades de cooperación técnica, siempre relevantes, para desempeñar un rol protagónico en un proceso que obliga a un diálogo social efectivo.

113. En particular, la OIT tiene la obligación de adaptarse al nuevo contexto internacional y regional para dar respuestas más rápidas y pertinentes, asegurando la eficiencia de su acción y potenciando su impacto. El propósito es que la OIT actúe como una sola Organización, de manera más pertinente, efectiva y cercana a sus mandantes. Este objetivo orienta la reforma emprendida en 2013 y la revisión de las operaciones en el terreno que se está desarrollando durante este año.

114. Actuar como una sola OIT requiere también determinar en qué ámbito nuestra cooperación resulta más relevante, considerando la realidad cambiante y las necesidades específicas de los mandantes en cada región y país. Esto debe permitir a la Oficina desarrollar una masa crítica para prestar un apoyo eficaz, eficiente y con mayor impacto, potenciando el trabajo en equipo y las respuestas multidisciplinarias. Es por esta razón que el Programa y Presupuesto de 2014-2015 incluye ocho «esferas de importancia decisiva» como áreas críticas para la Organización ⁷. Esta modalidad de programación, centrada en el establecimiento de un número limitado de prioridades que requieren la implicación de varios departamentos técnicos y especialistas de distintas áreas — será considerada también para la definición del próximo marco estratégico de la Organización.

115. El diagnóstico de la situación actual en América Latina y el Caribe y las propuestas de este informe se centran en una de estas áreas prioritarias: la formalización de la economía informal. Este es, de alguna manera, el punto de encuentro de las diversas estrategias que es

7. Las ocho esferas de importancia decisiva son: 1) promoción de más y mejores empleos para un crecimiento incluyente; 2) empleos y desarrollo de las competencias profesionales para los jóvenes; 3) establecimiento y extensión de los pisos de protección social; 4) productividad y condiciones de trabajo en las PYME; 5) trabajo decente en la economía rural; 6) formalización de la economía informal; 7) reforzamiento del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo; 8) protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo.

preciso articular para dar una respuesta integral a la cuestión de la desigualdad y la desarticulación productiva en la región mencionadas en este documento. La formalización requiere situar el empleo en el centro de las políticas de crecimiento incluyente, desarrollar competencias profesionales que faciliten la inserción laboral de jóvenes, extender los pisos de protección social, mejorar la productividad de las pequeñas empresas, promover el trabajo decente en la economía rural, reforzar el cumplimiento de las normas mediante una inspección del trabajo más eficaz y asegurar la protección de trabajadores contra formas inaceptables de trabajo.

116. Partiendo de esta base, la OIT lanzó en junio de 2013 el programa de Formalización de la Informalidad en América Latina y el Caribe, FORLAC, que busca fomentar la generación de conocimientos relevantes y actuales sobre las políticas que funcionan, la homologación de estadísticas, el reconocimiento del papel fundamental de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en este contexto, y la capacitación, así como la asistencia técnica directa. Un elemento central de la estrategia del FORLAC, así como de la cooperación técnica de la OIT en general, es el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre gobiernos, empleadores y trabajadores. FORLAC ha documentado el esfuerzo que están realizando los países de América Latina y el Caribe para promover la transición a la economía formal. Los ejemplos incluidos en la sección 1.3 de este informe demuestran compromiso y voluntad política. Es posible avanzar aún más y más rápido si, en cada país, se consigue articular las diversas políticas económicas y del mercado de trabajo en torno a pactos sociales por la formalización. Estos pactos deben implicar a los actores públicos relevantes, a las organizaciones de trabajadores y a las organizaciones de empleadores. Su construcción y aplicación sólo será posible en un contexto de diálogo social efectivo como el descrito anteriormente.

117. FORLAC es un ejemplo del tipo de iniciativa «emblemática» de cooperación técnica que la OIT necesita construir para incrementar su relevancia y eficiencia. Junto a ello, existe un gran espacio para mejorar el desempeño de la Oficina, en varias áreas:

- En lo que respecta a la generación y difusión de conocimientos, debemos ser capaces de generar plataformas efectivas con información relevante y actualizada sobre los temas clave de nuestra agenda, como el Sistema de Información sobre Políticas de Empleo Juvenil, YouthPol, que cuenta con documentación para muchos países de las Américas. Para esto se necesita analizar mejor y documentar más. La reforma de los departamentos de estadísticas e investigación de la OIT apuntan a este objetivo. Es preciso destacar que esta región mantiene desde 2009 un observatorio de las políticas aplicadas durante la crisis y con posterioridad, con información de iniciativas nacionales («OIT Notas») y que elabora, conjuntamente con CEPAL, un informe periódico denominado Coyuntura Laboral. También hemos emprendido en la región varias iniciativas conjuntas con organizaciones o instituciones internacionales y regionales, como CEPAL, FAO, PNUD, OMS/OPS y ONU MUJERES, entre otras, que han permitido realizar análisis comparativos y recomendaciones prácticas, así como integrar la agenda de trabajo decente en las preocupaciones de otras agencias internacionales.

- En cooperación técnica necesitamos hacer un esfuerzo especial para garantizar la pertinencia y el impacto de nuestra acción, en un contexto de restricción de recursos internacionales. Los programas y presupuestos financiados con contribuciones voluntarias de donantes en la región se están reduciendo. Además, estos recursos se concentran en algunos temas y países. Debemos por lo tanto ser capaces de diversificar las fuentes de recursos para la cooperación y generar instrumentos innovadores que permitan capitalizar las oportunidades existentes en este continente, que incluye a varias de las principales economías del mundo y a un grupo pujante de países emergentes. Hay espacio para hacer más cooperación Sur-Sur y triangular, que facilita el intercambio de experiencias y conocimientos. Muchos gobiernos, nacionales o incluso locales, tienen capacidad para desarrollar programas con la OIT en sus propios países, alrededor de temas prioritarios

en los que la Organización puede añadir valor. Es notable el desarrollo de una «red de agendas subnacionales de trabajo decente» con programas de acción desarrollados por estados, provincias o regiones de países de América Latina, que podría ser ampliada⁸. Existen también empresas y organizaciones privadas que son socias potenciales en diversos campos de mutuo interés. Debemos continuar explorando estas opciones para generar la masa crítica de cooperación imprescindible para que los cambios sean significativos y duraderos.

— Todo lo anterior requiere que la Oficina revise la manera en que trabaja, siguiendo el principio fundamental de ofrecer el mayor valor posible a los mandantes con los recursos disponibles. El principal activo de esta Organización es su capacidad técnica y humana, por lo que la reforma debe apostar de manera decisiva por su fortalecimiento. Sólo así podremos dar a los mandantes los servicios que están demandando de nosotros.

118. Como es sabido, no hay recetas únicas para hacer frente a los desafíos, ya que cada país tiene sus condiciones particulares, pero es posible intercambiar buenas experiencias y buscar juntos soluciones que permitan impulsar el desarrollo sostenible en toda la región.

119. Estos temas son centrales para las discusiones que se llevarán a cabo durante la Reunión Regional Americana.

120. El encuentro es propicio para reafirmar los lazos que unen a la OIT y a este continente. Nuestra mutua cooperación y amistad —de vieja data— son cimentados sobre valores compartidos, esfuerzos y anhelos comunes. El trabajo decente ha sido asumido en esta región, como en ninguna otra parte, como una meta propia. Juntos seguiremos construyendo el futuro.

8. La red está compuesta en la actualidad por los estados brasileños de Bahia, Mato Grosso, São Paulo, Paraná, Distrito Federal, Minas Gerais, Pernambuco, Tocantins y Espírito Santo, así como las ciudades de Cuiabá, Curitiba, São Paulo (SP) y el Consorcio Municipal del ABC Paulista; la provincia de Santa Fe (Argentina), la región del Maule (Chile), del departamento de Maldonado (Uruguay) y el departamento Central (Paraguay).

PARTE 2

El desempeño de la OIT en América Latina y el Caribe (2010-2014)

2.1. Introducción

121. Esta parte del informe examina los elementos principales del trabajo y el desempeño de la OIT en América Latina y el Caribe desde la 17.^a Reunión Regional Americana celebrada en 2010 en Santiago de Chile. En este período, la Oficina ha procurado que sus mandantes estuvieran informados de manera regular, tanto a través del informe bienal sobre la Aplicación del Programa de la OIT —que refleja el conjunto de resultados de la OIT en todo el mundo— como mediante un informe específico para la región —«La OIT en América Latina y el Caribe: avances y perspectivas», publicado en junio de 2012, 2013 y 2014. La responsabilidad y el compromiso de informar de manera sistemática y abierta forman parte de la política de transparencia y rendición de cuentas de la Oficina.

122. Con el objeto de reunir y sistematizar toda la información disponible, la Oficina ha preparado un anexo a este documento que incluye una descripción detallada de resultados, productos y actividades para cada uno de los 19 resultados globales del Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015. El anexo puede ser consultado de manera electrónica en el sitio de Internet dedicado a la Reunión Regional.

2.2. Estructura y recursos de la OIT en América Latina y el Caribe

123. La estructura de la OIT en la región incluye una Oficina Regional con sede en Lima, Perú, y siete oficinas de países: Buenos Aires (para Argentina), Brasilia (Brasil), México DF (México y Cuba), Santiago de Chile (cono sur de América Latina), Puerto España (que cubre a países y territorios del Caribe anglófono y holandés), Lima (países andinos) y San José de Costa Rica (Centroamérica, Panamá, República Dominicana y Haití). La región cuenta además con cuatro equipos de trabajo decente —en Santiago, Lima, San José y Puerto España— conformados por especialistas que proporcionan asistencia técnica directa a los mandantes de la Organización. Una característica única de la OIT en América Latina y el Caribe es la presencia del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/CINTERFOR), un servicio técnico establecido en Montevideo, Uruguay, que responde a las necesidades de la región —e incluso de países fuera de la región— en materia de formación profesional y desarrollo de los recursos humanos.

124. Las operaciones de la OIT en la región se financian con: el presupuesto ordinario, los recursos para la cooperación técnica con cargo al presupuesto ordinario, los ingresos de apoyo a los programas de cooperación técnica, las contribuciones extrapresupuestarias, que incluyen proyectos de cooperación técnica, así como con la cuenta suplementaria del presupuesto ordinario. El siguiente cuadro presenta el total de los recursos empleados por la OIT en la región en los bienios 2010-2011 y 2012-2013, e indica las distintas fuentes de financiación.

Cuadro. Gasto total por fuente de financiación (en miles de dólares de los Estados Unidos corrientes)

	2010-2011	2012-2013	Total
Presupuesto ordinario	49.508	57.953	107.461
Cooperación técnica con cargo al presupuesto ordinario	4.120	4.092	8.212
Apoyo a los programas de cooperación técnica	2.605	3.091	5.696
Cooperación técnica con cargo a las contribuciones extrapresupuestarias	58.689	56.664	115.353
Cuenta suplementaria del presupuesto ordinario	3.772	4.441	8.213
Total	118.694	126.241	244.935

125. Es importante destacar que el desempeño de la OIT está íntimamente vinculado con la efectividad de los procesos de consulta y diálogo con los mandantes durante todas las etapas de programación y ejecución del programa de cooperación técnica. Estos procesos se reflejan en las programaciones nacionales realizadas cada bienio y, en ocasiones, en «Programas de Trabajo Decente por País» (PTDP) plurianuales y tripartitos. En los últimos años se ha suscrito el tercer PTDP consecutivo en la Argentina (para el período 2012-2015) y se han adoptado programas de este tipo en otros 17 países y territorios de la región: Antigua y Barbuda (2010-2015), Bahamas (2010-2015), Barbados (2012-2015), Belice (2009-2015), Chile (2008-2014), Costa Rica (2012-2015), Dominica (2010-2015), Granada (2010-2015), Guatemala (2012-2015), Guyana (2012-2015), Honduras (2012-2015), Monserrat (2010-2015), Paraguay (2009-2013), República Dominicana (2013-2015), Santa Lucía (2010-2015), Saint Kitts y Nevis (2010-2015) y San Vicente y las Granadinas (2010-2015).

126. El desempeño de la OIT también depende de la capacidad de la Oficina para aunar fuerzas y recursos con otras organizaciones que tienen objetivos similares, incluyendo las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, con las que se realizan programas conjuntos y planes de trabajo, y las instituciones financieras internacionales e interamericanas. En el período analizado, la OIT ha formado parte de 37 programas conjuntos con organismos del sistema de Naciones Unidas, ha liderado grupos de trabajo interagenciales en temas como juventud, trabajo infantil, pueblos indígenas y piso de protección social y ha suscrito convenios de cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Banco de Desarrollo del Caribe, entre otros socios importantes.

127. Finalmente, tal como pone de manifiesto la información financiera, es esencial que la Oficina sea capaz de movilizar recursos y contribuciones extrapresupuestarias, tanto de la región como de otros países, para la cooperación técnica. En los últimos años se ha incrementado el número y el monto de los fondos locales de cooperación técnica y proyectos de cooperación Sur-Sur, en los que los propios gobiernos latinoamericanos y caribeños financian actividades en sus países y en otros de la región, e incluso de otras regiones en desarrollo. Este es un elemento esencial de la estrategia de la OIT para la movilización de recursos extrapresupuestarios en América Latina y el Caribe, una región compuesta por una mayoría de países de renta mediana y renta mediana alta.

128. Son todos estos factores y, de manera central, la capacidad del personal internacional y local de la Oficina, tanto en la región como en la sede, los que han posibilitado que se realice un acompañamiento eficaz y eficiente a los mandantes de América Latina y el Caribe, que han realizado avances significativos en la agenda de trabajo decente que se describen en las secciones siguientes y en el anexo detallado disponible de manera electrónica.

