

# 19<sup>a</sup>

Reunión Regional Americana  
Panamá

2-5 de octubre de 2018

Informe del Director General



Organización  
Internacional  
del Trabajo

## Preparando el futuro del trabajo que queremos en las Américas a través del diálogo social





# 19<sup>a</sup>

Reunión Regional Americana  
Panamá

---

2-5 de octubre de 2018

Informe del Director General



---

Organización  
Internacional  
del Trabajo

## Preparando el futuro del trabajo que queremos en las Américas a través del diálogo social

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2018  
Primera edición 2018

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

ISBN: 978-92-2-031233-9 (impreso)

ISBN: 978-92-2-031234-6 (web pdf)

---

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](mailto:pubvente@ilo.org) ó [biblioteca\\_regional@ilo.org](mailto:biblioteca_regional@ilo.org)

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns) o [www.ilo.org/americas](http://www.ilo.org/americas)

---

Impreso en Perú

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN 5

## PARTE I 9

Las Américas ante los retos del siglo XXI

Capítulo 1. Tendencias del crecimiento y del empleo ..... 9

1.1 Los mercados laborales y el crecimiento desde la última Reunión Regional (2014-2018)..... 9

1.2 Las tendencias estructurales de largo plazo..... 11

1.3 Los nuevos factores de cambio en el mundo del trabajo ..... 20

Capítulo 2. Derechos laborales, diálogo social y gobernanza ..... 23

2.1 Respeto a los derechos laborales y normas del trabajo ..... 23

2.2 Diálogo social y gobernanza del mundo del trabajo y de la producción..... 30

Capítulo 3. ¿Cómo preparar el futuro del trabajo que queremos? ..... 32

3.1 El futuro del trabajo y la Agenda 2030: objetivos y aspiraciones compartidas ..... 32

3.2 Las respuestas de política ..... 33

3.3 Los obstáculos para avanzar hacia el futuro del trabajo que queremos..... 45

3.4 El camino hacia adelante ..... 46

## PARTE II 48

Desempeño y logros de la OIT en América Latina y el Caribe  
en el periodo 2014-2018

Introducción ..... 48

Estructura y recursos de la OIT en América Latina y el Caribe ..... 49

El seguimiento a la Declaración de Lima..... 52

I. Empleo .....	52
II. Libertad sindical y negociación colectiva y respeto a las normas internacionales del trabajo ..	53
III. Entorno propicio para la creación y desarrollo de las empresas .....	57
IV. Formalización de la economía .....	58
V. Reestructuración productiva y transformación industrial .....	60
VI. Integración regional .....	62
VII. Salarios mínimos.....	64
VIII. Empleo juvenil .....	65
IX. Trabajo forzoso.....	66
X. Trabajo infantil .....	67
XI. No discriminación .....	69
XII. Empleos verdes, desarrollo sostenible y recuperación económica post-desastre .....	74
XIII. Migraciones laborales .....	76
XIV. Formación laboral .....	77
XV. Pisos y medidas de protección social .....	80
XVI. Seguridad y salud en el trabajo .....	81
XVII. Inspección del trabajo.....	82
XVIII. Empresas multinacionales.....	83
XIX. Agenda 2030.....	84
XX. El futuro del trabajo.....	85

# INTRODUCCIÓN

1. La discusión sobre el futuro del trabajo es parte de la época que estamos viviendo. Cambios profundos y rápidos están generando transformaciones que impactan en forma directa a los mercados laborales, y eso genera nerviosismo y dudas sobre el porvenir: ¿qué pasará con los empleos del futuro? ¿En dónde trabajarán nuestros hijos... y sus hijos?

2. La 19ª Reunión Regional Americana (RRA) se realiza en Panamá en un momento en que los debates y reflexiones sobre estas transformaciones se llevan a cabo en todo el mundo. Y la OIT ha asumido un papel de liderazgo al abordar este tema a través de una Iniciativa relativa al futuro del trabajo.

3. El objetivo de esta reflexión, liderada desde el año pasado por una Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo convocada por la OIT que presentará su informe el próximo año, es vislumbrar las estrategias y los caminos para forjar el futuro del trabajo que queremos, bajo la premisa de que el destino no está escrito y podemos influir para mitigar sus impactos negativos y aprovechar mejor sus oportunidades.

4. América Latina y el Caribe no están exentos de estas preocupaciones, como tampoco lo están los Estados Unidos y Canadá. Sin duda este es un tema fundamental de esta Reunión Regional, que además se lleva a cabo en la víspera del centenario de la OIT.

5. En esta región el debate sobre el futuro debe considerar al mismo tiempo problemas estructurales que se arrastran desde el pasado, como la informalidad o el trabajo infantil, y las circunstancias de un presente que nos recuerda la necesidad de profundizar en la búsqueda del trabajo decente. Esta es una región donde conviven prácticas futuristas como la agricultura de precisión auxiliada con drones, con los cultivos de subsistencia y la tala ilegal de los bosques. Mientras en los centros financieros de algunas ciudades están por aparecer los automóviles eléctricos, hay personas que migran a pie entre países desafiando la inclemencia del clima y las distancias en busca de mejores oportunidades laborales.

6. En los cuatro años transcurridos desde la anterior Reunión Regional Americana en Lima en Octubre de 2014, América Latina y el Caribe han pasado por un ciclo en el que la desaceleración económica que se había iniciado en 2013 se convirtió en contracción en el 2016, para ser seguida de una leve recuperación en 2017 que ha continuado en 2018. La combinación de desaceleración/contracción impactó los mercados laborales de la región, con retroceso en la mayoría de los indicadores laborales y sociales. El desempleo, que se había reducido, volvió a subir, y hubo signos evidentes de que estaba sucediendo lo mismo con la informalidad.

7. La leve recuperación económica que comenzó a registrarse en 2017 generó desempeños mixtos en los mercados laborales y es previsible que un crecimiento ligeramente mayor en 2018 tenga un impacto un poco más positivo, aunque no lo suficiente para seguir una senda que conduzca hacia el trabajo decente.

8. En este escenario, será un verdadero desafío cumplir con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por las Naciones Unidas. El ciclo reciente ha recordado que el crecimiento de la región en vez de ser sostenido, inclusivo y sostenible, y capaz de generar



empleo decente y productivo (como aspira el Objetivo 8), e igualitario (como aspira el objetivo 10), sigue siendo bajo, volátil, excluyente, poco sostenible y caracterizado por gran desigualdad.

9. Los datos del mercado laboral revelan que hay mucho por hacer en una región donde el desempleo afecta a 26 millones de habitantes y la informalidad al menos a 133 millones.

10. Por otro lado, los países de América Latina y el Caribe siguen enfrentando desafíos relacionados con las normas laborales. Si bien los índices de ratificación de las normas internacionales del trabajo (NIT) siguen siendo elevados en comparación con el resto de las regiones, las brechas de cumplimiento y aplicación, incluso en relación a algunos principios y derechos fundamentales, son importantes. Las legislaciones nacionales también enfrentan problemas de efectividad y aplicación, agravados por los cambios y nuevas modalidades en la relación de trabajo. Todo lo anterior está generando una nueva ola de revisiones legislativas.

11. A los rezagos y problemas no resueltos heredados del siglo XX hay que agregar los nuevos desafíos del siglo XXI asociados con esas grandes transformaciones que está experimentando el mundo del trabajo: cambios demográficos, cambios tecnológicos, nuevos paradigmas de producción, nuevos modelos de negocios, nuevas formas de contratación, así como imperativos ambientales, incluyendo los impactos del cambio climático.

12. La situación descrita es paradójica en una región rica en recursos naturales, con instituciones que se han desarrollado de manera significativa, y con avances importantes en materia de educación y salud. ¿Por qué no hay más éxitos y avances más rápidos en la aceleración del crecimiento, en la creación de empleos productivos y trabajo decente con menos informalidad, y en la mejora de la desigualdad y de la justicia social?

13. Las respuestas a estas preguntas fundamentales para el futuro del trabajo en la región son complejas. Los países han acumulado logros sociales, laborales y económicos evidentes, tienen experiencia en la generación de políticas en diversos campos. Pero es evidente que en esta encrucijada de crecimiento lento, de crecientes demandas y apremios sociales, y de gran incertidumbre sobre lo que depara el futuro, hay que realizar el ejercicio de repensar la forma en que se abordarán los retos del mundo del trabajo.

14. Los pequeños estados insulares en desarrollo del Caribe (*Small Island Developing States*) presentan desafíos específicos a su estructura social, económica y geográfica que desaceleran sus procesos de desarrollo. Cuentan con recursos naturales limitados (excepto aquellos que cuentan con petróleo y gas), mercados pequeños, oportunidades limitadas para el sector privado y costos elevados de producción, infraestructura, comunicación y energía. El Caribe es una subregión con escasa diversificación. Además, se encuentra extremadamente expuesta a catástrofes naturales.

15. Los Estados Unidos y Canadá también presentan desafíos específicos, más propios de países de alto desarrollo, muy relacionados con el cambio tecnológico acelerado y sus impactos en el empleo, las habilidades y los ingresos de las clases medias, entre otros.

16. Me preocupa que no estamos respondiendo lo suficientemente rápido a esos desafíos. Dado que el mundo del trabajo está cambiando con una velocidad y profundidad sin precedentes, también nosotros debemos apurarnos y ofrecer respuestas y orientaciones. Hay que recordar que esta transformación va acompañada de altos niveles de incertidumbre y, en algunos casos, de miedo al cambio.

17. En ese contexto la RRA debe avanzar en comprender lo que está sucediendo en el mundo del trabajo, en renovar nuestro compromiso con la justicia social, avanzar con transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos y sacar conclusiones sobre nuestra acción futura.



**18.** Los problemas a vencer y obstáculos a superar no son solamente técnicos. La región tiene enormes activos económicos, sociales e institucionales, e importantes avances sobre los que construir el futuro del trabajo. Pero solo una mejor y más efectiva organización de la acción colectiva hacia la identificación y solución de problemas concretos, con visiones estratégicas ampliamente compartidas y apuntaladas por un diálogo social exitoso, permitirán vencer obstáculos y avanzar con pasos firmes y acelerados hacia el mejor futuro del trabajo al que aspiran y se merecen los ciudadanos de las Américas.