2.3. Principales avances y contribución de la OIT

129. Como se ha señalado en la sección precedente, existen diversas fuentes de información acerca de los resultados alcanzados por los países y los mandantes para promover el trabajo decente en la región, así como sobre la contribución de la OIT a estos resultados⁹. Con base en esta información, el análisis que sigue sintetiza el desempeño de la OIT, los avances principales en la región y algunos desafíos pendientes en los cinco temas centrales destacados como más relevantes en las conclusiones de la 17.ª Reunión Regional Americana de Santiago de Chile (acápites 8 y 9):

- i) la creación de nuevas oportunidades de trabajo decente y productivo, especialmente a través de la promoción de entornos propicios para empresas sostenibles;
- ii) el fortalecimiento del respeto de la libertad sindical y la negociación colectiva;
- iii) la promoción de la ratificación del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102);
- iv) el fomento de la competitividad de la economía con cohesión social, con respeto a los derechos fundamentales en el trabajo contenidos en la Declaración de 1998; y
- v) el fortalecimiento de la institucionalidad del mercado de trabajo, potenciando a los ministerios del trabajo para que asuman los nuevos desafíos del mundo laboral

Trabajo decente y empresas sostenibles

130. La situación económica de los últimos años en América Latina y el Caribe y las estrategias desarrolladas en muchos países de la región para situar al empleo en el corazón de las políticas económicas —incluso como estrategia contra la crisis de 2008-2009— explica la significativa mejora en los indicadores del mercado de trabajo. Si en 2010 la tasa anual media de desempleo urbano era del 7,3 por ciento, en 2013 este dato fue del 6,2 por ciento. Esto demuestra un importante dinamismo en la creación de empleo, acompañado por un incremento en términos reales de las remuneraciones medias y de los salarios mínimos, lo que ha aumentado el poder adquisitivo de los trabajadores. Sin embargo, la región todavía debe enfrentar importantes desafíos en términos de equidad, calidad del empleo e informalidad. En cuanto a la equidad, persisten barreras para la incorporación igualitaria de las mujeres al mercado laboral y diversas formas de discriminación hacia indígenas y afrodescendientes. Pese a progresos recientes, todavía existen millones de niños y niñas en situación de trabajo infantil y un número muy importante de trabajadores en trabajo forzoso. Los jóvenes todavía encuentran muchas dificultades para acceder a un empleo decente. Tres de cada diez personas ocupadas no tiene acceso a la protección social y el crecimiento de la productividad laboral en América Latina y el Caribe se encuentra entre los más bajos de las regiones emergentes y en desarrollo (1,6 por ciento anual en la última década). Finalmente, las mejoras en el empleo registrado han sido limitadas si se comparan con las tasas de crecimiento, lo que explica que todavía haya unos 130 millones de personas en la economía informal. La atención prioritaria a estos desafíos en los próximos años se traducirá en una contribución significativa a los esfuerzos de reducción de la pobreza y la desigualdad en la región.

131. La OIT prestó asistencia técnica, información estadística y análisis a los países de la región para la formulación de políticas de empleo y programas de trabajo decente, en el ámbito subnacional y nacional, por ejemplo el Plan de Aceleración del Objetivo de Desarrollo del Milenio

9. Véanse los informes denominados «Aplicación del programa de la OIT» correspondientes a los bienios 2010-2011 y 2012-2013 en <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/program>. Estos informes contienen una sección narrativa y cuadros con resultados para cada uno de los resultados del Marco de Estrategias y Políticas 2010-2015. Véanse también los informes «La OIT en América Latina: avances y perspectivas», preparados en 2012, 2013 y 2014, accesibles en la sección publicaciones del sitio de Internet de la OIT para las Américas (<http://www.ilo.org/americas/publicaciones/lang-es/index.htm>).

Ib de República Dominicana o la Conferencia Nacional de Empleo y Trabajo Decente de Brasil. De hecho, una estrategia innovadora adoptada por algunos países de la región en los últimos años ha consistido en la promoción, con apoyo de la OIT, de programas tripartitos de trabajo decente de nivel local o provincial. Existen en la actualidad programas de este tipo en los estados brasileños de Bahía, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraná, Pernambuco y Tocantins, así como en los municipios de Cuiabá y São Paulo, además de en la región del Gran ABC paulista. También se desarrollan planes de trabajo decente en la provincia de Santa Fe, Argentina, en el departamento de Maldonado, Uruguay, en la región del Maule, Chile, y en los departamentos de Caquetá, Magdalena y la ciudad de Medellín, Colombia. La OIT apoyó los planes de reconstrucción con trabajo decente después de los terremotos que devastaron Haití y Chile en el año 2010, que generaron miles de empleos de manera directa e indirecta.

132. En América Latina y el Caribe la crisis mundial del empleo también se manifiesta entre los jóvenes. El desempleo juvenil duplica la tasa regional y triplica la de los adultos, mientras que el 60 por ciento de los empleos para jóvenes se encuentra en la economía informal. La situación está siendo abordada por la OIT y los mandantes de la región, tal como se demuestra en los múltiples planes y políticas orientados específicamente a hombres y mujeres jóvenes. Algunas de estas iniciativas son las medidas incluidas en el Plan Nacional de Buen Vivir 2013-2017 de Ecuador, así como en la política nacional de empleo del Perú. En Colombia se implementan planes de empleo juvenil en los departamentos de Magdalena y Nariño. En la Argentina existen dos programas sociales específicos, «Jóvenes con Más y Mejor Trabajo» y el «Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina» (PROGRESAR), una iniciativa del año 2014 de transferencias monetarias para iniciar o completar estudios en cualquier nivel educativo dirigido a jóvenes que ni estudian ni trabajan, se encuentran en la economía informal o pertenecen a familias que perciben un salario inferior al mínimo. En el Brasil se aprobó por consenso tripartito una «Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud». En el Paraguay existe una Política de Empleo Juvenil adoptada en marzo de 2012. En Costa Rica, se ha incluido un capítulo específico sobre el tema en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. Honduras, El Salvador y Nicaragua también implementan planes nacionales de empleo juvenil.

133. Un elemento central de la estrategia de la OIT para impulsar políticas de empleo y para incluir el concepto de trabajo decente en estrategias de desarrollo fue la generación y difusión de estadísticas, conocimientos y análisis sobre casos exitosos y sobre la coyuntura del mercado de trabajo, como insumo para los debates y decisiones. Los principales productos de la OIT en este período fueron las «OIT Notas», una serie de 56 documentos breves que identifican, describen y explican políticas y programas nacionales con impacto en el trabajo decente, elaborados entre 2009 y 2013, que incluyen un subgrupo de notas sobre conciliación entre trabajo y familia y otro sobre trabajo doméstico remunerado. La OIT también ha elaborado documentos sobre la coyuntura del mercado laboral, incluyendo el informe anual «Panorama Laboral», que en 2013 cumplió 20 años de existencia, un boletín de coyuntura editado en conjunto con la CEPAL y numerosos estudios nacionales, incluyendo el perfil de trabajo decente en el Brasil con datos desglosados para los 27 estados del país. Sobre empleo juvenil, la OIT editó un nuevo informe con datos actualizados en 2013 y puso en línea una base de datos estadísticos sobre el tema, así como la descripción de políticas específicas de la región en el banco de información mundial YouthPol¹⁰.

134. Existe un vínculo entre trabajo decente y empresas sostenibles. Este convencimiento ha llevado a la OIT a desarrollar una serie de instrumentos para el análisis de las políticas que incentivan o desestimulan la creación y la subsistencia de las empresas en la región, incluyendo

10. Todos los informes y documentos elaborados por la OIT pueden ser consultados en línea a través de la sección «Publicaciones» del sitio de Internet <http://www.ilo.org/americas>. La base de datos global sobre políticas de empleo juvenil (YouthPol) se encuentra en <http://www.ilo.org/employment/areas/youth-employment/youth-pol/lang-es/index.htm>. La base de datos de indicadores del mercado laboral juvenil en América Latina y el Caribe se encuentra en http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_235763/lang-es/index.htm

un estudio regional sobre el entorno para empresas sostenibles realizado conjuntamente con la Oficina de Actividades para los Empleadores - ACT/EMP (OIT 2013h), varios estudios sobre este tema en el ámbito nacional (Chile, Perú, República Dominicana y Honduras, en este último caso la encuesta de mayor cobertura de empresas formales e informales del país), así como una base de datos de fuentes secundarias que permite obtener información actualizada sobre indicadores de entorno propicio para los países de la región. En Barbados, el ejercicio completo de análisis del entorno y propuestas de política fue finalizado en 2012, con la participación activa de los mandantes tripartitos de la OIT y otras instituciones pertinentes. ACT/EMP y la Organización Internacional de Empleadores (OIE) prestan apoyo técnico para facilitar los ejercicios sistemáticos de análisis de los entornos más propicios para la promoción de empresas sostenibles, en línea con las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles adoptadas en la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2007, por ejemplo a través de la base de datos de fuentes secundarias ya mencionada. También proporcionan capacitación y asistencia técnica para que las organizaciones de empleadores formulen y comuniquen propuestas de reforma, participando de manera efectiva en procesos de diálogo social. Las lecciones aprendidas de este esfuerzo servirán para llevar a cabo mejores cursos de capacitación y una asistencia técnica más efectiva en este tema en los próximos años.

135. La acción de la OIT incluyó también la promoción de herramientas y metodologías dirigidas a las empresas, en especial pero no únicamente a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Potenciar la productividad y la competitividad de este segmento es esencial en una región como América Latina y el Caribe, considerando que de los casi 60 millones de unidades productivas en la región sólo el 4 por ciento tiene seis o más trabajadores. Las empresas más pequeñas son la mayoría en los sectores de menor productividad, como la agricultura, el comercio o los servicios, que son además aquellos donde se concentran siete de cada diez empleos de la región.

136. El Sistema Integral de Medición y Avance de la Productividad (SIMAPRO) ha demostrado ser una herramienta útil para promover distintos componentes del Programa de Trabajo Decente —productividad, salarios, diálogo, salud y seguridad, formación profesional— en industrias específicas de distintos sectores. Comenzando por su aplicación en ingenios azucareros de México, SIMAPRO se ha extendido en los últimos años a otros sectores, como el automotor, el turismo y la agroindustria, y países, entre ellos Chile, Cuba, El Salvador, México y República Dominicana. También se aplicó la metodología en el Caribe y en Jamaica, con el apoyo de instituciones nacionales de formación profesional y de OIT/CINTERFOR. A través del programa mundial «Better Work», la OIT promueve el encadenamiento productivo para incrementar la productividad de pequeñas empresas del sector textil de Haití y Nicaragua. Mediante distintas herramientas, entre ellas el Programa para la Promoción de Empresas Competitivas y Responsables, SCORE, la OIT contribuye al fortalecimiento de la competitividad de las PYME de los sectores de floricultura y del textil de Colombia, el sector industrial de Bolivia, el sector agroexportador del Perú y el sector bananero de la República Dominicana, entre otros. La OIT también estimula la competitividad y la sostenibilidad empresarial en el ámbito territorial, con un enfoque de desarrollo local, potenciando una cultura emprendedora y un entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenibles. Esto incluye la simplificación de trámites, la constitución de servicios de apoyo para las PYME o el establecimiento de consorcios de exportación. Un ejemplo exitoso es el trabajo realizado a través de un proyecto liderado por la OIT que involucró a varias agencias de las Naciones Unidas en la región Brunca de Costa Rica, donde se estableció un consejo público privado para promover la competitividad y los servicios empresariales. Esto generó beneficios, por ejemplo, para 22 empresas lideradas por indígenas, con más de 1.000 trabajadores y trabajadoras en total, que pudieron incorporarse en cadenas de valor.

137. Las MIPYME hacen frente a desafíos particulares para desarrollar las competencias profesionales, tales como la falta de tiempo para dedicarlo a la formación, las dificultades para

invertir en capacitación, o por falta de recursos. En 2011, OIT/CINTERFOR facilitó la elaboración de la «Guía de capacitación con TIC para MIPYME», realizada con la participación de varias instituciones de formación. En 2012, en el marco del Proyecto @vanza, ejecutado conjuntamente con la Fundación Omar Dengo de Costa Rica, se identificaron las competencias que requieren fortalecer a los trabajadores y a los empresarios de las MIPYME en dimensiones como la innovación, el trabajo en redes, el aprendizaje permanente, la gestión orientada a resultados y la responsabilidad social y medioambiental, y se elaboraron materiales de autoaprendizaje para su desarrollo.

138. Aunque los progresos son promisorios, persisten en la región importantes desafíos en la generación de trabajo decente y en la sostenibilidad de las empresas. La baja productividad es uno de ellos, lo que impacta de manera directa en la informalidad del empleo y de las empresas, especialmente las más pequeñas. En la sección acerca de competitividad y cohesión social, más adelante, se aborda esta cuestión, incluyendo algunos avances recientes y la estrategia de la OIT para promover la formalización.

Libertad sindical y negociación colectiva

139. La libertad sindical y la negociación colectiva son derechos humanos que forman parte de las normas internacionales del trabajo, por lo que la atención de la OIT a estos temas es permanente y prioritaria. Esto es tanto más importante en América Latina y el Caribe, cuanto que la región tiene registrados 1.676 casos de quejas por violaciones a la libertad sindical ante los órganos de control de la OIT¹¹ y se siguen perpetrando atentados contra la vida y la libertad de dirigentes de organizaciones sindicales y empresariales.

140. Entre 2010 y 2014, la Oficina desarrolló tres líneas de trabajo principales en este campo. La primera fue de sensibilización y capacitación, incluyendo el apoyo a la Campaña por la Libertad Sindical, la Negociación Colectiva y la Autorreforma Sindical de la Confederación de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA-TUCA). La segunda, a través de la asistencia técnica, apuntó a eliminar algunas de las barreras —legislativas e institucionales— que impiden el ejercicio de estos derechos, con un foco especial en la negociación colectiva en el sector público. La tercera línea ha sido la promoción de mecanismos de diálogo social para la solución de conflictos vinculados con violaciones a la libertad sindical y al derecho de negociar colectivamente.