**19.** La OIT y el tripartismo pueden hacer importantes contribuciones al fortalecimiento de las instituciones, a la restauración de las confianzas, a la discusión constructiva para identificar desafíos y formular e implementar políticas, al fortalecimiento de los métodos de gobernanza y de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

**20.** En el presente informe trato de exponer algunos de los desafíos y de trazar líneas de acción para lograr un futuro más próspero y equitativo con crecimiento más inclusivo, con mayor justicia social, empleo productivo y trabajo decente para todos en el continente.



## PARTE I

# Las Américas ante los retos del siglo XXI

## Capítulo 1. Tendencias del crecimiento y del empleo

### 1.1 Los mercados laborales y el crecimiento desde la última Reunión Regional (2014-2018)

21. Durante la Reunión Regional Americana en 2014 caracterizamos el momento como uno de incertidumbre global, y señalamos la lenta recuperación mundial que no generaba efectos positivos en el empleo. En ese momento destacamos lo que ya entonces eran signos de desaceleración claros en América Latina y el Caribe, y la amenaza que este cambio de ciclo económico planteaba en términos de posible estancamiento o incluso retrocesos en los principales indicadores sociales y de los mercados laborales.

22. Cuatro años después se ha producido un incremento en los niveles de incertidumbre global. Algunos de los riesgos principales que han aumentado incluyen: un giro hacia el proteccionismo y menor apoyo al multilateralismo de parte de algunos países importantes en el volumen de comercio mundial; una continua tendencia hacia la desigualdad tanto en países desarrollados como en desarrollo; la aceleración de las revoluciones tecnológicas sin una aceleración equivalente en la preparación de las instituciones de política y la sociedad para responder a la velocidad de estos cambios; el aumento de los flujos migratorios y de refugiados; y señales crecientes de cambio climático que se reflejan en un incremento de desastres naturales.

23. En el ámbito de América Latina y el Caribe constatamos que la desaceleración en las tasas de crecimiento económico se convirtió en crecimiento prácticamente nulo en 2015 y en contracción severa en 2016. La expectativa que teníamos en 2014, de que en el período 2014-2018 la región iba a crecer en forma moderada pero sostenida no se cumplió y los resultados fueron peores de lo esperado. Afortunadamente, en 2017 hubo un repunte del crecimiento promedio regional a 1,3%, tendencia que ha continuado en 2018, cuando incluso podría llegar o superar el 2% (Gráfico 1). Pero más que al esfuerzo propio, esto se debe en gran parte a un contexto de crecimiento internacional más favorable en Estados Unidos, en la zona Euro y las economías emergentes, y a una mayor demanda de materias primas. Como resultado de esto, ya desde 2017 ningún país de la región, con la excepción de Venezuela, está en contracción económica.

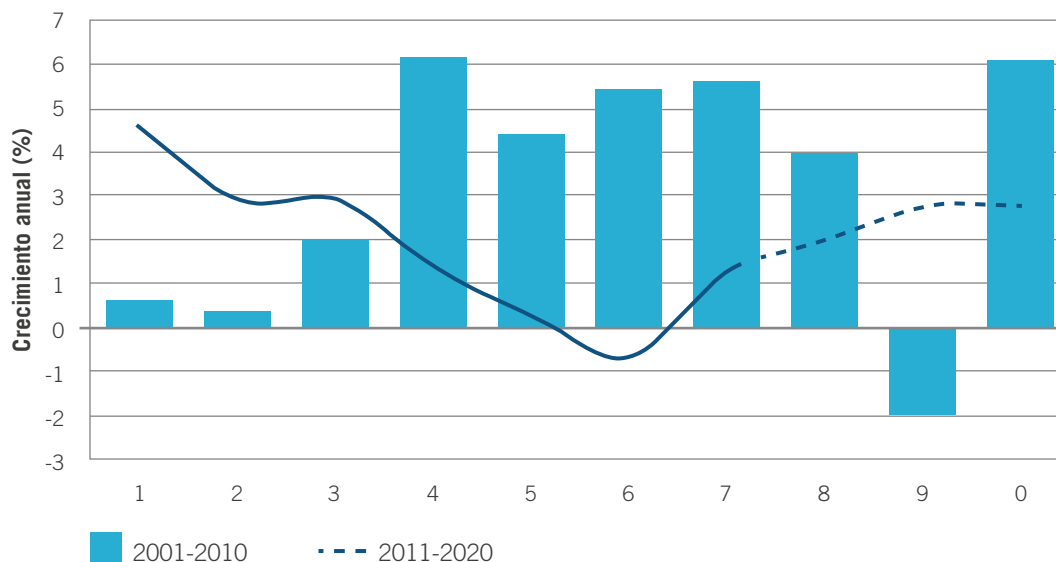
24. En América del Norte (Estados Unidos y Canadá), el Producto Interno Bruto creció 2,3% en 2017, lo que demuestra una recuperación positiva de casi un punto porcentual desde el 1,5% en el año anterior. La mayor actividad económica en los Estados Unidos y Canadá fue impulsada por condiciones financieras favorables y una menor volatilidad de los mercados. La mejora durante 2017 fue impulsada principalmente por un mayor crecimiento del 3,0% en Canadá, en comparación con el 1,5% en 2016<sup>1</sup>. Los Estados Unidos mostraron mejoras graduales, con una tasa de crecimiento del 2,2% en 2017 en comparación con el 1,5% en 2016. La recuperación en el sector energético también ha fortalecido la inversión en la región.

1 OIT (2018). World Employment and Social Outlook: Trends 2018. Ginebra: OIT.

25. No obstante, a mediano plazo, el crecimiento económico previsto se vería limitado por la desaceleración del ritmo de la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar y el aumento del porcentaje de personas jubiladas.

26. Por otra parte también se registra un débil efecto de transmisión de la caída de las tasas de desempleo como acelerador del crecimiento salarial, lo cual en parte se ha atribuido a la participación relativamente alta de trabajadores a tiempo parcial involuntarios, cuyo crecimiento de los salarios ha sido particularmente bajo<sup>2</sup>.

**Gráfico 1. América Latina y el Caribe: Tendencias del crecimiento del PIB por décadas (2001-2010 y 2011-2020)**



**Fuente:** FMI (2018). Perspectivas de la economía mundial. Repunte cíclico, cambio estructural. Abril 2018. Washington D.C: FMI.

27. ¿Cuál ha sido la evolución del mercado laboral desde la última Reunión Regional Americana? La combinación de desaceleración más contracción del quinquenio 2011 y 2016, llevó a deterioros paulatinos en casi todos los indicadores laborales entre 2015 y 2017<sup>3</sup>, lo cual fue caracterizado en el informe de OIT *Panorama Laboral 2016 de América Latina y el Caribe* como una “crisis en cámara lenta” para los mercados laborales de la región.

28. En América Latina y el Caribe, la tasa de desempleo promedio de 2014 de 6,1% – mínimo histórico en la región–, se incrementó a 6,6% en 2015 y más abruptamente a 7,9% en 2016 y a 8,4% en 2017. Esto equivale a 26,4 millones de desempleados en la región. Para fines de 2018 se espera un leve descenso en la tasa. En general, el comportamiento del promedio regional de América Latina y el Caribe está fuertemente influenciado por Brasil, que representa alrededor de un 40% de la población económicamente activa regional.

29. En América Latina y el Caribe, la tasa de desempleo femenina en 2017 continuó siendo 1,4 veces la tasa de desempleo masculina, tasa que se mantiene desde 2012<sup>4</sup>. En cambio, en América del Norte en 2018 las mujeres registran tasas de desempleo ligeramente más bajas que los hombres (4,6 frente a 4,4%), como efecto conjunto de la mejora significativa de los niveles

2 OIT (2018). Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2018 (P.17). Ginebra: OIT.

3 OIT (2016). Panorama Laboral 2016. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

4 OIT (2017). Panorama Laboral 2017. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

educativos de las mujeres y el impacto de larga duración de la crisis económica de 2008 que afectó más a algunos sectores típicamente masculinos como la construcción<sup>5</sup>.

**30.** El cambio coyuntural en el panorama laboral de América Latina y el Caribe se prevé positivo en lo que resta de 2018. Sin embargo, no debe olvidarse que muchas de las consecuencias del severo ciclo económico reciente permanecen en la forma de marcados deterioros tanto en la cantidad como en la calidad del empleo, y también en la persistencia o incluso el empeoramiento de problemas estructurales de largo plazo que se analizan más adelante, tales como la informalidad, la pobreza y la desigualdad. La desaceleración generó una tendencia hacia el deterioro de las condiciones de trabajo, aumentando más rápido la creación de empleos por cuenta propia y llevando a un estancamiento y, en algunos países, incluso una reducción de la creación de empleos formales.

**31.** Los salarios reales del sector formal aumentaron en una mayoría de países, en gran parte gracias a la reducción de la inflación. Sin embargo, los salarios medios reales a nivel nacional, considerando tanto el sector formal como el informal, han mostrado un comportamiento más errático de decrecimiento en algunos años (2014), estancamiento en otros (2016) y lento crecimiento en otros (2015).

**32.** En este momento, la región de América Latina y el Caribe necesita un crecimiento más acentuado, sostenible e inclusivo para reducir la pobreza de manera importante, satisfacer las aspiraciones de la clase media, y crear suficientes empleos de calidad. Se estima que por cada décima de punto porcentual de PIB, se generan alrededor de 100,000 empleos<sup>6</sup>. Cada año ingresan al mercado laboral alrededor de 5 millones de personas, por lo que el crecimiento debería ser de alrededor de 5% solamente para absorber a los nuevos entrantes al mercado laboral.

**33.** En el caso de América del Norte, se espera que el desempleo disminuya del 4,7% en 2017 al 4,5% en 2018. Esto se debe a una caída en la tasa de desempleo tanto en Canadá como en los Estados Unidos. Sin embargo, el número de desempleados en Canadá permanece sin cambios dado que la fuerza laboral aumenta. En ambos países se esperan tasas de desempleo relativamente estables en 2019. Un desafío clave para Estados Unidos y Canadá es el de fortalecer los vínculos entre el trabajo, las oportunidades económicas y la mayor seguridad económica ante los cambios tecnológicos acelerados.