141. La Oficina ha prestado apoyo —en especial con asistencia técnica, organización de eventos y producción de materiales de difusión— a los mandantes de la OIT que han impulsado campañas de sensibilización, información y capacitación sobre libertad sindical y negociación colectiva. A modo de ejemplo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú realizó en 2011 varias conferencias públicas sobre estos temas, así como un programa de capacitación nacional y regional dirigido a la inspección del trabajo en 2013. Por su parte, el Gobierno de El Salvador llevó a cabo una campaña informativa sobre libertad sindical en zonas francas de exportación. Sindicatos y organizaciones de empleadores también han estado muy activos en la divulgación y sensibilización, tal como lo demuestran las campañas realizadas por las coordinadoras sindicales en los sectores de la electricidad, la minería y el transporte en Chile (2013); en el sector bancario de Trinidad y Tabago (2011); la realización de un festival organizado por jóvenes sindicalistas afiliados a la ISP y universitarios en el Perú (2012) y de una actividad similar sobre liderazgo juvenil en Barbados (2013); la formulación de planes sindicales de diseminación de información sobre derechos laborales en El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana (2011-2012); el programa de capacitación lanzado por la Confederación Sindical de Jamaica (2012) y la producción de videos, con contenido acordado de forma tripartita, divulgados en Colombia (2013).

11. Datos del Sistema de Información sobre Normas Internacionales del Trabajo, NORMLEX, consultados el 4 de agosto de 2014.

142. La Oficina proporcionó insumos importantes para la labor sindical, especialmente la base de datos de ACTRAV sobre quejas por violaciones a la libertad sindical QVILIS, el mapa sobre libertad sindical e igualdad de género para los países andinos realizado en 2010 y una serie de informes regionales y nacionales sobre el tema, así como numerosas guías y talleres de capacitación. Actualmente se está desarrollando un programa de cooperación específico para incrementar la afiliación sindical y la cobertura de la negociación colectiva con las tres centrales sindicales de Colombia.

143. Para el trabajo con organizaciones de empleadores, la OIT elaboró el documento «Normas Internacionales del Trabajo en Materia de Libertad Sindical y Negociación Colectiva – Guía de Estudio para el Sector Empresarial» (2010) y organizó talleres de capacitación en Honduras, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana y Nicaragua. En la República Bolivariana de Venezuela, la organización empresarial FEDECAMARAS elaboró con apoyo de la OIT un plan de acción que contempla la promoción de la libertad de asociación para las empresas, tanto a nivel nacional como regional.

144. El apoyo a la campaña sobre libertad sindical, negociación colectiva y autorreforma de la CSA-TUCA por parte de la OIT ha sido constante en los últimos años, tanto a través de un proyecto de cooperación técnica como por medio de contribuciones puntuales del presupuesto ordinario de la organización, proveniente de las oficinas de la región y de ACTRAV Ginebra. La Oficina prestó asistencia en varios de los temas principales de la campaña, como economía informal, trabajo infantil, mujer trabajadora, juventud, formación profesional o seguridad social. En particular, se apoyaron esfuerzos en el marco de la autorreforma sindical destinados a incrementar la afiliación juvenil en Centroamérica, para lo que se constituyó un espacio subregional con una veintena de organizaciones y centrales sindicales de seis países de la zona. Asimismo, la Oficina promovió la creación de un espacio regional sobre autorreforma sindical en el que participaron activamente otras 23 organizaciones de países de América del Sur.

145. Con posterioridad a la adopción del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), un foco especial de las campañas de sensibilización fue la sindicalización y la negociación colectiva en este sector. La Oficina apoyó a sindicatos de trabajadores domésticos con información (OIT 2012c) y asistencia sobre la libertad sindical y la negociación colectiva en Barbados, Brasil —donde se realizó un diagnóstico y se elaborará un plan nacional—, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Santa Lucía y Trinidad y Tabago, entre otros países. La Oficina promovió el análisis y la diseminación de buenas prácticas identificadas en el Uruguay sobre no discriminación, formalización y negociación colectiva.

146. La segunda línea de trabajo está relacionada con la superación de barreras para el ejercicio efectivo de la libertad sindical y afectan el derecho a la negociación colectiva, vinculadas con la legislación, las instituciones y las prácticas, así como con las dificultades para establecer un diálogo social bipartito y tripartito eficaz. Este fue el caso, por ejemplo, de Chile. En el año 2013, la OIT actuó como punto de encuentro para una mesa integrada por la Confederación de la Producción y el Comercio y la Central Unitaria de Trabajadores de Chile donde se alcanzó un acuerdo de diálogo y trabajo conjunto en temas de interés común, especialmente la promoción de la negociación colectiva en el país. Es notable también el incremento reciente de la cobertura y los contenidos de los convenios de negociación colectiva en la Argentina, una de las prioridades establecidas de manera tripartita en los Programas de Trabajo Decente por País 2008-2011 y 2012-2015. Durante 2013, en Colombia, se diseñó un procedimiento de protección de líderes sindicales y se capacitó a fiscales y jueces responsables de la investigación de delitos antisindicales.

147. Un foco central de este eje fue la negociación colectiva en el sector público. La asistencia de la OIT ha incluido una investigación de la situación actual en la región (Ledema

2011), la publicación en la Argentina del documento «La negociación colectiva en el sector público», la capacitación —incluyendo un curso virtual realizado en 2012 en el que participaron 70 sindicalistas del sector público—, la participación en los Encuentros Andinos Bipartitos de Diálogo Social en el Sector Público (Perú, junio de 2011, y Colombia, agosto de 2012), la realización de un seminario nacional bipartito en Brasil (mayo de 2013) para apoyar el proceso de reglamentación del Convenio núm. 151, así como el análisis de legislaciones nacionales y la generación de recomendaciones para su revisión, facilitando a la vez el diálogo entre sindicatos y gobiernos. La OIT organizó en agosto de 2013, en Brasilia, un encuentro regional bipartito sobre la negociación colectiva en el servicio público, con la participación de representantes de sindicatos y gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela. En esta reunión se acordó establecer un foro permanente de concertación y promover la mejora de los mecanismos y la efectividad de la negociación colectiva. El acontecimiento permitió presentar a los participantes un manual específico elaborado por la OIT (OIT 2011) y el Estudio General sobre los Convenios núms. 151 y 154 (OIT 2013i).

148. Resultados significativos se produjeron, por ejemplo, en Santa Lucía, Trinidad y Tabago y Colombia. En Santa Lucía, la OIT facilitó el funcionamiento de una mesa nacional de discusión sobre salarios públicos, que permitió concluir un acuerdo colectivo de tres años de duración con varios sindicatos del sector en 2013. En Trinidad y Tabago se reactivó el mecanismo tripartito nacional de diálogo en 2012 para atender situaciones en empresas públicas, tarea para la que la Oficina fue llamada a desempeñar un papel técnico e informativo. En Colombia, en el marco de las disposiciones contenidas en el decreto núm. 1092, de mayo de 2012, que reglamenta la aplicación del Convenio núm. 151, se presentó y negoció un pliego nacional unificado por el que se acordó un incremento salarial, asignar prestaciones a los trabajadores y reformar varias normas que regulan la negociación en el sector, incluyendo el propio decreto núm. 1092. Esto se ha concretado en una nueva norma para regular la negociación en el sector público —decreto núm. 160 de 2014— que atiende varios requerimientos del movimiento sindical colombiano. Al mismo tiempo, se han iniciado procesos de negociación en el nivel departamental y local, habiéndose firmado 89 acuerdos en el año 2013. Este avance todavía debe ser consolidado a través de una difusión más amplia de los contenidos de la normativa y de la facilitación por parte del Ministerio de Trabajo, con la finalidad de que el número de acuerdos se multiplique.

149. En varios países de la región se ha extendido la capacitación también a personal del poder judicial, lo que ha llevado, por ejemplo, a una sentencia del Tribunal Constitucional del Perú de 15 de julio de 2011, que tomó en cuenta las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical para reinstalar a un dirigente, revirtiendo una sentencia previa de la Corte Suprema. En Costa Rica, la Corte Suprema de Justicia reconoció la constitucionalidad de los acuerdos colectivos en el sector público, concluyendo que permitir la negociación colectiva debe ser la norma y no la excepción.

150. La tercera línea de acción alentó la creación de mecanismos nacionales de diálogo para solucionar disputas y conflictos vinculados con el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo, especialmente la libertad sindical y la negociación colectiva. En Antigua y Barbuda, Bahamas, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago, la OIT capacitó a funcionarios de departamentos del trabajo y a líderes sindicales y empresariales en técnicas de resolución de controversias, lo que facilitó que las disputas fueran resueltas en períodos de tiempo más breve y sin necesidad de acudir a los tribunales. En Colombia, con la asistencia de la OIT, la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT) acordó tripartitamente un reglamento de funcionamiento, una guía de admisión de casos y la selección de un mediador que permitió abordar y atender quejas sobre violaciones de la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, tanto en el sector público como en el sector privado. La OIT está apoyando la difusión y el estudio de esta experiencia positiva en

otros países de la región, como Guatemala y el Perú, que registran un número muy importante de quejas por violaciones de estos derechos.

151. En suma, si bien durante los últimos cuatro años ha habido avances en la promoción de la libertad sindical y la negociación colectiva, los principales desafíos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe se mantienen. Los ejemplos positivos deben ser compartidos y debatidos para identificar la mejor manera de superar los obstáculos que todavía impiden la libre asociación, tanto de trabajadores como de empresas, y el pleno ejercicio del derecho a la negociación colectiva. Esta línea de trabajo continúa siendo prioritaria pues forma parte de la promoción de los principios y derechos fundamentales del trabajo, contribuye al fortalecimiento de la democracia, construye paz social y fomenta el empleo productivo y sostenible.

Seguridad social

152. Después de las ratificaciones del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), registradas por Brasil (2009), Uruguay (2010) y Honduras (2012), ya son 11 los países de América Latina y el Caribe que han suscrito esta norma (ya que la Argentina aprobó legislativamente el Convenio en 2011, pero está pendiente el depósito en la OIT). Esto demuestra la renovada importancia otorgada por los mandantes a la protección social en la región, considerando que la última ratificación registrada con anterioridad había sido la de la República Bolivariana de Venezuela, en 1982.

153. Las políticas de protección, incluyendo la protección del ingreso, desempeñaron un papel central en América Latina y en algunos países del Caribe como estrategia para enfrentar las consecuencias sociales negativas de la crisis de 2008-2009. Esto generó un aumento del número de trabajadores ocupados con cobertura en salud y/o en pensiones, desde un 59 por ciento en 2008 a un 67 por ciento en 2012 (OIT 2013a). De cualquier modo, tres de cada diez trabajadores en la región no cuentan con ningún tipo de protección y las diferencias entre países, en cuanto a los niveles de cobertura, son notables.

154. La universalización de las cuatro garantías básicas del piso de protección social —atención de salud y seguridad del ingreso para los niños, las personas en edad activa y las personas de mayor edad— es un proceso de largo aliento, que está orientando la política social de muchos países y define una parte sustancial de la estrategia de apoyo de la OIT, que apunta tanto a la extensión de la cobertura como a la mejora de los servicios.

155. Una de las bases necesarias para mejorar las políticas de seguridad social es la información sobre alcance, eficacia y costo de los sistemas de protección. En los últimos dos bienios, la OIT ha contribuido a la generación y publicación de estadísticas relevantes en Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Paraguay, Perú, Santa Lucía, Trinidad y Tabago y Uruguay, incluyendo los datos en el Informe Mundial sobre la Seguridad Social. Se realizaron también evaluaciones actuariales de distintos esquemas de protección en Costa Rica, Dominica, Granada, Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago. A fin de contribuir al debate de las políticas públicas previsionales de la Argentina, OIT y CEPAL publicaron en 2011 el documento «Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones».

156. Varios países han implementado esquemas y programas de protección en distintos ámbitos para incrementar la cobertura de la protección social, en algunos casos con apoyo de la OIT. El programa «Asignación Universal por Hijo» de la Argentina proporciona una transferencia de dinero en efectivo a hijos de personas desocupadas, en la economía informal o con salarios inferiores al mínimo, condicionada a la realización de chequeos médicos y a la asistencia a instituciones educativas. El alcance de este programa es superior a los 3,5 millones de niños, niñas y adolescentes. Tanto este programa como el PROGRESAR, ya descrito, son considerados por el Gobierno de la Argentina como parte del piso de protección social.

157. En el Brasil, el programa «Brasil sin Miseria», lanzado en junio de 2011, promueve la seguridad de ingresos, el acceso a servicios públicos de educación, salud y asistencia social y la inclusión productiva. Desde el inicio de su ejecución, el programa ha permitido que 22 millones de personas hayan salido de la pobreza extrema y ha facilitado la capacitación de más de 1 millón de trabajadores a través del Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y al Empleo (PRONATEC).

158. En Haití, con posterioridad al terremoto de 2010, el Gobierno adoptó un plan de acción para el desarrollo nacional con un componente acerca de la extensión de garantías del piso de protección social, especialmente orientado a mujeres y niños. La OIT contribuyó a este plan conjuntamente con otras organizaciones multilaterales, incluyendo la Organización Panamericana de la Salud y el Banco Mundial, a través de la asistencia técnica y la organización de foros tripartitos de discusión de las propuestas.

159. En los países de Centroamérica, la OIT ha proporcionado insumos técnicos para propuestas de reforma de esquemas de protección, en especial el Régimen Especial de Salud de las Trabajadoras Domésticas de El Salvador, el sistema de pensiones del Instituto Nicaragüense de la Seguridad Social y la extensión de la cobertura de la protección social en la República Dominicana.