## 1.2 Las tendencias estructurales de largo plazo

**34.** La experiencia desde la última Reunión Regional Americana demuestra que, en ausencia de un crecimiento sostenido, los avances en materia social pueden estancarse e incluso revertirse. La evidencia sugiere que los avances sociales de la década anterior resultaron de la combinación de un cambio favorable pero coyuntural en los términos de intercambio comercial, especialmente de materias primas, que elevaron el crecimiento, y del uso del gasto público como herramienta redistributiva a través de programas sociales. Pero también sugiere que no hubo mejoras sustantivas capaces de resistir la volatilidad de la economía mundial.

**35.** Tres lecciones parecen derivarse de la experiencia reciente: Primera, un crecimiento alto y sostenido es importante, la región no puede seguir apostando al alza coyuntural de los precios de las materias primas, sino que debe enfrentar de manera decidida los retos económicos del desarrollo y la diversificación productiva. Segunda, en ausencia de espacio fiscal, buena parte del cual está asociado con crecimiento alto y sostenido y la reducción de elevados niveles de endeudamiento público, las políticas redistributivas pronto encuentran sus límites. Y tercera, las brechas estructurales de largo plazo persisten si no se adoptan medidas específicas para hacerles frente.

5 OIT (2018). World Employment and Social Outlook: Trends for Women 2018. Ginebra: OIT.

6 OIT (2014). Panorama Laboral 2014. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

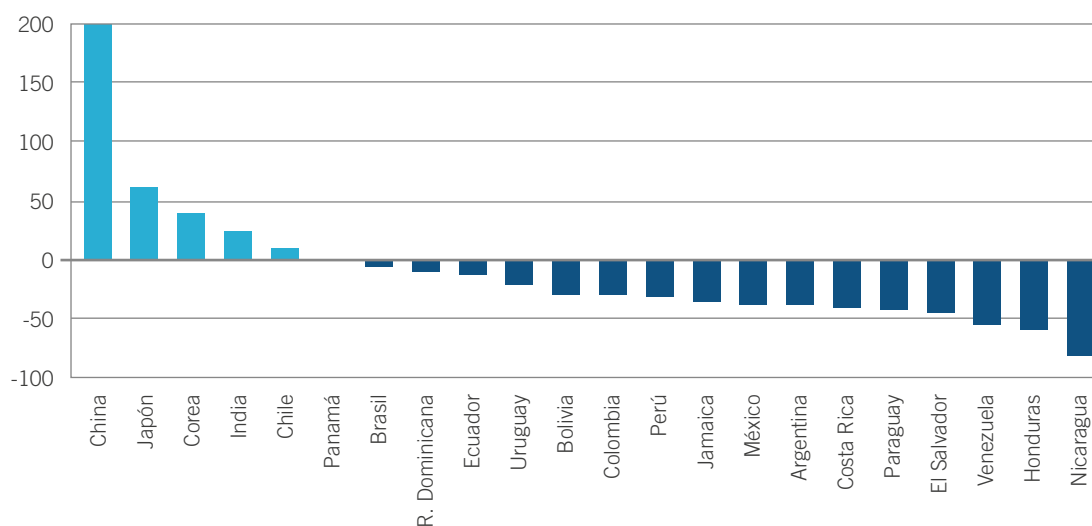
36. Esta sección analiza los principales retos estructurales de largo plazo. En su mayoría abordan problemas o deficiencias que no han sido resueltos o están pendientes desde el siglo XX, pero algunos de ellos adquieren nuevas dimensiones porque en el siglo XXI la región está también siendo impactada por una serie de nuevas fuerzas y factores de cambio en el mundo del trabajo que interactúan de maneras complejas con las brechas de vieja data y nos presionan a encontrar soluciones.

### ■ (1) Productividad: Grandes brechas externas e internas y procesos lentos de desarrollo productivo

37. La productividad promedio de América Latina y el Caribe presenta grandes brechas, tanto externas (en comparación con otras regiones y países de ingresos altos), como internas (entre zonas urbanas y rurales, entre sectores económicos, entre empresas exportadoras y locales y empresas de distinto tamaño).

38. La productividad promedio de la región es la mitad que la de EE.UU. y en un número de países esta brecha se está ampliando. Una amplia mayoría de países han sido incapaces de cerrar las brechas en las últimas cinco décadas (Gráfico 2). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha llamado esto la “tragedia de América Latina”<sup>7</sup> y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) lo ha llamado “el talón de Aquiles de la economía regional”<sup>8</sup>.

**Gráfico 2. Países seleccionados: Crecimiento acumulado de la productividad total de los factores en relación a Estados Unidos (1960 - 2005)**



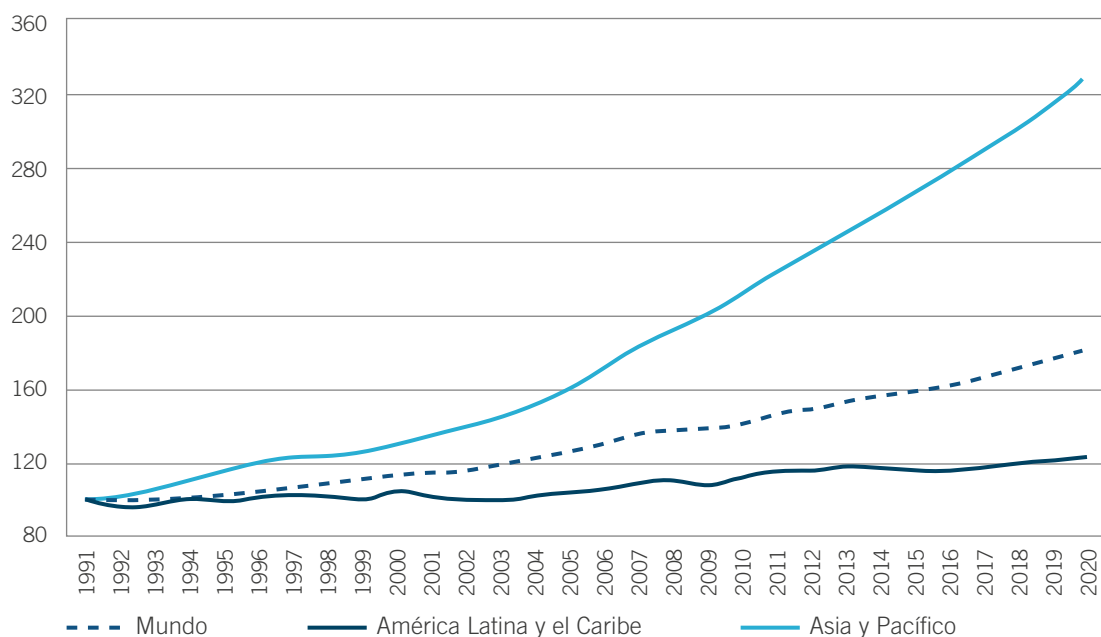
**Fuente:** Pagés, C. (2011). La era de la productividad. ¿Cómo transformar las economías desde sus cimientos? Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

39. En América Latina y el Caribe, en comparación a algunas otras regiones del mundo, también se observa un estancamiento en la tasa de crecimiento del producto por trabajador (Gráfico 3). Es decir, el producto por trabajador en la región prácticamente se ha estancado en los últimos 30 años.

7 Pagés, Carmen (2011). La era de la productividad. ¿Cómo transformar las economías desde sus cimientos? Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

8 Alicia Bárcena, primera reunión de alto nivel del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, 16 Octubre, 2016.

**Gráfico 3. Mundo: crecimiento del producto por trabajador (índice: 1991=100)**



**Fuente:** OIT (2016). World Economic and Social Outlook. Ginebra: OIT.

**Nota:** índice elaborado con datos en dólares constantes PPP del año 2011. Estimaciones 1991-2016 y proyecciones 2017-2020.

**40.** El reto actual de los países también implica cerrar las agudas brechas internas de productividad que existen entre regiones o territorios (zonas urbanas y rurales), entre sectores económicos, entre empresas exportadoras y locales y entre empresas de distintos tamaños. Esto refleja una estructura productiva poco diversificada y articulada.

**41.** Hay un gran predominio de empleo por cuenta propia y en pequeñas y micro empresas. 56% del empleo se encuentra en estas categorías, que son segmentos de baja productividad y de altos déficit de trabajo decente. A su vez hay muy poco empleo en empresas medianas y grandes que son los segmentos que tienen un menor déficit de trabajo decente<sup>9</sup>.

**42.** El bajo crecimiento de la productividad es uno de los principales indicadores de que América Latina y el Caribe podrían estar en la “trampa del ingreso medio”<sup>10</sup>. Para escapar a esta trampa es necesario alcanzar una amplia y diversificada base de sectores y actividades económicas de creciente productividad, alto valor agregado y con la capacidad de generar el volumen necesario de empleos de alta calidad con economías operando en niveles cercanos al pleno empleo. A pesar de que la diversificación en el Caribe ha estado en la agenda por muchos años aún no se han visto cambios importantes en la estructura productiva. La mayoría de los países dependen principalmente del sector turismo y aquellos impulsados por el sector energético siguen los vaivenes de los precios internacionales de materias primas.

**43.** Otro factor que afecta los niveles de productividad es el escaso gasto en innovación en la región. De acuerdo a información de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la región sólo invirtió alrededor del 0,8% de su

<sup>9</sup> OIT (2015). Panorama Laboral Temático 2. Pequeñas empresas, grandes brechas. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

<sup>10</sup> Situación de bajo crecimiento económico en donde un país de ingreso medio no puede competir internacionalmente en productos estandarizados intensivos en mano de obra porque sus salarios son relativamente muy altos, pero tampoco puede competir en actividades de alto valor agregado en una escala suficientemente alta, porque su capacidad tecnológica y productividad es insuficiente para competir con los países más avanzados.



PIB en investigación y desarrollo mientras que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la inversión fue alrededor de 2,5%.