160. En el Paraguay, a través de un programa de cooperación Sur-Sur con el Brasil, gestionado por la OIT, se han realizado diagnósticos e intercambios de experiencias sobre el establecimiento del piso de protección social y un seguro de desempleo.

161. La OIT también contribuyó de manera significativa a los esfuerzos de los gobiernos y las instituciones de protección social por mejorar sus mecanismos y sistemas de gobernanza, así como para capacitar a los funcionarios responsables. Esto sucedió en el caso del Seguro Social del Perú (ESSALUD), así como con el Banco de Previsión Social (BPS) del Uruguay. La capacitación también fue extendida a representantes de organizaciones de trabajadores y de organizaciones de empleadores de la región, quienes han adquirido conocimientos y herramientas para comprender mejor la estrategia bidimensional de la OIT para la extensión de la cobertura de la seguridad social y el concepto de piso de protección social, aumentando así su capacidad de incidencia en las políticas nacionales.

162. Otra dimensión central de la visión de la OIT sobre la protección de los trabajadores es la promoción de normas, políticas y planes de seguridad y salud en el trabajo. Las campañas de sensibilización y los programas de capacitación (especialmente de inspectores del trabajo) realizados por los países del Caribe desde 2010-2011 demuestran la prioridad del tema para esta parte de la región. En otras naciones se han registrado avances significativos, tal como demuestra la adopción de políticas nacionales sobre el tema en Brasil (2011), Argentina (2012) y Perú (2013), así como de una legislación específica en Barbados (2013). En el Brasil el proceso concluyó con la aprobación de un plan nacional en el año 2012. También se han verificado avances institucionales y políticos muy significativos, tanto a nivel nacional como en sectores específicos en Chile, Cuba, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Santa Lucía y Trinidad y Tabago. En el Caribe, cerca de 1 500 inspectores del trabajo, representantes de trabajadores y empleadores han sido formados en temas de salud ocupacional entre 2012 y 2013. Para garantizar la continuidad de este esfuerzo con recursos regionales y nacionales, se estableció una red subregional. Por otra parte, se llevaron a cabo también formaciones específicas en Guyana y Surinam sobre salud ocupacional en las minas con el desarrollo de un manual para las empresas y los departamentos de trabajo.

163. Los retos en el ámbito de la protección social en América Latina y el Caribe siguen siendo de gran relevancia. Existe una clara necesidad de mejorar la información disponible para contar con datos actualizados en un mayor número de países, incluyendo aspectos ahora difíciles de medir como la tasa de cotización a los sistemas contributivos. Es preciso abordar cuestiones

complejas relacionadas con la economía y los servicios de cuidado. El concepto de piso de protección social y las normas mínimas establecidas en el Convenio núm. 102 pueden servir como referencias para determinar las políticas específicas necesarias en cada país, de acuerdo con las condiciones nacionales, para avanzar en la universalización de la cobertura. La OIT continuará apoyando los esfuerzos que los mandantes de la región realicen en esta dirección.

Competitividad, cohesión social y derechos fundamentales

164. Hacer compatibles la competitividad de las economías con la cohesión social es un desafío, no sólo en América Latina y el Caribe sino también en otras partes del mundo. La experiencia de algunos países demuestra, sin embargo, que no se trata de objetivos mutuamente excluyentes, sino complementarios. Las economías pueden ser más competitivas si existe cohesión social, y las sociedades están más cohesionadas en períodos de prosperidad. Esta es una de las ideas fuerza de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008, que señala que «los valores fundamentales de libertad, dignidad humana, justicia social, seguridad y no discriminación son esenciales para un desarrollo y una eficacia sostenibles en materia económica y social» (OIT 2008, página 7).

165. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo son la espina dorsal de la estrategia de la OIT para promover economías más competitivas con empleos dignos y cohesión social. Los países de América Latina y el Caribe han asumido el Programa de Trabajo Decente y lo han incorporado en sus agendas políticas, tal como demuestran las tasas de ratificación de convenios, las políticas públicas y las acciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Además de lo señalado anteriormente sobre libertad sindical y negociación colectiva, la región ha registrado progresos en la erradicación del trabajo infantil, la eliminación del trabajo forzoso y la lucha contra la discriminación.

166. En cuanto al trabajo infantil, algunos de los avances destacados en los últimos años están vinculados con la integración del objetivo de prevención y erradicación del trabajo infantil en políticas de desarrollo y programas sociales, como el «Plan del Buen Vivir 2013-2017» del Ecuador, la estrategia «Crecer para Incluir» y el Programa JUNTOS del Perú (donde se desarrolla un programa piloto en la región de Huánuco), la estrategia de formalización del sector minero en Colombia (que incluye un programa de erradicación del trabajo infantil en cinco municipios), o el Programa de Transferencias «Bono 10mil» de Honduras. En Nicaragua se incorporaron indicadores sobre trabajo infantil al Plan Nacional de Desarrollo 2012-2016 y El Salvador aprobó, para el período 2012-2014, una inversión pública de más de 10 millones de dólares para hacer un país libre de trabajo infantil y sus peores formas. En México, la nueva administración inició el proceso para avanzar en la ratificación del Convenio núm. 138 y se aprobó una lista de trabajos peligrosos, como parte de la reforma del Código del Trabajo, en diciembre de 2012. En ese año la Argentina incorporó un módulo de actividades de niños, niñas y adolescentes a la Encuesta anual de hogares urbanos, que permitió actualizar las estadísticas nacionales en materia de trabajo infantil. También en la Argentina, desde abril de 2013, el trabajo infantil fue incorporado como delito en el Código Penal mediante la sanción de la Ley núm. 26.847, estipulando penas de prisión de uno a cuatro años para «el que se aproveche económicamente del trabajo de un niño o niña» de hasta 16 años en el caso de trabajos convencionales y de hasta 18 en tareas peligrosas, riesgosas, nocturnas o insalubres. Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, y El Salvador adoptaron Hojas de ruta para la eliminación de las peores formas de trabajo infantil y progresivamente desarrollan sistemas de información, seguimiento, monitoreo y evaluación de las mismas. Guyana y Jamaica desarrollaron, con apoyo de la OIT, encuestas nacionales sobre trabajo infantil, que dieron lugar con posterioridad a la adopción de políticas nacionales sobre el tema.

167. También se realizan planes y acciones en el nivel local, por ejemplo en la Argentina, a través de comisiones provinciales que actúan sobre todo en áreas rurales, Brasil, Bolivia,

Colombia, El Salvador y Uruguay. En Paraguay, Encarnación se convirtió en la primera ciudad del país en declararse libre de trabajo infantil en el sector de los basurales, replicando experiencia de Ecuador en este mismo sector y en los camales (mataderos). En ambos países, Paraguay y Ecuador, se han validado estrategias de intervención para prevenir y eliminar el trabajo infantil en comunidades indígenas. En El Salvador, 15 municipios desarrollaron una estrategia que articula políticas municipales de protección a la infancia con acciones de sensibilización y un sistema de monitoreo local del trabajo infantil.

168. Los interlocutores sociales han estado también muy activos. En Argentina, Chile, Ecuador y Panamá se han constituido redes de empresas contra el trabajo infantil. En México, el sector agroindustrial del azúcar de caña (empleadores, sindicato y organizaciones campesinas) ha adoptado la declaración de cero tolerancia al trabajo infantil y un plan de acción para conseguir este objetivo. En Colombia, el Ministerio del Trabajo y la Cámara de empresarios azucareros han desarrollado acciones para la prevención y erradicación del trabajo infantil en la cadena productiva de la caña de azúcar. La experiencia positiva de la Asociación azucarera de El Salvador (Fundazúcar), en este tema, fue objeto de una iniciativa de cooperación Sur-Sur entre este país y Paraguay. En Ecuador, la Asociación nacional de productores y exportadores de flores – EXPOFLORES, realizó un monitoreo de trabajo infantil y regularización de trabajadores jóvenes por encima de los 15 años. Las organizaciones sindicales de la República Dominicana y Honduras han incorporado en sus comités regionales la agenda de eliminación del trabajo infantil, han realizado acciones de capacitación para sus miembros y han diseminado información a sus bases y la comunidad.

169. Estos resultados demuestran la prioridad que los mandantes de la región asignan al tema, confirmada durante la realización de la III Conferencia Global sobre el Trabajo Infantil, en octubre de 2013, en Brasilia. Durante esta reunión, varios gobiernos de países de la región lanzaron una «Iniciativa Regional América Latina y Caribe libre de Trabajo Infantil», que representa un compromiso firme para acelerar el ritmo de las acciones de prevención y erradicación de este fenómeno, así como para hacer sostenibles los progresos alcanzados.

170. Esta iniciativa es sin duda necesaria: el Informe global sobre trabajo infantil de 2012 reafirma la tendencia a la baja de las cifras totales en el mundo, pero en América Latina y el Caribe la reducción fue sólo del 1 por ciento desde 2008¹². A este ritmo, no se alcanzará la meta de eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2016. Es por lo tanto esencial continuar reforzando las acciones en legislación y mecanismos de aplicación respecto a la edad mínima y el trabajo prohibido para los niños; la promoción de la educación y adquisición de competencias que sean accesibles, pertinentes y apropiadas; el establecimiento de pisos de protección social y ampliación de las oportunidades de trabajo decente para los jóvenes por encima de la edad mínima de admisión al empleo y para sus padres, como elementos centrales de una estrategia integrada.

171. En el año 2012 la OIT entregó cifras actualizadas sobre trabajo forzoso a nivel mundial y regional, utilizando una metodología de estimación mejorada que se basa en la recopilación de los «casos denunciados». Según esta fuente, 1,8 millones de trabajadores en América Latina y el Caribe se encontrarían en esta intolerable situación (OIT 2012d).

172. Los progresos políticos e institucionales recientes incluyen mejoras al sistema de inspección laboral en el Paraguay donde, en 2013, se realizaron talleres de formación sobre las obligaciones que derivan de la ratificación de los convenios internacionales sobre este tema. En junio de 2013 se aprobó en el Perú el II Plan nacional de lucha contra el trabajo forzoso, 2013-2017. En el Brasil, la Superintendencia Regional de Trabajo y Empleo de São Paulo ha creado un grupo específico compuesto por inspectores laborales para actuar en el sector textil y del

12. En América Latina y el Caribe 12,5 millones de niños y niñas de 5 a 17 años, un 8,8 por ciento del total, se encuentran en situación de trabajo infantil. La mayor parte —9,6 millones— realiza un trabajo definido como peligroso (OIT 2013j).

vestido (que recibe migrantes, muchos de los cuales en situación de trabajo precario o forzoso) e identificar situaciones irregulares de explotación laboral, en aplicación de una nueva ley estadual aprobada en enero de 2013. En esta ciudad se ha creado la primera comisión municipal sobre trabajo forzoso, en el marco de su Agenda Municipal de Trabajo Decente, que se suma a las 13 comisiones estaduais existentes. En la región de Matto Grosso se ha desarrollado, con asistencia de la OIT, un programa público específico para atender a las víctimas de trabajo forzoso, con un componente de capacitación para la reinserción laboral. En Guatemala, el Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Ministerio de la Gobernación, fortaleció las capacidades de los investigadores de la policía nacional civil (117) en la detección o identificación de indicadores de sospecha de casos de trata con fines de trabajo forzoso o explotación laboral. En Haití, con apoyo técnico y financiero del Gobierno del Brasil en el marco del programa de asociación con la OIT para la promoción de la cooperación Sur-Sur, el Comité Tripartito Nacional aprobó una lista de trabajos peligrosos que incluye el trabajo forzoso.

173. Todavía existen en la región situaciones claras de discriminación sociolaboral por razones de sexo, etnia y raza. Aunque la participación de las mujeres en el mercado laboral en zonas urbanas ha llegado a un 50 por ciento en 2013 (promedio para la región), este dato es todavía muy inferior a la tasa de participación masculina, de más del 70 por ciento. Además, el desempleo femenino es superior al de los hombres y persiste una considerable brecha salarial (OIT 2013a). Los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes son víctimas de la exclusión, lo que se refleja en una mayor pobreza, desempleo, informalidad y marginación. Ante esta situación, los gobiernos y los mandantes han emprendido diversas campañas de sensibilización, han desarrollado políticas públicas y han realizado acciones concretas con apoyo de la OIT en diversos ámbitos.

174. Por lo que se refiere a la discriminación de género, la OIT ha promovido medidas de conciliación de la vida familiar y laboral a partir de un informe regional publicado en 2009, y en 2013 realizó un informe con otros organismos del sistema de Naciones Unidas para documentar las políticas y los desafíos que plantea el acceso de la mujer al mercado laboral (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013). Algunos avances recientes incluyen la consolidación de la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades en Uruguay, la aprobación de legislación específica en Chile para extender la protección a la maternidad y crear la licencia por paternidad, con arreglo a los Convenios núms. 156 y 183. En El Salvador se aprobó una Ley sobre Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación de la Mujer en el año 2011. Brasil adoptó en 2013 su tercer Plan Nacional de Políticas para las Mujeres que incluye un capítulo específico sobre igualdad en el mundo del trabajo y autonomía económica. En ese mismo año el país adoptó un importante cambio constitucional que amplía los derechos de los trabajadores y las trabajadoras domésticas. El Instituto nacional de aprendizaje de Costa Rica ejecuta un plan de acción sobre igualdad de género en la formación profesional. En un tema claramente vinculado, la OIT promovió de manera muy activa el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), lo que ha llevado a que se hayan registrado ya nueve ratificaciones de países de la región —Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Nicaragua, Paraguay y Uruguay—, sobre 14 ratificaciones en total¹³. En cuanto a la discriminación por raza y etnia, la Oficina ha continuado con su labor de hacer conocer los alcances del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), apoyando medidas concretas para hacer operativo el derecho a la consulta previa —por ejemplo, en el caso de Perú, Bolivia y Brasil— y con acciones de capacitación de funcionarios públicos, empleadores y trabajadores. Las campañas, planes y acciones en favor de la población afrodescendiente han sido numerosas en Brasil, por lo que este tema es central en el programa de cooperación de la OIT con el país.