44. Todo lo anterior pone en evidencia la importancia de contar con políticas de desarrollo y diversificación productiva que tengan como objetivo inducir un cambio en la composición sectorial del producto, acelerar los procesos de aprendizaje, elevar las capacidades de innovación, promover encadenamientos productivos, aumentar las capacidades de asimilación de tecnologías medias y altas, e incursionar en nuevas industrias, mercados y cadenas de valor<sup>11</sup>.

## ■ (2) Educación formal: Avances en cantidad, deficiencias en la calidad y pertinencia

45. La educación y la formación profesional son ingredientes indispensables y centrales para el crecimiento inclusivo con empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos (Objetivo 8 de los ODS) y para reducir desigualdades (Objetivo 10 de los ODS). La región ha logrado avanzar en el aumento cuantitativo de la matrícula en la educación formal, en particular en escuela primaria y secundaria. Pero tiene grandes retos en materia de calidad y pertinencia.

46. Un gran logro ha sido el incremento de la cobertura en todos los niveles educativos: hacia 1986, la tasa neta de matrícula en educación primaria ya era de 90% y se incrementó a 93% en 2015 mientras que la matrícula en secundaria pasó en el mismo periodo de 58,5% a 75,6%. Sin embargo, los resultados de las pruebas PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes) para educación primaria y secundaria muestran que uno de cada tres alumnos en la región no alcanzó el mínimo de competencias en matemáticas, ciencias y lectura (2015). A ello hay que añadir que no todo lo que se enseña –tanto en educación básica como superior– es pertinente para cubrir las demandas por competencias técnicas y socioemocionales requeridas por potenciales empleadores.

47. Un estudio reciente indica que los años de escolaridad explican 28% de las diferencias en el PIB per cápita entre los países América Latina y el Caribe y los de la OCDE. Pero la calidad de la educación explica el 60% de esos diferenciales<sup>12</sup>. La evidencia sobre el impacto de la educación sobre la empleabilidad y la calidad del empleo es igualmente contundente: mejora las posibilidades de conseguir un empleo y de que este sea un empleo formal, especialmente para los y las jóvenes<sup>13</sup>.

48. Actualmente las mujeres jóvenes de la región superan en promedio de años de estudio a los hombres. Esta mejora educativa se ha traducido en un aumento sostenido de la tasa de participación laboral de las mujeres, que ya supera el 50% en América Latina y el Caribe y llega al 55,8% en América del Norte, sin embargo no se ha reflejado en una mejora significativa de sus indicadores laborales. En América Latina y el Caribe, durante el 2015 las mujeres representaron en promedio el 61% de las personas graduadas de programas de educación terciaria<sup>14</sup>. A pesar de este logro, en toda la región persiste una fuerte segregación en las carreras estudiadas, y solo un porcentaje minoritario de mujeres se incorporan en las llamadas disciplinas STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) y en general en las áreas más tecnológicas, lo que tiene importantes repercusiones en sus posibilidades de encontrar empleo.

11 OIT (2016). Desarrollo Productivo, formalización laboral y normas del trabajo. Áreas prioritarias del trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe. Serie Informes Técnicos, #4. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

12 OCDE, CAF, CEPAL (2016). Perspectivas Económicas de América Latina 2017 - Juventud, Competencias y Emprendimiento. París: OCDE.

13 Ibid.

14 Esta observación se realizó con base en los niveles cinco y seis de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) del Instituto de Estadísticas de UNESCO. El CINE nivel 5 equivale a educación terciaria de ciclo corto. El CINE nivel 6 equivale a grado universitario, bachillerato, licenciatura o su equivalente. Los países analizados para el CINE nivel 5 son los siguientes: Argentina, Aruba, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana. Los países analizados para el CINE nivel 6 son los siguientes: Argentina, Aruba, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana.

49. El desempeño en educación y la distribución de los resultados educativos entre grupos sociodemográficos y geográficos en la región sigue siendo muy desigual y estos resultados se reflejan en la distribución de los ingresos.

### ■ (3) Formación profesional: Deficiencias en cantidad, calidad y pertinencia

50. El acelerado proceso de transformación actual encuentra a la región expuesta a nuevos factores de cambio y a una demanda incierta por ocupaciones inéditas. Por otra parte hay que hacer frente al hecho incontestable de que, por primera vez en mucho tiempo, veremos en el lapso de una generación la obsolescencia masiva de muchas de las habilidades tradicionales.

51. En la carrera entre la educación, el entrenamiento y la tecnología, la tecnología está desafiando en forma permanente a los sistemas educativos y de formación profesional a mantenerse al día y anticipar los cambios. Además, la digitalización de la economía exige un nuevo perfil de trabajador, dotado de las llamadas habilidades del siglo XXI, que incluyen conocimientos técnicos fundamentales y capacidad de lidiar con las “máquinas inteligentes”, competencias como pensamiento crítico, creatividad, comunicación, colaboración y trabajo en equipo, y cualidades de carácter como persistencia, adaptabilidad, iniciativa, curiosidad y otras<sup>15</sup>.

52. La región de América Latina y el Caribe cuenta con una larga tradición en la planificación y ejecución de programas de formación profesional. Estos programas fueron importantes y efectivos para la etapa de industrialización por sustitución de exportaciones pero hay serias dudas sobre si los sistemas de formación profesional se adaptan lo suficiente a los desafíos de la era del conocimiento y de la revolución digital, de la automatización y de la inteligencia artificial, y sobre si los graduados que completan los cursos tienen las características de empleabilidad que demandan las empresas. Esta situación se agudiza en el caso de las mujeres, altamente concentradas en pocas carreras relacionadas con el rol tradicional que han desempeñado en los hogares, por lo que la mejora de su empleabilidad gracias a la formación para el trabajo se ve muy mermada.

53. Numerosos estudios han mencionado la existencia de importantes brechas cuantitativas y cualitativas de habilidades<sup>16</sup>. Muchas empresas de la región manifiestan dificultades para llenar vacantes y para ubicar personal con la dotación adecuada de competencias técnicas y socioemocionales, lo cual es evidencia de serios desajustes entre demanda y oferta, que también se expresan en los altos niveles de desempleo y subempleo, en particular de los jóvenes. La formación profesional para los empleos verdes sigue siendo un tema pendiente en vistas de la transición hacia modelos productivos que protejan el medio ambiente.

### ■ (4) Informalidad: reducción estancada y persistencia de altos niveles

54. La informalidad aumentó de manera significativa desde 1950 hasta inicios de la década de 2000<sup>17</sup>. Este incremento podría asociarse en gran parte a los flujos migratorios rural-urbanos ocurridos en este periodo. El empleo en el sector informal urbano habría sido una alternativa al desempleo para los migrantes de zonas rurales que no eran capaces de encontrar empleo en el sector formal urbano de la economía<sup>18</sup>. Para el año 2009, la OIT registró una tasa de empleo

15 OIT/CINTERFOR (2017). El Futuro de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y Lineamientos para su fortalecimiento. Montevideo: OIT/CINTERFOR.

16 Idem.

17 OIT (2017). Panorama Laboral 2017. Tema especial: Evolución de los salarios en América Latina y el Caribe en el periodo 2005-2015. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

18 Fields, Gary (1975). “Rural-urban migration, urban unemployment and underemployment, and jobsearch activity in LDCs”, En: *Journal of Development Economics*, Vol. 2, No. 2, pp. 165–187. Citado por Kucera, David y Roncolato, Leanne (2008). *Informal employment: two contested policy issues*. En: *International Labour Review*, Vol. 147 (2008), No. 4. Ginebra: OIT. <http://www.ilo.int/legacy/english/protection/travail/pdf/rdwpaper24c.pdf>

informal no agrícola de 50,1%, que fue reduciéndose paulatinamente hasta 46,8% en 2015, tras lo cual ha repuntado nuevamente.

**55.** El último informe de la OIT sobre informalidad al nivel global destacó que en el mundo más de 60% de los trabajadores del mundo están empleados en la economía informal<sup>19</sup>. Este destacó que en América Latina y el Caribe la informalidad llega a 53,1%, incluyendo el sector agrícola, y a 49% cuando se considera solo la informalidad no agrícola, lo que equivale a más de 133 millones de trabajadores.

**56.** Es decir que luego de una década de crecimiento sostenido, alrededor de la mitad del empleo en la región de América Latina y el Caribe continúa siendo informal, la mayoría en microempresas (28%) y en empleo por cuenta propia (28%)<sup>20</sup>. Es en estas categorías de empleo donde se concentra la gran mayoría de la pobreza, informalidad y los mayores déficits de trabajo decente.

**57.** Para las Américas (incluyendo a América del Norte) la proporción de informalidad es de 40%. En América del Norte, el empleo informal afecta a 18,1% de la población, de acuerdo con este informe.

**58.** El empleo informal afecta a ciertos colectivos más que a otros. Por ejemplo, a las mujeres, a los jóvenes, a los trabajadores con menores niveles educativos, trabajadores con menores ingresos y a ciertas categorías de trabajadores. En el caso de las mujeres, la tasa de informalidad en 2015 era mayor para ellas que para los hombres (46.5% frente a 43.3%), en parte por la alta tasa de informalidad del empleo en los hogares (74%), en la categoría de cuenta propia (81.6%), y en algunos subsectores como comercio, restaurantes y hoteles (60%) y servicios comunales, sociales y personales (39%) que tienen alta concentración de empleo femenino. Alrededor del 80% del total del empleo informal se concentra en categorías ocupacionales como los trabajadores por cuenta propia, los asalariados de empresas de hasta 10 trabajadores y los trabajadores del sector de hogares.

**59.** Existe una estrecha relación entre informalidad y desigualdad, ambas representan en dimensiones distintas el mismo fenómeno: la exclusión<sup>21</sup>.

## ■ (5) Protección social: Avances pero brechas de cobertura y financiamiento y retos institucionales

**60.** La cobertura de la protección social mejoró en la última década tanto en sus componentes contributivos como no contributivos. Sin embargo, el desafío aún es grande. En los países de América Latina y el Caribe el 38,6% de la población, equivalente a 241 millones de personas, no cuentan con ningún tipo de protección social, mientras que el 61,2% restante con frecuencia accede a prestaciones cuya protección efectiva es muy baja, de acuerdo con los datos presentados en un informe de OIT<sup>22</sup>.