13. Datos de NORMLEX al 4 de agosto de 2014.

175. Desde 2012 la OIT apoya al Gobierno brasileño y a los mandantes en sus esfuerzos dirigidos a la promoción del trabajo decente en grandes eventos deportivos, especialmente en el campeonato mundial de fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016. Ocho ciudades sedes del Mundial de 2014 firmaron un compromiso de respeto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y están desarrollando una agenda de trabajo, con acciones concretas para combatir el trabajo infantil, el trabajo forzoso y la discriminación.

176. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales es necesario pero no suficiente para conseguir competitividad con cohesión social, especialmente en una región con altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso y el acceso a oportunidades, bienes y servicios. Estudios recientes demuestran que los resultados en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad alcanzados en América Latina y el Caribe en los últimos años se deben sobre todo al crecimiento del empleo y los salarios¹⁴.

177. Las remuneraciones medias en términos reales han aumentado en casi todos los países para los que se cuenta con datos desde el año 2000, aunque en la mayor parte de los casos el crecimiento ha sido modesto (entre un 7 por ciento y un 30 por ciento). En el caso de los salarios mínimos, el incremento ha sido superior, de un 54 por ciento promedio para los 17 países de la región con datos. En algunos de ellos —Brasil, Honduras, Nicaragua y Uruguay— la mejora ha sido cercana o superior al 100 por ciento (OIT 2013a). Esto demuestra el dinamismo reciente de las políticas activas de revisión y determinación (normalmente anual) de los salarios mínimos. En Costa Rica, por ejemplo, el Gobierno aplicó, por primera vez en 2012, una fórmula que incorpora variables como la productividad y el índice de precios al consumidor para el ajuste anual del salario mínimo, con base en un acuerdo tripartito alcanzado en octubre del año anterior. Algo similar sucedió en Honduras en 2012 y 2013. La OIT ha apoyado estas políticas con asistencia técnica y metodológica (por ejemplo, sobre la vinculación entre salarios y productividad) y ha apoyado o impulsado instancias de diálogo tripartito sobre salarios en Argentina, Brasil, Costa Rica y Honduras, entre otros países de la región.

178. Lo anterior tiene implicaciones directas en los trabajadores con un empleo formal, pero la desigualdad se reproduce esencialmente en la economía informal. La formalización es uno de los grandes desafíos que debe enfrentar América Latina y el Caribe para generar más y mejores empleos, así como empresas sostenibles. En los últimos años ha habido en la región algunos avances en el empleo registrado —en países como Argentina, Brasil y Ecuador, por ejemplo—, pero es evidente que el camino por recorrer es todavía largo. Por esta razón, la OIT lanzó en junio de 2013 un programa regional para promover la formalización de la economía informal, denominado FORLAC, que en sus primeros meses de funcionamiento ha generado diez estudios nacionales sobre experiencias recientes (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), un análisis regional sobre la aplicación de regímenes simplificados de tributación como estrategia de formalización y una revisión de experiencias exitosas de formalización de pequeñas y medianas empresas, con análisis de los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Trinidad y Tabago. Además, se ha prestado asistencia técnica a Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, República Dominicana y Uruguay para la adecuación de indicadores y herramientas de medición del empleo informal y el sector informal, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la

14. Varios estudios sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región indican que el principal factor explicativo de las mejoras registradas en la región durante la primera década del siglo XXI, en estos indicadores, es el incremento de los ingresos provenientes del trabajo y el crecimiento del empleo, especialmente para los trabajadores en la parte baja de la distribución. Véase Lustig, N; López Calva, L; y Ortiz Juárez, E. (2013): *Deconstructing the decline in inequality in Latin America*; PNUD-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago. Documento de investigación ID-01-2013. Véase también Lavinas, L. (2012): «Desafíos de la política social de Brasil: ¿cómo mantener el crecimiento económico con cohesión social?»; en *Revista Ciencias Sociales* 135-136; Universidad de Costa Rica, páginas 199-213. En este artículo, Lavinas documenta con información del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas que la reducción de la pobreza en Brasil se explica, en primer lugar, por el crecimiento del empleo y los salarios; en segundo lugar por el aumento del salario mínimo (un 94 por ciento entre 2001 y 2012) y en tercer lugar por los programas sociales.

Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. También se ha desarrollado un banco de datos sobre informalidad y precariedad laboral en los países de la región y un seminario tripartito en la Argentina sobre avances y desafíos para la formalización laboral.

179. El Programa FORLAC brindó apoyo durante 2013 y 2014 a las estrategias nacionales de formalización de Colombia y el Perú, medidas para la formalización de las PYME en la República Dominicana, la capacitación de inspectores del trabajo del Perú y el diálogo bipartito sobre productividad y formalización en pequeñas empresas del sector turismo en Bahía de Banderas, México. En la Argentina, contribuyó con actividades de formación del plantel de inspectores del Registro nacional de trabajadores y empleadores agrarios y asistencia al Plan estratégico productivo de la provincia de Buenos Aires, que incluye un componente de apoyo a la formalización de las MIPYME en cadenas de valor.

180. Desde 2012, la OIT ejecuta un proyecto pionero para promover el respeto de los derechos laborales de los trabajadores informales en Costa Rica, El Salvador y Honduras, promoviendo su acceso a la protección social, con importantes resultados en el nivel local y regional.

181. La prioridad que los mandantes de la región asignan a la formalización como estrategia de desarrollo es un llamado a la OIT a seguir avanzando en esta dirección. La Oficina trabajará, en consecuencia, para el fortalecimiento de FORLAC y de su proyecto en América Central, en el marco de la estrategia global de formalización de la economía informal indicada en el Programa y Presupuesto para 2014-2015.

Instituciones del mercado de trabajo

182. Como se desprende de las secciones anteriores, un elemento central de la estrategia de acción de la OIT es el fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo, es decir los sistemas legislativos, normativos y prácticos adoptados en los países que determinan «reglas del juego» aceptadas por la comunidad sobre el empleo, las condiciones de trabajo y la remuneración. Esto incluye a las políticas de empleo, la negociación colectiva, la protección social o la determinación del salario mínimo, entre otras. Las normas internacionales del trabajo definen estándares sobre el desempeño y funcionamiento de estas instituciones.

183. Para que esta institucionalidad funcione se requiere la existencia de entidades públicas para la administración del trabajo que actúen en la supervisión y regulación de las relaciones laborales, definan y gestionen políticas públicas y velen por el cumplimiento de la legislación. En un mundo cambiante como el actual, el fortalecimiento de los ministerios y secretarías del trabajo para enfrentar los nuevos desafíos laborales es una clara prioridad para la OIT y una de las demandas concretas emanadas de la Reunión Regional Americana de 2010.

184. La OIT ha contribuido de manera directa para la recreación del Ministerio del Trabajo de Colombia (2011) y para la conformación, por primera vez en su historia, de una cartera ministerial específica con este fin en el Paraguay, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social¹⁵. La OIT participó activamente en ambos procesos, proporcionando asistencia técnica y facilitando el diálogo con organizaciones de trabajadores y de empleadores durante la discusión y la tramitación parlamentaria.

185. Los países de la región han realizado mejoras sustantivas en servicios de empleo y en la inspección del trabajo. En cuanto a los servicios de empleo, la OIT ha prestado apoyo para el fortalecimiento de las oficinas municipales en la Argentina y la consolidación de la red de servicios

15. El nuevo ministerio reemplaza al Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social, una rama del antiguo Ministerio de Justicia y Trabajo creado en 1948.

públicos de empleo, contribuyendo a la descentralización y acercamiento de los servicios laborales a la ciudadanía. En el Ecuador se puso en marcha una plataforma tecnológica para la vinculación entre la oferta y la demanda de empleo a nivel nacional, operada por la «Red Socio Empleo», que atiende de manera gratuita y está enfocada en grupos prioritarios (jóvenes, migrantes, personas con discapacidad). Con el apoyo de OIT/CINTERFOR, se han capacitado funcionarios de los Servicios de Empleo de países de América Central y de la República Dominicana para desarrollar sus competencias como formadores y gestores de intermediación y orientación laboral. En el Perú se dio asistencia técnica para la creación de una ventanilla única de empleo que reúne todos los servicios de intermediación y orientación laboral.

186. La acción de la OIT para el fortalecimiento de la inspección del trabajo en la región ha sido intensa, incluyendo la realización de academias regionales de formación y para compartir experiencias. Entre algunos progresos recientes es posible señalar la implementación del Plan de mejora de la administración del trabajo de Costa Rica en 2012 y 2013, que modernizó mecanismos de planificación de la inspección en el ámbito central y permitió la capacitación de inspectores en el sistema electrónico de seguimiento de casos. En Honduras, se adoptaron mecanismos de inspección preventiva y un comité tripartito de seguimiento de casos de la inspección en la región de Choluteca, sistema que está siendo extendido a otras zonas del país. En el Perú, la OIT apoya el plan de formación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, que incluye herramientas para la inspección en la economía informal. En Colombia se ha desarrollado un programa nacional de capacitación dirigido a todos los inspectores de trabajo para fortalecer su capacidad en cinco sectores —minas, puertos, flores, azúcar y palma—, centrado en la identificación de formas encubiertas de la relación de trabajo y el uso abusivo de los convenios colectivos.

187. En la República Dominicana, el Ministerio de Trabajo desarrolló, con empleadores y trabajadores, un plan piloto de sensibilización sobre el alcance y la importancia de la inspección del trabajo local en el sector de turismo. En México, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social adoptó un nuevo reglamento general para la inspección y aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral para inspectores y elaboró un plan de capacitación, con la finalidad de profesionalizar el servicio y mejorar las condiciones de trabajo. En Guatemala se realizaron inspecciones focalizadas en 2013 y se actualizó el reglamento de inspección. La OIT prestó asistencia técnica para mejorar las capacidades de la inspección y los sistemas de información para casos de vulneración de las normas fundamentales, especialmente libertad sindical, trabajo infantil, trabajo forzoso y discriminación.

188. Otro foco de atención en los últimos años ha sido la modernización de la justicia laboral. Con base en la experiencia de Chile y España, la Oficina diseñó un paquete audiovisual de capacitación para operadores del poder judicial, centrado en la introducción del procedimiento oral en procesos laborales. Además, se auspició una pasantía de magistrados de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Colombia en Chile para analizar el funcionamiento del sistema de audiencias. En Nicaragua, el nuevo Código Procesal Laboral, vigente desde mayo de 2013, establece la oralidad en los juicios del trabajo, la especialización de los jueces y magistrados y regula un nuevo procedimiento laboral más rápido con intervención directa del juez en las audiencias y la resolución del caso. En el Caribe se realizaron actividades de formación del Poder Judicial sobre normas internacionales del trabajo y sobre igualdad de oportunidades.

189. En el ámbito del desarrollo de los recursos humanos, OIT/CINTERFOR, una iniciativa de cooperación de la OIT y los países de la región que surgió de la Séptima Conferencia Americana (Buenos Aires, 1961), contribuye de manera directa mediante el fortalecimiento de las políticas e instituciones de formación profesional, apoyando mecanismos de diálogo social efectivo para la identificación de demandas y la elaboración de programas. La plataforma de intercambio de buenas prácticas y herramientas del Centro es un repositorio de

conocimientos y experiencias muy consultado y utilizado, que ha contribuido al desarrollo de materiales para la formación, metodologías para la anticipación de necesidades de formación, así como para la evaluación de impacto. La homologación de perfiles ocupacionales en el sector de la construcción para Argentina, Brasil y Perú y la revisión de la política de formación del CARICOM son algunos ejemplos de resultados obtenidos en los últimos años, que se suman a la elaboración de herramientas para la anticipación de demandas, el diseño de programas y la evaluación de su impacto, la revisión y actualización de iniciativas de reconversión laboral, así como la conformación de marcos articuladores de las cualificaciones profesionales en muchos otros países de la región.

190. Esta sección no puede estar completa si no se hace referencia a la institución central para mantener relaciones laborales armónicas y eficaces en regímenes democráticos: el diálogo social tripartito con organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores representativas y fuertes.

191. Como se señalaba en la sección sobre libertad sindical y negociación colectiva, la OIT trabaja de manera continua en el fortalecimiento de los interlocutores sociales. Un elemento central de esta línea estratégica es la capacitación, por ejemplo a través del Instituto Latinoamericano para la Gerencia Organizacional (ILGO) y la Academia del Caribe para la Gestión de las Organizaciones de Empleadores (CAMEO), o mediante el paquete formativo «Trabajo Decente al Cubo» diseñado para cursos a distancia dirigidos a líderes sindicales, adaptado para su aplicación a nivel nacional en la Argentina. En este país, entre 2007 y 2013, el Programa de apoyo a la formación sindical del Ministerio de Trabajo firmó más de 130 convenios con sindicatos, universidades y gobiernos locales, generando instancias de capacitación sindical para alrededor de 30.000 dirigentes y trabajadores. En 2013 se incorporó a la estructura formal del Ministerio la Coordinación de apoyo a la formación sindical.

192. La OIT ha apoyado los esfuerzos de autorreforma sindical liderados por la CSA/TUCA y ha promovido el fortalecimiento de la capacidad estratégica y para la provisión de servicios de gremios empresariales, por ejemplo para facilitar la inclusión laboral de personas con discapacidad de acuerdo con las legislaciones nacionales. También ha trabajado con organizaciones de empleadores y trabajadores para incrementar su capacidad de incidencia en políticas e instituciones laborales específicas, por ejemplo en lo relativo a las normas internacionales del trabajo, la economía informal, la eliminación del trabajo infantil, el empleo juvenil, el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), la igualdad de género, la fijación de salarios mínimos, la formación profesional, la salud y la seguridad en el trabajo o la protección social, entre otros temas. Un ejemplo es el estímulo a la participación de los interlocutores sociales en la Comisión del sistema nacional de certificación de competencias laborales de Chile. La OIT ha promovido la constitución de redes de discusión y debate sindicales y empresariales que contribuyen al análisis riguroso y aplicado de la realidad sociolaboral y del empleo en la región.