**61.** Las disparidades y fragmentaciones del mercado laboral se trasladan al desempeño de los sistemas de protección social. Por ejemplo, son notorias las brechas que existen entre asalariados públicos y privados (dependiendo del tamaño de empresa) respecto a los trabajadores independientes y los asalariados en el trabajo doméstico. También prevalecen diversos grupos de trabajadores vulnerables como los trabajadores migrantes o los rurales.

19 OIT (2018). Women and men in the informal economy. A statistical picture. Ginebra: OIT.

20 OIT (2015). Panorama Laboral Temático 2. Pequeñas empresas, grandes brechas. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

21 OIT (2014). Panorama Laboral Temático 1: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

22 OIT (2017). Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. Ginebra: OIT.

62. Los programas no contributivos han permitido cerrar parcialmente las brechas de cobertura que dejan los programas contributivos. De esta forma, las transferencias para niños, niñas y adolescentes en la forma de programas de transferencias condicionadas a asistencia escolar y controles de salud, como también las pensiones no contributivas y/o asistenciales han permitido extender los pisos nacionales de protección social. En la mayoría de los países, la escala de estos programas es todavía modesta a causa de insuficiente espacio fiscal o simplemente de ciertas limitaciones institucionales, por lo que las brechas persisten.

63. Además de la cobertura, dos temas relacionados que han estado en el centro del debate y de las reformas de la protección social refieren a la suficiencia de las prestaciones y a la sostenibilidad de los sistemas. Estos temas tomaron mayor relevancia en el debate de las políticas públicas en esta materia por causa de la desaceleración de la economía desde 2012 y de las mayores restricciones fiscales que esto ha implicado. Asimismo, la cobertura de riesgos de trabajo sigue siendo un desafío para los trabajadores que se desempeñan en la economía informal como también la protección al desempleo.

## ■ (6) Pobreza, vulnerabilidad, clases medias y diversidad

64. En América Latina y el Caribe, los índices de pobreza y pobreza extrema aumentaron como promedio regional en 2016, después de más de una década de reducción en la mayoría de países. El índice de pobreza pasó de 44% en 2002 a 28% en 2014. Para el 2016 se estima en 30,7% (186 millones de personas)<sup>23</sup>. La pobreza extrema pasó de 8,2 en 2014 (48 millones de personas) al 10% en 2016 (61 millones). La incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema es más elevada entre niños y niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y la población que reside en áreas rurales. Por ejemplo, mientras las tasas de pobreza disminuían durante la pasada década de bonanza económica, las tasas de pobreza de las mujeres seguían aumentando. Factores como el alto porcentaje de mujeres sin ingresos propios, las mayores tasas de desempleo y la informalidad están detrás de esta situación.

65. El riesgo de que amplios sectores de población puedan entrar en la pobreza dependiendo del ciclo económico, se pone en evidencia con la estimación de que el 65% de las personas que reciben un ingreso diario de entre 4 y 10 dólares y el 14% de la clase media, sufren de pobreza al menos una vez en un período de diez años<sup>24</sup>.

66. Durante la década de bonanza, América Latina y el Caribe estaba en vías de convertirse en una región de clase media, mayoritaria entre cuatro categorías definidas con base en niveles de ingreso: pobreza extrema (de 0 a 4 dólares diarios); “clase vulnerable” (de 4 a 10 dólares diarios); “clase media” (entre 10 y 50 dólares diarios) y “clases altas” (más de 50 dólares diarios)<sup>25</sup>.

67. Sin embargo, el crecimiento de las clases medias fue afectado por la desaceleración del crecimiento económico. Varios mecanismos conectan el ciclo económico con los ingresos y niveles de vida de las clases medias. Por una parte, la desaceleración generalmente lleva a problemas fiscales y de endeudamiento y a programas de austeridad que afectan a los trabajadores del Estado que son en su mayoría clases medias.

68. Por otra parte, el ciclo económico también afecta la contratación y el despido, así como la calidad del empleo en el sector privado. Con bajos niveles de demanda las empresas tienden a despedir elevando los niveles de desempleo, así como a resistir aumentos salariales, y ambos factores elevan las fuentes de conflictividad con los trabajadores y la necesidad de políticas de mitigación.

23 CEPAL (2018). Panorama Social de América Latina 2017. Santiago de Chile: CEPAL.

24 BID (2015). Pobreza, vulnerabilidad y la clase media en América Latina. Washington, DC: BID.

25 Banco Mundial (2014). Ganancias sociales en la balanza: un desafío de la política fiscal para América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Mundial.

69. La decepción de las expectativas de la clase media tiene importantes consecuencias políticas y en la gobernabilidad que se observan a diario en los países. Además, las respuestas políticas de las clases medias se han acelerado y transformado radicalmente con la revolución tecnológica, y en particular con la conectividad y el empoderamiento permitido por las redes sociales. Las clases medias se han vuelto más impacientes que nunca en materia política y social en demanda de servicios de calidad y a precios razonables (educación, salud), así como en materia de protección social y pensiones.

70. La pobreza no es un fenómeno que caracteriza solo a América Latina y el Caribe. En los Estados Unidos, en 2014, según el *United States Census Bureau*, 46,7 millones de personas, o 14,8% de la población, vivía bajo la línea oficial de pobreza y 9,5 millones de personas eran “pobres que trabajan” (*working poor*)<sup>26</sup>.

71. Por razones históricas, la población de una mayoría de países de América Latina y el Caribe ha sido muy diversa. Lo mismo en los Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, en los Estados Unidos, esta diversidad, ya elevada, seguiría aumentando. Como afirmó un informe del Departamento de Trabajo<sup>27</sup>: “En el 2050 la población de Estados Unidos va a aumentar 50%, y los grupos minoritarios van a constituir casi la mitad de la población. La inmigración va a constituir casi dos terceras partes del crecimiento de la población. La población de adultos mayores va a más que duplicarse. Una cuarta parte de todos los Americanos serán de origen hispano. Casi uno de cada diez norteamericanos será de descendencia Asiática o de las Islas del Pacífico. Y más mujeres y personas con discapacidad estarán trabajando”.

## ■ (7) Jóvenes: un gran reto para el futuro del trabajo

72. Hay aproximadamente 108 millones de jóvenes de entre 15 y 24 años de edad en América Latina y el Caribe, lo cual representa el 18% de la población total. Esta es la mayor riqueza para el bienestar futuro de la región. Pero ¿qué están haciendo? ¿Qué oportunidades y desafíos enfrentan?<sup>28</sup> Los números son elocuentes: de cerca de 50 millones de jóvenes que están en la fuerza laboral, 10 millones están desempleados, con tasa de desempleo que experimentó una importante alza en 2017 hasta 19,5%. Esto significa que 1 de cada 5 jóvenes que buscan trabajo no lo encuentran. Esta situación se agrava en el caso de las mujeres jóvenes, que en 2016 tenían una tasa de desempleo del 22,2% frente al 15,5% de los hombres, es decir, casi 7 puntos superior.

73. Pero el desempleo es sólo la cara más visible de los problemas relacionados con el empleo juvenil. Además hay unos 27 millones de quienes si tienen un empleo que están en condiciones de informalidad. De cada 10 empleos disponibles para las personas entre 15 y 24 años de edad, al menos seis están confinados a la informalidad.

74. Por otra parte, se ha estimado que en la región hay 21 millones de jóvenes que ni estudian ni trabajan, lo que algunos denominan como “NINI”, de los cuales el 30% son hombres y el 70% son mujeres. De ellos, 24% busca empleo sin conseguirlo y el otro 76% no busca ocupación. De los que no buscan empleo, 11 millones se dedicaban a quehaceres domésticos, en su gran mayoría (91%) mujeres jóvenes y muchas de ellas madres a edad temprana.

75. Estos son datos alarmantes, que hablan de la urgente necesidad de redoblar esfuerzos para promover el empleo juvenil.

26 Bureau of Labour Statistics (2016). A Profile of the Working Poor 2014. Report 1060. April 2016. BLS. <https://www.bls.gov/opub/reports/working-poor/2014/home.htm>

27 USDOL (1999). FutureWork, Trends and Challenges for Work in the 21st Century. Labour Day 1999. A Report of the United States Department of Labour. Washington, DC: USDOL.

28 Con base en OIT (2013). Trabajo Decente y Juventud en América Latina y el Caribe. Políticas para la Acción. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

## ■ (8) Salarios

76. Los salarios reales promedio de la región se incrementaron alrededor de 20% entre los años 2005 a 2015 entre los trabajadores asalariados, lo que equivale a un aumento real de 1,8% por año<sup>29</sup>. La evolución de los salarios fue heterogénea entre subregiones y países, influenciada por factores como el crecimiento económico, la inflación, los sistemas para la negociación salarial y de fijación de salarios mínimos. Los salarios mínimos reales también se incrementaron en el mismo periodo en 42%. Por otra parte, la brecha salarial de género por mes se redujo de alrededor de 20% al 15% (2005- 2015), lo cual es una evolución positiva aunque los salarios de las mujeres continúan siendo más bajos que los de los hombres.

77. En América Latina los empleados públicos representaban el 18% del total de asalariados en el 2015, el trabajo doméstico representaba el 8% y el empleo privado el 74%. Cada uno de estos grupos tiene una dinámica distinta de determinación de sus salarios. Los salarios del sector público son alrededor de 50% más altos que el promedio general, seguidos por los salarios privados, que se sitúan cerca del promedio general, y los salarios del trabajo doméstico son en la mayoría de los casos menores al 50% del salario promedio.

## ■ (9) Desigualdad: se redujo modestamente, pero sigue siendo extrema

78. Uno de los desarrollos notables en la región en la década 2005-2015 fue la reducción de la desigualdad<sup>30</sup>. La caída de la desigualdad entre 2008 y 2015 estuvo asociada, en general, a un incremento relativo de los ingresos del primer quintil (el más pobre) mayor que el del quinto quintil (el más rico), generados por el empleo asalariado y el empleo por cuenta propia (principales fuentes de ingresos de los hogares). A pesar de estos avances, la región de América Latina y el Caribe continúa registrando altos niveles de desigualdad en los ingresos.