193. El fortalecimiento de los interlocutores sociales también incluyó asistencia para favorecer la igualdad de género. Con apoyo de la OIT, organizaciones empresariales de Nicaragua (COSEP) y Honduras (COHEP) han integrado en sus órganos asesores comisiones de género. En El Salvador, la organización ANEP creó una comisión de conciliación entre el trabajo y la vida familiar y la Comisión nacional de la mediana y pequeña empresa ha abierto ventanillas de atención para promover empresas femeninas. A través de la comisión laboral, en Costa Rica se han elaborado planes de trabajo con acciones específicas para lograr una mayor participación de las mujeres en los gremios empresariales. Con apoyo de la OIT y la Organización de Estados Americanos, varios ministerios de trabajo y organizaciones de trabajadores de la región han realizado auditorías de género y planes de trabajo para incrementar la igualdad en las instituciones.

194. Gobiernos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores han participado en importantes procesos de diálogo social, como el que se produjo en Brasil con motivo de la Primera Conferencia Nacional de Empleo y Trabajo Decente realizada en agosto de 2012, que culminó un proceso de encuentros estadales, locales y sectoriales que involucró a más de 20 000 personas. Por su magnitud y complejidad, se trata probablemente del esfuerzo participativo más importante para establecer una política nacional de trabajo decente. En la Argentina, la OIT realizó varias actividades para contribuir a la consolidación de los Consejos sectoriales de formación continua y certificación de competencias laborales (tripartitos) y se conformó, en 2013, una red nacional de Consejos económicos y sociales. En Bolivia se ha promovido un proceso de diálogo social tripartito, que ha permitido establecer áreas de trabajo conjunto y acuerdos tripartitos para impulsar mejores condiciones laborales de las trabajadoras del hogar. En Chile se impulsó, durante 2013, un proceso bipartito basado en talleres técnicos entre la Central Unitaria de Trabajadores y la Confederación de la Producción y el Comercio, que permitió identificar una agenda de puntos de diálogo y posibles acuerdos en materia de políticas laborales, en vísperas de un cambio de gobierno. En Colombia se ha fortalecido la Comisión de concertación de políticas salariales y laborales y se ha acompañado el diálogo descentralizado a través de las subcomisiones departamentales. En el Uruguay se apoyó el Diálogo nacional sobre el empleo y en el Perú se instaló el Consejo nacional de seguridad y salud en el trabajo, de composición tripartita, en el año 2012. En Trinidad y Tabago se estableció en 2013 un equipo técnico («Social Dialogue Task Force») para fortalecer la institucionalización del diálogo social en el ámbito nacional. En Panamá se asumió un acuerdo tripartito para el diálogo en 2012, que fue renovado en 2013. Los Programas de Trabajo Decente por País son, sin duda, uno de los principales ámbitos de diálogo social en los países de la región, tanto durante el proceso de formulación como durante su ejecución, a través de las comisiones tripartitas de seguimiento.

195. En el ámbito regional, es destacable el documento bipartito de posición adoptado en el encuentro de organizaciones sindicales y empresariales de países iberoamericanos sobre empleo juvenil (Madrid, octubre de 2012), al que la Oficina dio seguimiento organizando un foro internacional sobre el tema (Lima, diciembre de 2012) y un seminario tripartito (Lima, octubre de 2013). En estos encuentros se definieron lineamientos compartidos que orientan la cooperación de la OIT.

196. El diálogo social y el tripartismo encarnan el modelo de la OIT para generar justicia social y relaciones armoniosas en el lugar de trabajo. En la visión de la Organización, este es el medio más apropiado para garantizar justicia social y progreso económico. Como es posible observar en los ejemplos de resultados incluidos en este acápite, el diálogo social adopta formas diversas, con distintos niveles de institucionalización. Todas estas formas son importantes y tienen valor en sí mismas y como canal para alcanzar decisiones que afectan de manera directa a los trabajadores y empleadores, los actores de la economía real. Es evidente que persisten en América Latina y el Caribe, así como en otras partes del mundo, restricciones importantes para el diálogo que será preciso abordar de manera inmediata. Entre ellas se encuentran los obstáculos a la libertad sindical y de asociación y al derecho a la negociación colectiva, ya indicados, así como las dificultades para el diálogo transfronterizo derivadas de la organización de la producción en cadenas mundiales de suministro.

■ En síntesis, los avances no deben ocultar la magnitud del desafío

197. Este breve análisis del progreso de la región en temas laborales y de las contribuciones de la OIT en los últimos cuatro años refleja un desempeño en general positivo. Sin embargo, la dimensión de los desafíos que todavía enfrentan los países de América Latina y el Caribe impide caer en la complacencia. La economía informal, la persistencia de una importante desigualdad, patrones de discriminación y focos de pobreza, realzan la necesidad de potenciar el trabajo de

la Organización en la región para promover más y mejores empleos con pleno ejercicio de los derechos, especialmente la libertad sindical y la negociación colectiva. Este trabajo no es posible sin gobiernos, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores con capacidad de incidencia y decisión, lo que requiere un diálogo social más efectivo.

198. En el presente y en el futuro inmediato, una estrategia central para mejorar el desempeño y el impacto de la acción de la OIT es la definición de un número limitado de prioridades claras, sobre las que exista consenso entre los mandantes, que atiendan los principales desafíos del mundo del trabajo y en las que la Organización pueda actuar añadiendo valor a las respuestas nacionales. Una de las prioridades en América Latina y el Caribe es la formalización de la economía informal. Además, como se ha señalado anteriormente, el proceso de revisión y reforma de las operaciones en el terreno deberá servir para mejorar el desempeño de la Organización, reconociendo la necesidad de conseguir que la Oficina responda de manera ágil, puntual, transparente y con insumos de alta calidad técnica a las necesidades cada vez más específicas y complejas de los mandantes.

REFERENCIAS

- Atkinson (2009). «Factor Shares: The Principal Problem of Political Economy?». *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, núm. 1, págs. 3-16.
- Banco Mundial (2013). *China 2030: Building a modern, harmonious and creative society*. Washington D.C.: World Bank.
- Berg y Kucera (2008). *In Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- BID (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL. 2010. *La banda ancha es clave en el círculo virtuoso del desarrollo*. Notas de la Cepal núm. 64.
- . 2013a. *Estudio Económico de América Latina y El Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2013b. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2014. *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL. Lima: 2 al 9 de mayo de 2014.
- CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT (2013). *Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT.
- FAO-BID (2007). *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO.
- FMI. 2013. *World Economic Outlook «Transitions and Tensions»*. Octubre de 2013.
- . 2014. *World Economic Outlook «Recovery Strengthens, Remains Uneven»*. Abril de 2014.
- Ffrench Davis (2009). *Growth challenges for Latin America: Reforms, what has happened, why, and how to reform the reforms*. Working Paper N° 51. Commission on Growth and Development. World Bank.
- Islam, Iyanatul and David Kucera (2013) Editors. *Beyond macroeconomic stability: Structural transformation and inclusive development*. Ginebra: Palgrave Macmillan and the ILO. *Advances in Labour Studies*.
- Ledesma, Carlos (2011). *Derechos sindicales en el sector público en América Latina*. Turín: Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del trabajo, en colaboración

con la Oficina Regional para América Latina y el Caribe y la Oficina de Actividades de para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT.

Macmillan y Rodrick (2011). *Globalization, Structural Change and Productivity Growth*. NBER Working Paper 17143.

Naciones Unidas (2013). *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, Seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post 2015 y Río+20*.

OCDE (2014). *Rising inequality: youth and poor fall further behind. Income inequality update*. Directorate for Employment, Labour and Social Affairs – Statistical Directorate. París: OECD, junio de 2014.

OIJ (2009). *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. Madrid: OIJ.

OIT. 1998. *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*. CIT, 86.^a reunión. Ginebra: junio de 1998.

—. 2008. *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*. CIT, 97.^a reunión. Ginebra: junio de 2008.

—. 2011. *Manual sobre la negociación colectiva y solución de conflictos en la administración pública*. Ginebra: OIT.

—. 2012a. *Panorama Laboral 2012 – América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.

—. 2012b. *Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo*. Ginebra: OIT.

—. 2012c. *En pro del trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Un manual para sindicalistas destinado a promover el Convenio núm. 189 de la OIT y al empoderamiento de las trabajadoras y los trabajadores domésticos*. Ginebra: OIT.

—. 2012d. *ILO global estimate on forced labour: results and methodology*. Ginebra: OIT.

—. 2013a. *Panorama Laboral 2013 – América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.

—. 2013b. *Global Employment Trends 2013: Recovering from a second jobs dip*. Ginebra: OIT.

—. 2013c. *Informe sobre el trabajo en el mundo 2013. Reparando el tejido económico y social*. Ginebra: OIT.

—. 2013d. *Trends Econometric Models* (julio de 2013). Ginebra: OIT.

—. 2013e. *Informe V(1). La transición de la economía informal a la economía formal*. Conferencia Internacional del Trabajo. 103.^a reunión, 2014. Ginebra: OIT.

—. 2013f. *Informe Mundial sobre Salarios 2012/2013. Los salarios y el crecimiento equitativo*. Ginebra: OIT.

—. 2013g. *Trabajo Decente y Juventud en América Latina 2013. Políticas para la acción*. Lima: OIT.

—. 2013h. *El desafío de la promoción de empresas sostenibles en América Latina y el Caribe: un análisis regional comparativo*. Lima: OIT-ACT/EMP, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

—. 2013i. *La negociación colectiva en la administración pública: un camino a seguir*. Ginebra:

Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública. Informe III (Parte 1B) de la Conferencia Internacional del Trabajo, 102.^a reunión.

—. 2013j. *Medir los progresos en la lucha contra el trabajo infantil. Estimaciones y tendencias mundiales entre 2000 y 2012*. Ginebra: OIT.

—. 2014a. Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe. Notas OIT-FORLAC. Lima.

—. 2014b. *World of Work Report 2014: Developing with jobs*. Ginebra: OIT.

OIT y CEPAL. 2010. *Crisis, estabilización y reactivación: el desempeño del mercado laboral en 2009. Boletín CEPAL/OIT Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, junio de 2010, núm. 3, Santiago de Chile: OIT y CEPAL.

—. 2014. *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso del Perú*. Santiago de Chile: OIT y CEPAL.

OIT, CEPAL y FAO (2012). *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Tomo II Presentación. Santiago de Chile: OIT-CEPAL-FAO.

OIT y FAO (2013). *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural*, Notas sobre trabajo rural núm. 1. Santiago de Chile: OIT-FAO.

PAPEP - PNUD (2013). *Understanding Social Conflict in Latin America*. La Paz: PAPEP - PNUD.

Polaski, Sandra (2013). *Boosting growth and jobs. The relationship between macroeconomics, employment and social policies*. Ponencia presentada en el Seminario del G20 sobre Coherencia de Políticas Macroeconómicas y Laborales, Buenos Aires: 18 y 19 de noviembre de 2013.

Salazar-Xirinachs, José Manuel (2013). *Productividad. Presentación en Foro de Empleo*. México DF.

Salazar-Xirinachs J.M.; Nübler, Irmgard and Kozul-Wright, Richard (2014). *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development*. Ginebra: UNCTAD-ILO.

PÁGINAS WEB

CELADE. División de población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<http://www.eclac.cl/celade/>

CEPALSTAT – Estadísticas de la CEPAL
<http://estadisticas.cepal.org/>

International Monetary Fund. World Economic Outlook Database
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/weodata/index.aspx>

International Telecommunications Union – ITU
<http://www.itu.int>

KILM - Key Indicators of Labour Market (7th Edition)
<http://www.ilo.org/kilm>

PISA – Programme for International Students Assessment

<http://www.oecd.org/pisa/>

SIALC-OIT

<http://white.oit.org.pe/estad/laclispub/menu.php>

UNESCO

<http://stats.uis.unesco.org/>

U.S. Bureau of Economic Analysis

<http://www.bea.gov/>

World Bank. World Development Indicators

<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

World Bank Data. Global Bilateral Migration

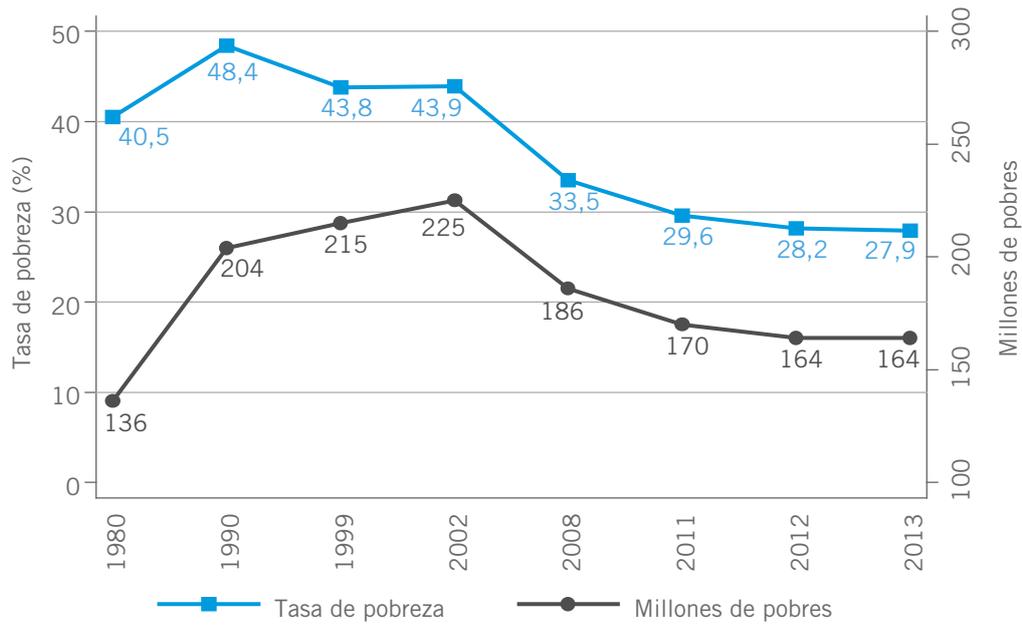
<http://data.worldbank.org/data-catalog/global-bilateral-migration-database>

World Economic Forum

<http://www.weforum.org/reports>

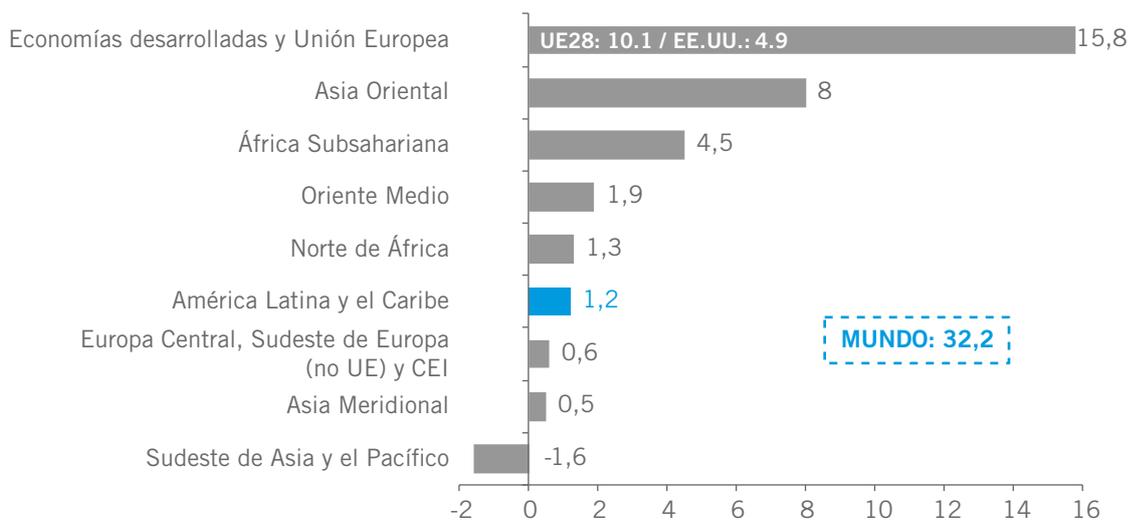
ANEXO

Gráfico A1. América Latina y el Caribe: pobreza (porcentajes y millones de personas)



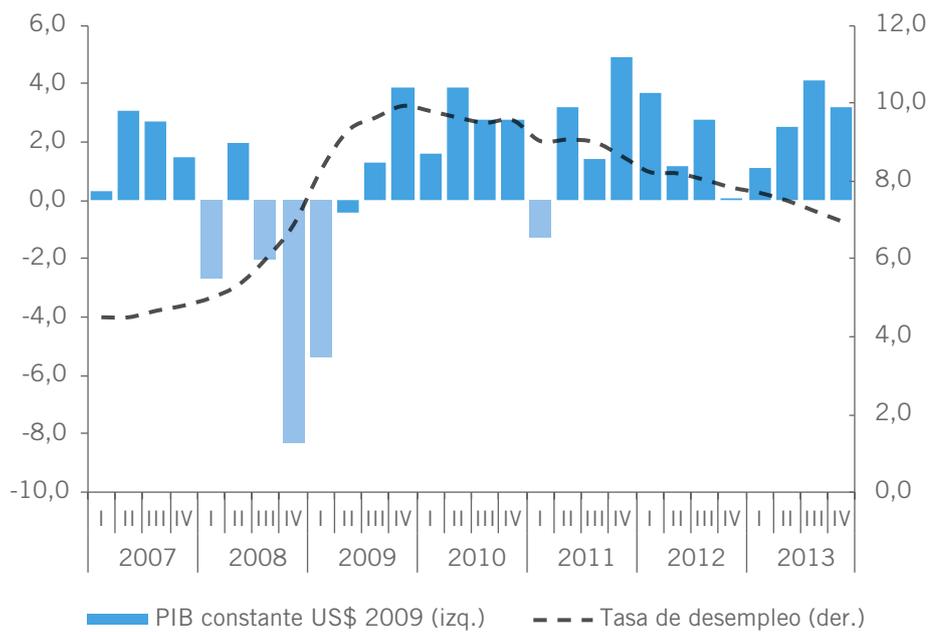
Fuente: CEPAL (2013b).

Gráfico A2. Mundo: trabajos perdidos debido a la crisis 2007-2013



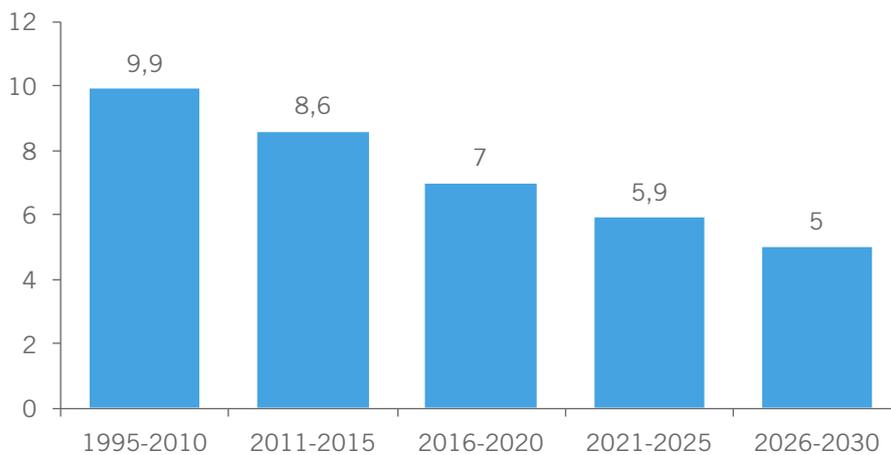
Fuente: OIT (2013d).

Gráfico A3. Estados Unidos: crecimiento del PIB y tasa de desempleo



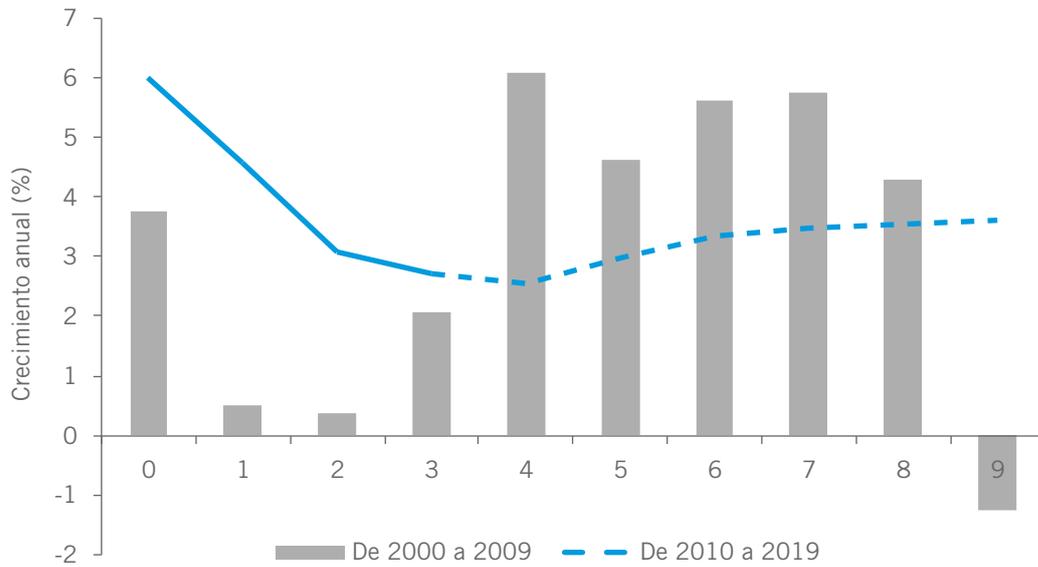
Fuente: Bureau of Economic Analysis, Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Gráfico A4. China: proyecciones de crecimiento hacia 2030



Fuente: Banco Mundial (2013).

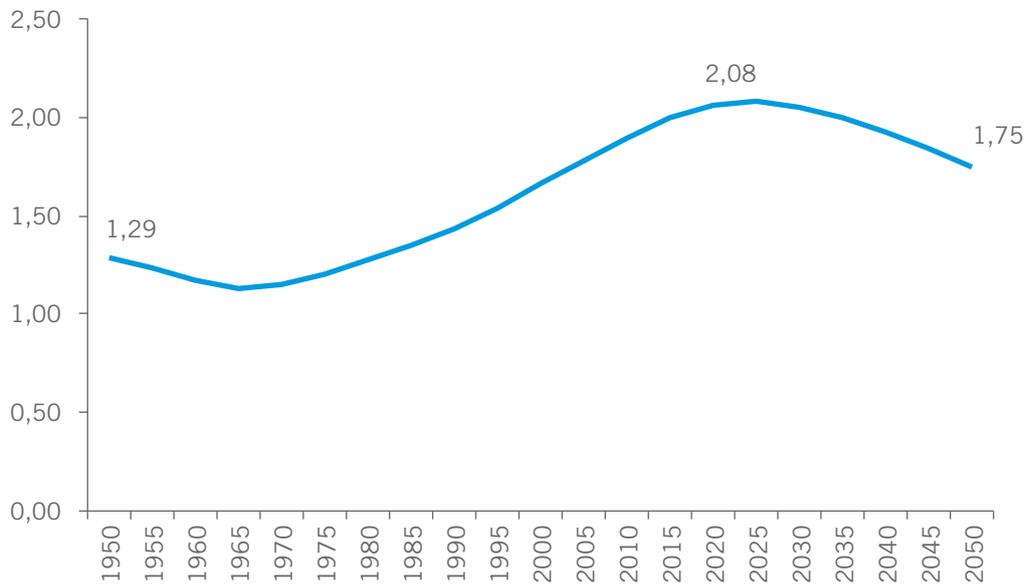
Gráfico A5. América Latina y el Caribe: tendencias del crecimiento por décadas (2000-2019)



Nota: predicciones para el período 2014-2019.

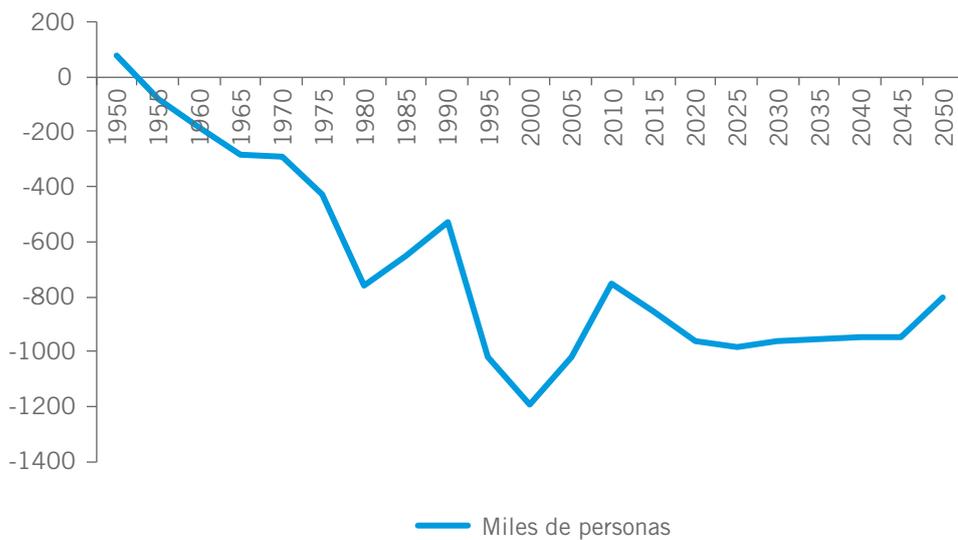
Fuente: World Economic Outlook Database. Abril, 2014.

Gráfico A6. América Latina y el Caribe: inversa del ratio de dependencia (1950-2050)



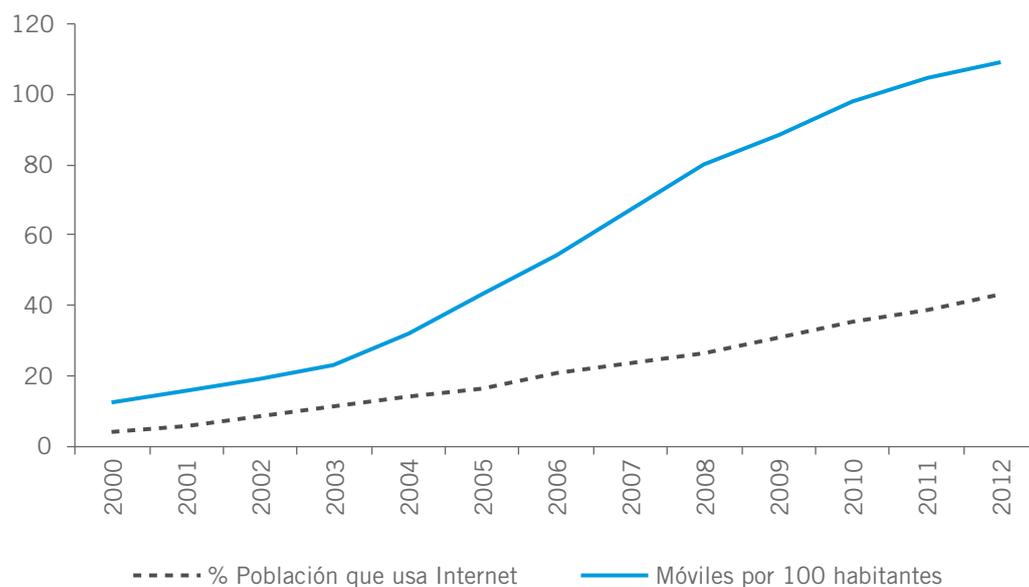
Fuente: CELADE.