79. La generación de oportunidades de trabajo decente es la mejor política para luchar contra la desigualdad. Como sabemos, eso implica abordar una serie de deficiencias en los mercados de trabajo, como la desigualdad de oportunidades, el difícil reto de formalizar la informalidad, el escaso crecimiento de la productividad, e incluso la discriminación laboral.

80. Para reducir la desigualdad es clave que todos tengan oportunidades para acceder a una educación y formación pertinente y de calidad. A pesar de la mejora en los resultados de la región, las pruebas PISA revelan que han sido insuficientes. Además, la calidad educativa a la que tienen acceso los jóvenes de ingresos bajos es muy diferente a la de los jóvenes de ingresos medios y altos, y esto reduce significativamente las oportunidades de los primeros de ingresar a educación terciaria. Con ello, no es posible escapar del círculo vicioso de la desigualdad y la pobreza.

## ■ (10) Nuevas formas de empleo<sup>31</sup>

81. La aparición de nuevas formas de empleo es una de las características de los mercados de trabajo en la actualidad, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

82. Algunas de las nuevas formas de empleo son el trabajo temporal, a tiempo parcial y a pedido, las relaciones triangulares (o multipartitas) de trabajo, y el trabajo por cuenta propia económicamente dependiente. En América Latina, entre 2005 y 2015 la proporción de trabajadores asalariados con contrato escrito se incrementó, pero también creció la proporción de empleo temporal y empleo a tiempo parcial como parte del empleo asalariado.

29 OIT (2017). Panorama Laboral 2017. Tema especial: Evolución de los salarios en América Latina y el Caribe en el periodo 2005-2015. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

30 CEPAL (2016). Panorama Social 2016. Santiago de Chile: CEPAL.

31 OIT (2016). "Tema Especial: Algunos aportes para la discusión sobre el futuro del trabajo en América Latina y el Caribe." En: Panorama Laboral 2016. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.



83. Esta nueva tendencia intensificó las dificultades de los mercados laborales de la región porque la diversificación de formas de empleo se suma a las formas de empleo que ya estaban arraigadas, como el trabajo ocasional, que siguen siendo importantes a causa del predominio de la informalidad y de la falta de desarrollo y diversificación productiva.

84. En combinación con las fuerzas competitivas de la globalización y con la penetración de nuevos paradigmas productivos, en ocasiones como resultado de la aplicación de nuevas tecnologías, las nuevas formas de empleo se han convertido en un importante rasgo de los mercados de trabajo de la región.

85. Una preocupación asociada al crecimiento de las nuevas formas de empleo es la medida en que pueden afectar las condiciones de trabajo en general. Esto ya ocurre en la región, en particular en el caso de los trabajadores temporales. Cálculos de Maurizio (2016) muestran una penalidad en los ingresos por hora respecto de quienes tienen contratos indefinidos de entre -5% y -15%<sup>32</sup>.

86. También hay importantes riesgos en relación a la seguridad y salud para los trabajadores bajo algunas de las nuevas formas de empleo, debido a fallos de supervisión y comunicación, especialmente en relaciones multipartitas del empleo<sup>33</sup>. Otro tema importante es el impacto de las nuevas formas de empleo en las tasas de sindicalización y la cobertura de la negociación colectiva.

#### ■ (11) Migración laboral: nuevas dinámicas, más complejas y extendidas

87. La nueva dinámica migratoria –creciente en volumen y complejidad– está estrechamente relacionada con la búsqueda de oportunidades de empleo e ingresos, por lo que se trata fundamentalmente de una dinámica migratoria laboral. Un informe reciente de OIT diagnóstica nueve corredores migratorios intra-regionales en América Latina y el Caribe y dos extra-regionales: hacia los Estados Unidos y hacia España, y analiza su evolución<sup>34</sup>. La OIT calcula que en las Américas se concentran alrededor de 27% del total de los trabajadores migrantes del mundo (37 millones en América del Norte y 4,3 millones en América Latina y el Caribe en 2015) y su importancia se incrementa rápidamente. Este sistema de corredores está en constante evolución a causa de cambios en la interdependencia económica, en la situación de los países de origen y en los mercados de trabajo, y está caracterizado por serias brechas de pobreza, ingresos, respeto a los derechos laborales y protección de los trabajadores migrantes.

88. A pesar de la rápida expansión de los flujos de migración, las políticas públicas y de gobernanza relacionadas con este fenómeno presentan debilidades tales como: vacíos y fragmentación de la gobernanza migratoria; débil enfoque de derechos laborales; falta de participación de los actores del mundo del trabajo en los procesos de consulta sobre migración; falta de coherencia entre las políticas migratorias y las de empleo; fallas de coordinación; débiles competencias en las instituciones del mercado laboral para trabajar en el tema de la migración laboral; y otras.

89. Las dinámicas migratorias y de movilidad laboral son y serán cada vez más una parte fundamental del mundo del trabajo que requerirá la atención de todos los gobiernos y actores del mundo del trabajo.

### ■ 1.3 Los nuevos factores de cambio en el mundo del trabajo

90. El mundo del trabajo está siendo impactado por nuevas tecnologías, por cambios demográficos, por transformaciones vinculadas con el cambio climático y los imperativos de

32 Maurizio, Roxana (2016). Características y tendencias de las relaciones de trabajo en América Latina. Mimeo.

33 OIT (2016). El empleo atípico en el mundo: retos y perspectivas. Ginebra: OIT.

34 OIT (2016). La migración laboral en América Latina y el Caribe. Oficina Regional. Serie Informes Técnicos, #2. Lima: OIT.



un desarrollo ambientalmente sostenible, que además coexisten con problemas estructurales de pobreza y rezago, de informalidad y desigualdad, y de baja productividad. ¿Cuáles serán sus efectos sobre los mercados laborales?

91. La respuesta es que dependerá en gran medida del grado de preparación y adaptación de las sociedades, de sus capacidades de anticipación, y de las respuestas de política e institucionales.

### ■ (1) Cambios demográficos

92. En América Latina y el Caribe, si bien varios países cuentan todavía con la ventaja del bono demográfico, también hay un proceso notable de envejecimiento de la población. En 2000, la población total de la región era de 512 millones de personas de los cuales 6% eran adultos mayores (mayores de 65 años), unas 30 millones de personas. En 2050 se espera una población total de 776 millones de los cuales el 20%, 155 millones de personas, serán adultos mayores (CELADE, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía). En América del Norte, para 2030 el número de personas de 65 y más años equivaldrá al 55% de su fuerza laboral, un incremento del 11% respecto a 2017.

93. Por otra parte, la población joven (15 a 29 años) está experimentando una reducción desde fines de la década de los 90s, que se vuelve más pronunciada a partir del 2010. Aunque en la actualidad esa población es un 29% de la población total, se reducirá a un 22% en el 2050.

94. De hecho, el año 2050 marcará un hito en el sentido de que será el año en que la proporción de adultos mayores de 65 años empezará a exceder la proporción de jóvenes entre 15 y 29 años de edad por primera vez en la historia de la región.

95. Para los países que aún experimentan el bono demográfico, esta es una posible inyección al crecimiento y al bienestar pero solo si los y las jóvenes tienen acceso a una educación de calidad y mejora su incorporación al mercado de trabajo. Las altas tasas de desempleo juvenil, de informalidad las altas proporciones de jóvenes que no estudian ni trabajan, sugieren que los países no están aprovechando el bono demográfico en todo su potencial<sup>35</sup>.

96. La confluencia de envejecimiento de la población y desaparición del bono demográfico, podrían aumentar significativamente la presión financiera sobre los sistemas de seguridad social.

97. Si a esto se suma el hecho de que la cobertura de la protección social en la mayoría de países de América Latina y el Caribe de por sí es baja, está claro que uno de los grandes retos del futuro del trabajo en la región es el de continuar financiando sistemas de pensiones y de seguridad social adecuados para el sector formal, a la vez que se amplía la cobertura de los grupos no protegidos por ejemplo, quienes trabajan en condiciones de informalidad.

98. Al mismo tiempo, el crecimiento vertiginoso de la población de adultos mayores se puede ver como una oportunidad de creación de empleo en la medida en que traerá un alto crecimiento de la demanda por ocupaciones en la economía de la salud y del cuidado.

### ■ (2) Tecnología

99. Los impactos de la revolución tecnológica en el mundo del trabajo plantean al menos cuatro grandes temas: la destrucción y creación de empleos y la transformación de ocupaciones; la demanda y oferta de competencias laborales; la organización del trabajo y la producción; y su impacto en la desigualdad.

100. Los debates entre “tecno-optimistas” y “tecno-pesimistas” son intensos y no son nuevos. Se dice que estamos en la cúspide de la cuarta revolución industrial. Algunos dicen que

35 OIT (2013). Trabajo Decente y Juventud en América Latina y el Caribe: Políticas para la Acción. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

esto podría crear una destrucción masiva de trabajos y otros dicen lo contrario. Si nos fijamos en las últimas tres revoluciones industriales, independientemente de la turbulencia que trajeron, terminaron creando más empleos de los que destruyeron. Entonces, ¿cuáles serán los efectos positivos y negativos para la región?

**101.** No hay una “bola de cristal” para predecir los impactos agregados, aunque cuando se baja a nivel de sectores y ocupaciones específicas no hay duda que habrá abundantes situaciones en las cuales se podría materializar una destrucción de empleos y una transformación de ocupaciones.

**102.** Desde hace años la revolución tecnológica está produciendo una aceleración en la transformación de ocupaciones y en los nuevos requerimientos de habilidades: la demanda por nuevas ocupaciones avanzadas aumenta y la obsolescencia de habilidades existentes se acelera. Esto significa que la revolución tecnológica reta a los sistemas educativos y de formación profesional a estar al día, e incluso a anticipar las nuevas demandas de competencias laborales. Los retos son tanto para los individuos como para las empresas.

**103.** En cuanto a impactos en la organización del trabajo y la producción, la convergencia entre la Internet de las cosas, la inteligencia artificial, la robótica y la impresión 3D está creando un nuevo paradigma de producción llamado Industria 4.0. Las consecuencias para el futuro de la producción y del empleo son masivas: cada vez hay más “productos inteligentes” (teléfonos, materiales de construcción, artefactos usables, autos) que tienen una conexión permanente entre el consumidor individual y los centros de información y control del fabricante o el operador.

**104.** Esto también está permitiendo, en algunas líneas de producción, la manufactura de productos hechos a la medida en pequeños pedidos. Cada vez más la logística está también tornándose “inteligente”: desde la entrega del producto, hasta el mantenimiento, y desde el servicio al cliente hasta el servicio post-venta. Las cadenas de suministro están cada vez más interconectadas y operan justo a tiempo. Las fábricas inteligentes son cada vez más una realidad: máquinas en red que “hablan” entre ellas y combinan el mundo físico de la transformación de materiales con el mundo virtual de la información justo a tiempo, la automatización y el control digital. Todo esto puede incrementar la productividad y aumentar la flexibilidad para el diseño y la producción.

**105.** Todas estas son tendencias complejas con impactos múltiples y multidimensionales en el paradigma productivo y el mundo del trabajo. La Industria 4.0 no es ciencia ficción para el futuro, es una realidad del presente que irá penetrando cada vez más profundamente los sistemas productivos de la región.

**106.** En cuanto al riesgo de mayor desigualdad, es cierto que la tecnología es, potencialmente, uno de los principales estímulos para la polarización del empleo y los salarios. Los trabajadores con altas calificaciones y “conectados” tenderían a ganar, y aquellos con bajas calificaciones y “desconectados” tenderían a perder.

### ■ (3) Sostenibilidad ambiental y cambio climático

**107.** Un factor adicional a considerar en el debate sobre el futuro del trabajo es el aumento de la vulnerabilidad ambiental y la necesidad de una transición justa hacia esquemas de crecimiento sostenibles. El mundo del trabajo se enfrenta al desafío de adaptarse a un escenario en el cual es imprescindible encontrar un equilibrio entre el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental.

**108.** El cambio climático tiene un alto costo económico en diversas regiones del mundo, incluyendo América Latina y el Caribe. Aunque la región tiene una contribución menor a las emisiones de gases de efecto invernadero, se estima que un incremento de 2,5°C de la temperatura

mundial provocaría una baja de entre en 1,5% y 5,0% en el PIB regional para 2050, siendo el sector de la agricultura el más afectado. Este sector genera 16% del empleo regional<sup>36</sup>.

**109.** Los desastres naturales, los fenómenos climáticos, el aumento en el nivel de los océanos, los cambios en los ciclos de lluvias y sequías, son todos fenómenos que tienen efectos sobre el mundo del trabajo, ya sea por su impacto sobre el desarrollo económico, o las fuentes de empleo, o por influir en los patrones de migración. La experiencia del Caribe en 2017 no hace más que confirmar este postulado y es por ello que es necesario conocer de antemano cuáles podrían ser los efectos en el mercado de trabajo y en los medios de subsistencia de los trabajadores y sus grupos familiares. También resulta necesario adaptar los mecanismos existentes para que estén preparados para que funcionen en “modo emergencia” y adaptarse a las necesidades inmediatas.

**110.** La región, al igual que el resto del mundo, requiere estar preparada para los potenciales efectos del cambio climático sobre los mercados laborales, y al mismo tiempo buscar alternativas para transformar los sistemas de producción y de consumo, algo que también implicará cambios sustanciales en el empleo<sup>37</sup>. La creación de empleos verdes se encuentra alineada con el llamado del Acuerdo de París a generar empleos de calidad y trabajo decente para una transición justa<sup>38</sup>.

## Capítulo 2. Derechos laborales, diálogo social y gobernanza

### 2.1 Respeto a los derechos laborales y normas del trabajo

**111.** Los países de América Latina y el Caribe tienen un número relativamente alto de convenios de la OIT ratificados y casi han alcanzado la ratificación universal de los Convenios Fundamentales. Al mismo tiempo, la jurisprudencia laboral y constitucional en la región no solo es abundante sino influyente y la doctrina laboral junto a la labor académica es copiosa. Tanto la jurisprudencia como la doctrina se refieren frecuentemente a las normas internacionales del trabajo (NIT), así como a las observaciones y recomendaciones de los órganos de control de la OIT.

**112.** Pero también es cierto que los países de la región enfrentan importantes desafíos en materia de aplicación de las normas internacionales del trabajo y de la legislación laboral. Estos incluyen: falta de adecuación de la legislación laboral nacional con las NIT; deficiencias en el respeto y aplicación efectiva de normas laborales, en particular en materia de principios y derechos fundamentales; débil administración e inspección del trabajo; falta de una justicia laboral rápida y cumplida y en materia de resolución de conflictos laborales; carencia de una cultura de diálogo social; y necesidad de mayor fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

#### (1) Adecuación de la legislación laboral nacional a las NIT

**113.** Desde la última Reunión Regional Americana, se destacan las ratificaciones del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) por Canadá (2017); de los Convenios sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) por Suriname (2017); del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) por México (2015), Canadá (2016) y Suriname (2018); del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) por Cuba (2015); y del

36 CEPAL (2015b). La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos. Santiago de Chile: CEPAL.

37 OIT (2017). Trabajo y cambio climático la iniciativa verde (Report of the Director-General). Ginebra: OIT.

38 La proporción de empleos verdes es variable pero fueron identificados en sectores tales como el sector agrícola ganadero; sector forestal; pesca y acuicultura; industria manufacturera; energías y combustibles; gestión de residuos; construcción; servicios empresariales, sociales y comunitarios y comercio; transporte; y turismo.

Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, por Argentina y Panamá (2016), así como por Jamaica (2017).

**114.** La tasa de ratificación de los convenios de gobernanza también es elevada, destacándose la ratificación del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) por Panamá en 2015. Asimismo, puede destacarse el especial protagonismo de los países de la región en la ratificación del Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)<sup>39</sup>.

**115.** Sin embargo, de acuerdo con la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia internacional del Trabajo, existe en algunos países, a veces desde larga data, inadecuación de la legislación laboral nacional en relación con ciertos convenios ratificados<sup>40</sup>.

**116.** Al mismo tiempo, es una práctica establecida en numerosos países solicitar la asistencia técnica de la OIT en los procesos de preparación y revisión legislativa, habiéndose adoptado en los últimos años en algunos países amplias reformas para dar respuesta a varios de los comentarios de los órganos de control de la OIT y que han sido observadas con satisfacción por parte de la CEACR. De igual manera, cabe notar la creación en algunos países de mecanismos tripartitos para dar seguimiento a los comentarios de los órganos de control de la OIT y fomentar la adecuación de la legislación nacional a las normas internacionales del trabajo.

**117.** La adecuación y la reforma de la legislación laboral deben abordarse tanto en términos jurídicos, analizando su consistencia con las normas internacionales del trabajo, así como en términos económicos y sociales, mediante el análisis riguroso de su impacto en el empleo, el acceso a la protección social, la informalidad, los ingresos y su reparto, y la productividad.

**118.** Los patrones cambiantes de la producción y el trabajo, las limitaciones en el papel regulador de los Estados nacionales y la menguada capacidad de los sindicatos para la representación colectiva presentan retos para la legislación laboral.

**119.** La legislación laboral también se ve bajo presión de adecuación por las nuevas formas de contratación que, por lo general, se presentan en relaciones de intermediación o triangulares; a domicilio y a distancia, en jornada parcial y tiempo de trabajo flexible o trabajo de duración u obra determinada. Algunas de estas vienen asociadas a nuevos modelos de negocios vinculados con las nuevas tecnologías vía plataformas en línea, aplicaciones especiales, que han dado lugar a la llamada “economía colaborativa”, o “economía por pedido”. Los procesos de subcontratación, triangulación, externalización o tercerización son cada vez más frecuentes por lo que es necesario evitar lagunas en las regulaciones que pudieran obstaculizar el acceso a los derechos laborales, especialmente de aquellos colectivos, así como el ejercicio de los mismos.

39 Quince de las veinticinco ratificaciones del Convenio provienen de la región: Argentina (2014), Estado Plurinacional de Bolivia (2013), Brasil (2018), Chile (2015), Colombia (2014), Costa Rica (2014), Ecuador (2013), Guyana (2013), Jamaica (2016), Nicaragua (2013), Panamá (2015), Paraguay (2013), Perú (2018), República Dominicana (2015) y Uruguay (2012).

40 Informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Por ejemplo, en relación con los Convenios núms. 87 y 98 sobre libertad sindical y negociación colectiva, los comentarios legislativos de la CEACR respecto de ciertos países de la región se refieren, entre otros temas, a: restricciones directas o indirectas a la posibilidad del pluralismo sindical, requisitos excesivos para conformar organizaciones sindicales, restricciones excesivas a la autonomía y libertad de acción de las organizaciones sindicales, insuficiente protección legislativa contra la discriminación antisindical o disposiciones contrarias a la promoción de la negociación colectiva con las organizaciones sindicales, etc. En materia de igualdad en el empleo y la ocupación, la legislación nacional de varios países en la región sigue no reflejando plenamente el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, que está consagrado en el Convenio núm. 100. Este principio es de fundamental importancia para abordar la persistente brecha salarial de género en la región. Asimismo, la legislación de algunos países de la región todavía no cubre todos los motivos de discriminación enumerados en el Convenio núm. 111 (por ejemplo, opinión política u origen social).

## ■ (2) Respeto y aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

120. El cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo es un tema de alta prioridad en una región que presenta índices particularmente altos de desigualdad, discriminación y exclusión.

121. *La libertad sindical:* Las dificultades en la aplicación y en el cumplimiento de la legislación laboral se observan especialmente en relación con la libertad de asociación, la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores han señalado reiteradamente que la violación de este derecho fundamental ha dado lugar al debilitamiento del sistema de relaciones laborales en algunos países y ha dado origen a numerosas quejas presentadas ante la OIT tanto por ambas. Algunos de los desafíos más frecuentes tratados por los órganos de control de la OIT en la región conciernen la plena garantía de los derechos civiles y políticos (en particular, para que los derechos y libertades de las organizaciones de trabajadores y empleadores y el diálogo social puedan ejercerse en un clima desprovisto de toda violencia o intimidación), la ausencia de protección adecuada contra la discriminación antisindical (incluidos tanto mecanismos de sanción y compensación adecuados, como procedimientos rápidos y eficaces) y el insuficiente fomento, tanto en la legislación como en la práctica, de la negociación colectiva.