Gráfico A7. América Latina y el Caribe: saldo migratorio neto (1950-2050)



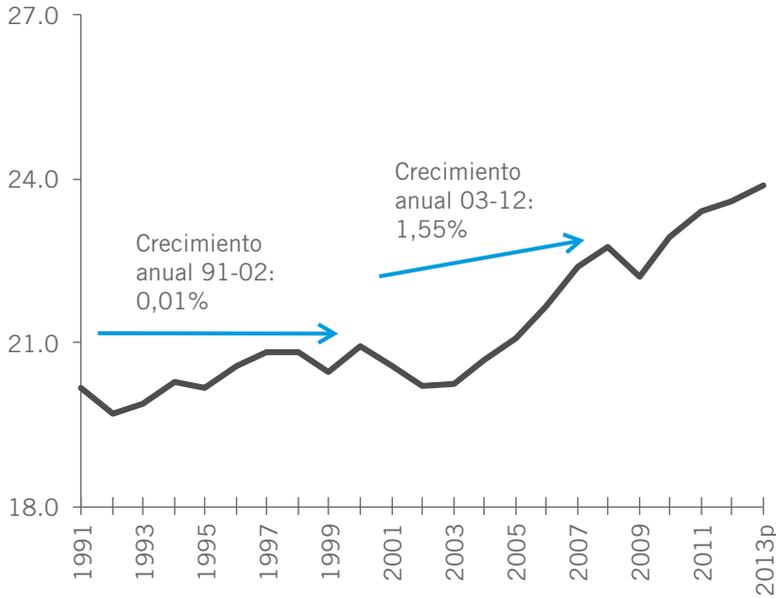
Fuente: CELADE.

Gráfico A8. América Latina y el Caribe: uso de tecnologías de información (2000-2012)



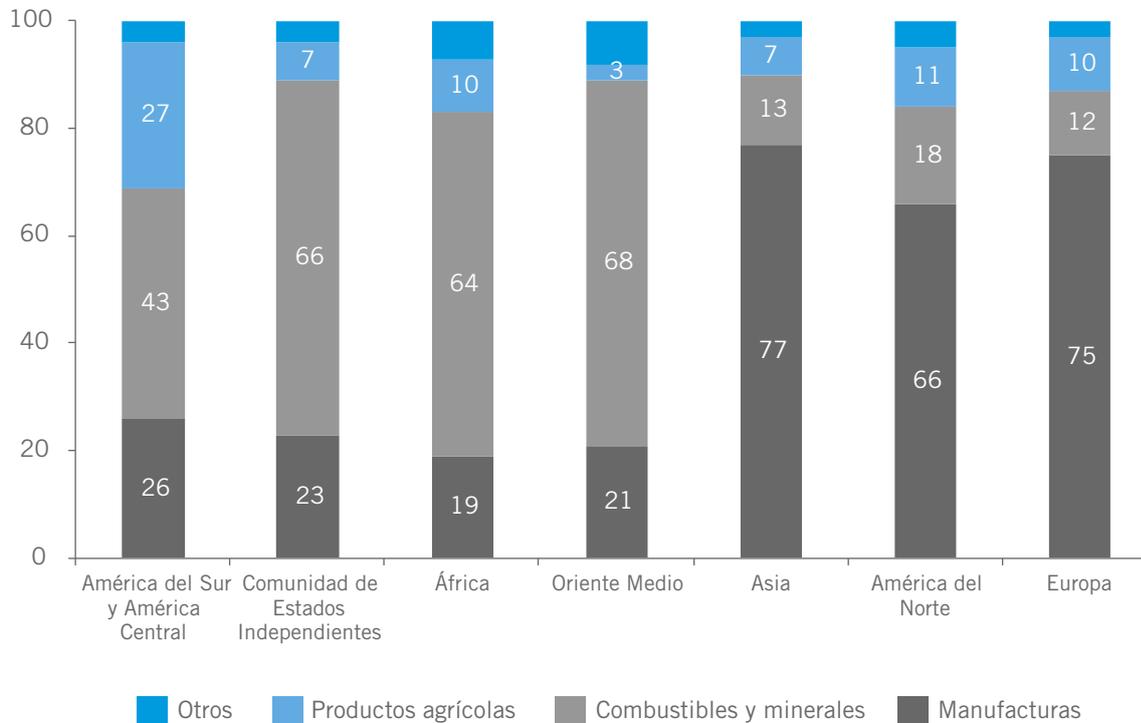
Fuente: Unión Internacional de las Telecomunicaciones.

Gráfico A9. América Latina y el Caribe: evolución del producto por trabajador (1991-2013)



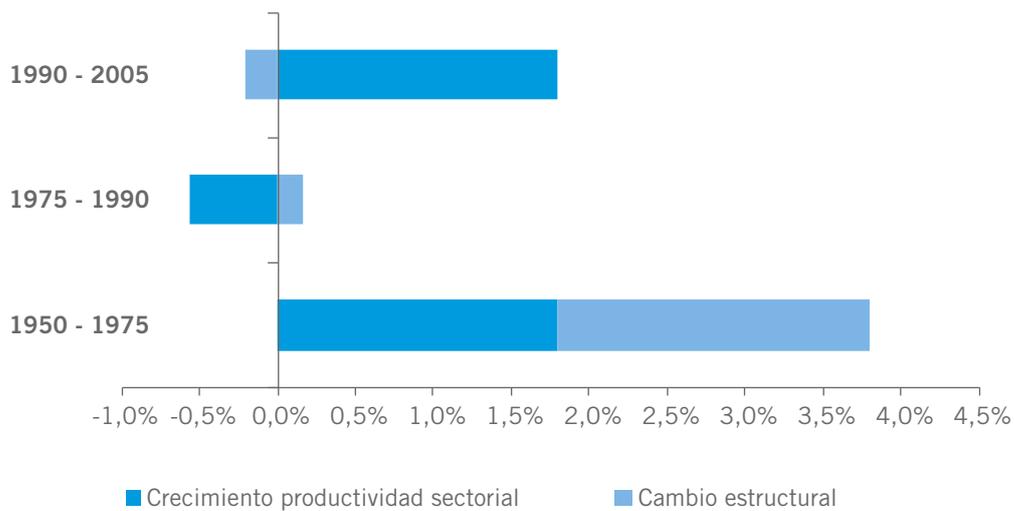
Fuente: OIT (2013d).

Gráfico A10. Mundo: composición de las exportaciones (2011)



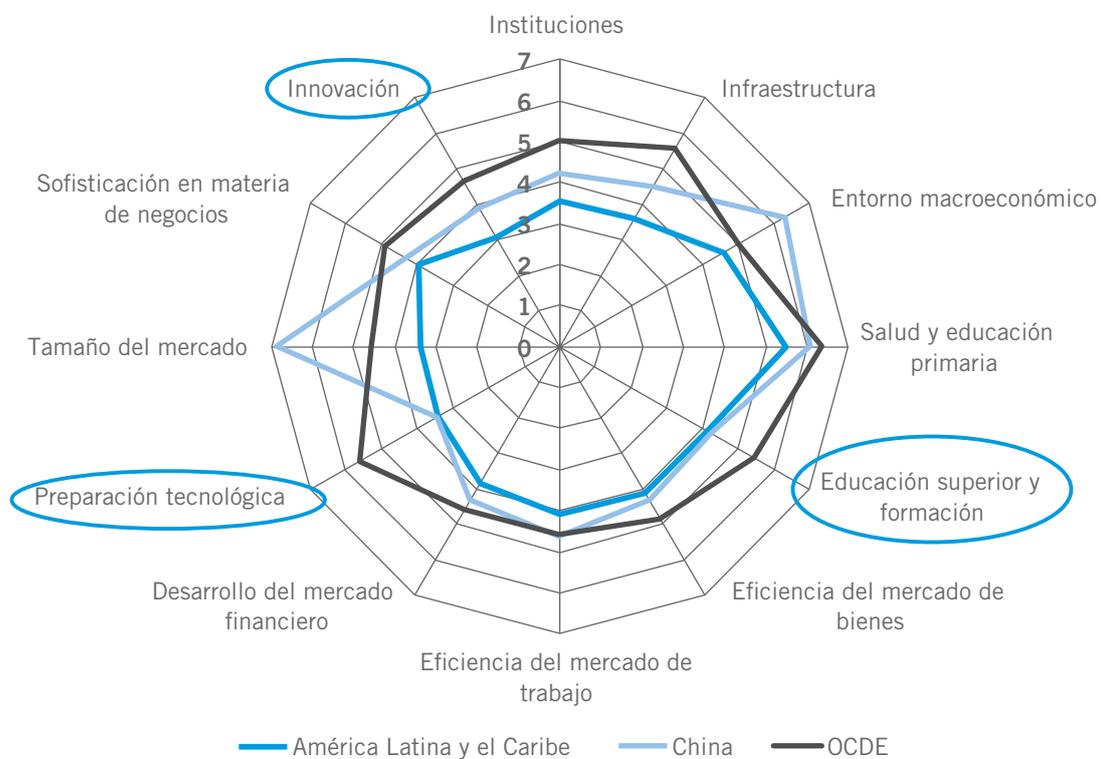
Fuente: Elaboración de Macroconsult con datos de la Organización Mundial del Comercio.

Gráfico A11. América Latina y el Caribe: descomposición del incremento de la productividad laboral (1950-2005)



Fuente: McMillan y Rodrik (2011).

Gráfico A12. América Latina y el Caribe, China y OCDE: índice de competitividad global (2012)

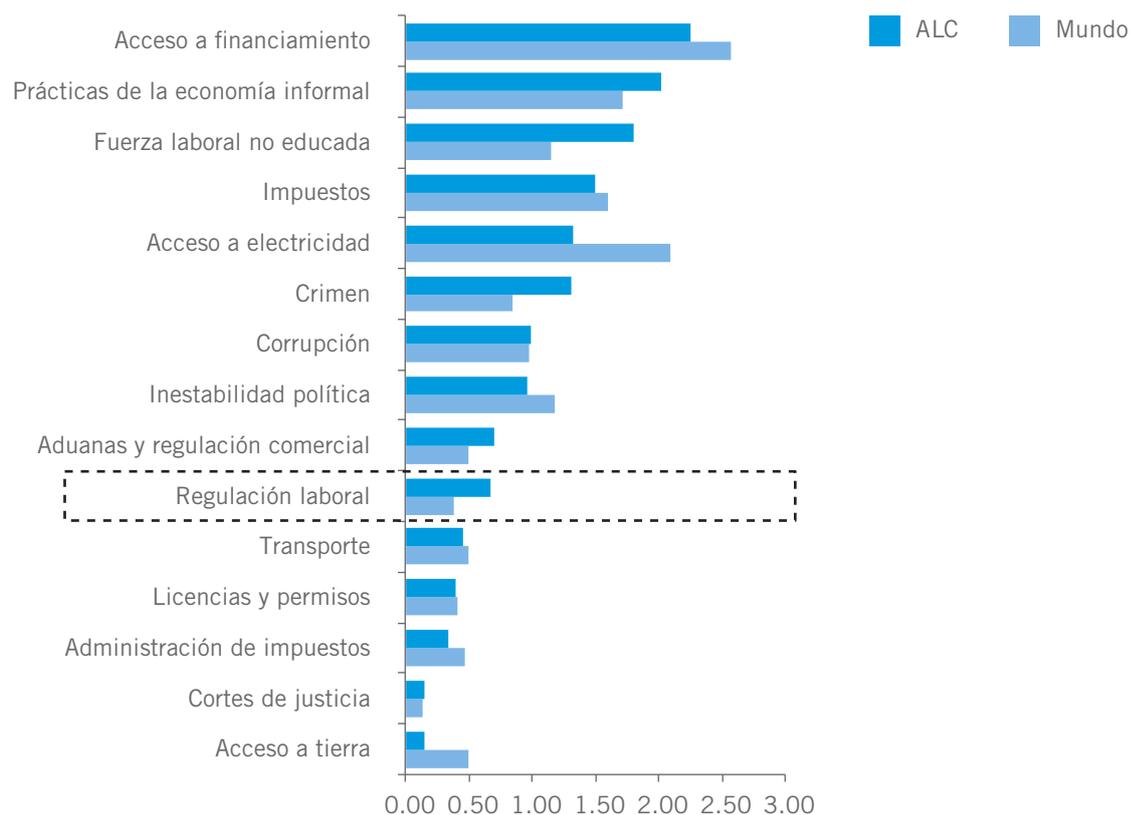


Fuente: Foro Económico Mundial.

Cuadro A1. Mundo: resultado de pruebas PISA (2006-2012)

		América Latina y el Caribe	OCDE	Asia
2006	Matemáticas	394	494	500
	Lectura	403	489	484
	Ciencias	408	498	493
2009	Matemáticas	399	496	505
	Lectura	417	494	489
	Ciencias	412	501	500
2012	Matemáticas	397	494	516
	Lectura	414	496	500
	Ciencias	411	501	506

Fuente: www.oecd.org/pisa.

Gráfico A13. América Latina y el Caribe y mundo: mayores obstáculos al desarrollo de negocios (2010)

Nota: ratio del puntaje de cada restricción sobre el puntaje promedio de todas las restricciones. Sólo aplica al sector manufactura.

Fuente: Banco Mundial: encuesta sobre las empresas.



Organización
Internacional
del Trabajo

**Decimoctava
Reunión Regional
Americana**

Lima, Perú

13-16 de octubre de 2014

ISBN 978-92-2-329055-9



9 789223 290559