122. América Latina tiene el mayor número de quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT. Si bien esto no significa que en esta región se viole más la libertad sindical que en otras partes del mundo, este recurso frecuente al Comité de Libertad Sindical sí puede evidenciar la necesidad de fortalecer la confianza en las instituciones nacionales encargadas de hacer cumplir la legislación laboral y consolidar los mecanismos de diálogo social que permitan abordar y resolver ciertas cuestiones recurrentes planteadas en las mencionadas quejas. Al respecto, en algunos países se han creado, con el apoyo de la OIT, mecanismos de tratamiento de conflictos (en particular, en materia de libertad sindical y negociación colectiva) para fomentar su resolución a nivel nacional.

123. Al mismo tiempo, se han constatado avances significativos en algunos países, por ejemplo, en relación con el reconocimiento de la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva de los trabajadores del sector público o con la adopción de leyes procesales laborales que buscan brindar una tutela efectiva ante casos de discriminación antisindical.

124. *El trabajo infantil y el trabajo forzoso:* Las estimaciones de la OIT muestran que entre 2012 y 2016 la región de América Latina y el Caribe registró una disminución del 17% en la tasa de trabajo infantil y del 35% en la tasa de trabajo infantil peligroso. Los progresos realizados en este ámbito por los países de la región han sido destacados por la CEACR<sup>41</sup>.

125. Pese a los avances, aún subsisten desafíos. Las estimaciones registran que en Las Américas hay 10,7 millones de niños, niñas y adolescentes en condición de trabajo infantil, lo que representa el 5,3% a nivel mundial. De ellos, 6,5 millones están en trabajo peligroso, lo que significa un 3,4% a nivel mundial. Sigue habiendo una concentración del trabajo infantil en la

41 Refiriéndose a sus recomendaciones anteriores, la CEACR ha tomado nota con interés de la adopción de medidas legislativas, por ejemplo, en relación con : i) el aumento de la edad mínima de admisión al empleo (Argentina, observación de la CEACR de 2014); ii) la adopción o la actualización de la lista de los tipos de trabajos peligrosos para el desarrollo y la salud, prohibidos a los menores de 18 años (Chile, observación de 2017; Cuba, observación de 2015; Costa Rica, observación de 2015; Ecuador, observación de 2009; Nicaragua, observación de 2011; Paraguay, observación de 2016); o iii) la criminalización y sanción de ciertas prácticas como la pornografía infantil y el turismo sexual (Panamá, observación de 2010), la explotación sexual y la trata de niños (Ecuador, observación 2015). En la mayoría de los países de la región, los Gobiernos han adoptado medidas programáticas, incluidos planes de acción nacionales para combatir el trabajo infantil y sus peores formas, y han adoptado programas de transferencias de ingreso condicionadas, por ejemplo, Bolsa Familia (Brasil) u Oportunidades (México) para mantener a los niños en la escuela.

agricultura, donde se encuentran el 51,5% de las niñas y niños trabajadores de la región, seguida por el sector servicios (27,4%) e industria (13,2%).

**126.** Por otro lado, nuevas estimaciones de la OIT muestran que hay más de 1.280.000 personas en situación de trabajo forzoso en las Américas, lo que significa una tasa de 1,3 personas por cada mil habitantes (OIT, 2017)<sup>42</sup>. En el marco de la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), al tiempo que ha reconocido que el fenómeno de la trata de personas con fines de explotación laboral y sexual constituía un fenómeno difundido y complejo, la CEACR ha señalado medidas positivas tomadas por la mayoría de los Estados de la región en relación con la adopción de un marco legislativo e institucional de lucha contra la trata de personas<sup>43</sup>. Igualmente, ha seguido el análisis de la situación en ciertos países de la región en relación con formas de trabajo forzoso más tradicionales como el “trabajo esclavo” o el trabajo forzoso impuesto a trabajadores indígenas y ha destacado la creación de instituciones nacionales especializadas para luchar contra el trabajo forzoso y coordinar la acción de las diferentes entidades públicas al respecto. La CEACR ha alentado a los Gobiernos a que redoblen sus esfuerzos para seguir luchando contra el trabajo forzoso y, en particular, para fortalecer la presencia del Estado y de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley en las regiones en las que se han detectado indicios de trabajo forzoso.

**127.** *La igualdad de género:* aproximadamente una de cada tres mujeres de América Latina y el Caribe no tienen ingresos propios, en parte porque su participación en el mercado de trabajo sigue siendo muy inferior a la de los hombres (50,2% frente a 74,4%)<sup>44</sup>. Además, tanto la tasa de desempleo como la de informalidad son más altas para las mujeres que para los hombres. Los mercados de trabajo de la región siguen estando fuertemente segregados, con las mujeres altamente concentradas en el sector servicios sociales, comunales y personales y el sector comercio (63%). Ambos son sectores de baja productividad a los que se asocian menores niveles educativos, bajos salarios, escasa cobertura de seguridad social, más inseguridad en el trabajo y frecuentemente ausencia de contrato. Además, la brecha salarial de género en América Latina se mantiene en torno al 15%, lo que significa que las mujeres siguen ganando un 85% de lo que ganan los hombres<sup>45</sup>.

**128.** *Pueblos Indígenas y Afrodescendientes:* En prácticamente todos los indicadores sociales, laborales y de ingreso, las brechas entre poblaciones indígenas y no indígenas son amplias. La probabilidad de trabajar en la economía informal y no estar cubiertos por la seguridad social es bastante más alta para las personas indígenas que para los no indígenas. Y las estadísticas también muestran que los pueblos indígenas están representados de manera desproporcionada entre las víctimas de la discriminación, el trabajo infantil y el trabajo forzoso. Se trata de un patrón persistente de exclusión social de los pueblos indígenas, tanto en zonas urbanas como rurales, muy estrechamente asociada a una desventajosa inclusión productiva y en el mercado laboral.

**129.** A pesar de la escasez de datos estadísticos, existen suficientes muestras de la desigualdad en América Latina que las personas afrodescendientes sufren en términos de acceso a la educación y a la formación profesional, de sus elevadas tasas de desempleo, de su presencia desproporcionada

42 OIT (2017). *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*. Ginebra: OIT.

43 Véanse, por ejemplo, la solicitud directa dirigida a Perú en 2017, Nicaragua (2017), Guatemala (2015), Argentina (2014) o Costa Rica (2014). Se ha observado que en su gran mayoría, los países de la región han elaborado Planes nacionales de acción o Estrategias nacionales de lucha contra la trata de personas basados en los ejes de la prevención, la protección de las víctimas, la represión de los autores y la coordinación de la acción. Estos países se enfrentan con el desafío de su implementación en la práctica.

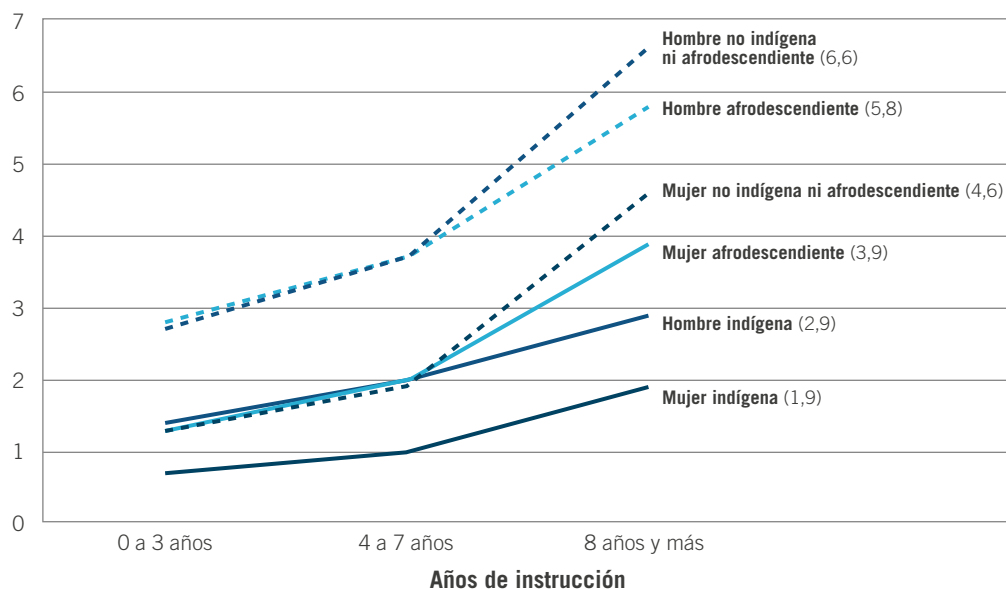
44 OIT (2017). *Panorama Laboral 2017*. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Estimaciones al tercer trimestre de 2017 basadas en encuestas de hogares de los países.

45 OIT (2017). *Panorama Laboral 2017. Tema especial: Evolución de los salarios en América Latina y el Caribe en el periodo 2005-2015*. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.



en los empleos informales y que requieren un nivel bajo de cualificación<sup>46</sup>. En Brasil, por ejemplo, el desempleo de los afrodescendientes es un 50% superior al de los descendientes de europeos, cuya renta mensual media dobla prácticamente la de los afrobrasileños. En Panamá, la tasa de desempleo de los afrodescendientes, especialmente de los jóvenes, supera la media nacional<sup>47</sup>.

**Gráfico 4. América Latina (9 países). Ingresos laborales, según sexo, raza/etnia y años de escolaridad, total nacional (alrededor de 2013) (en múltiplos de líneas de pobreza)**



**Fuente:** Tomado de CEPAL (2015). Panorama Social 2015. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf)

**130.** Los datos disponibles muestran cómo la región sigue caracterizada por alta desigualdad, discriminación y exclusión. La aplicación efectiva del Convenio núm. 111 sobre discriminación en el empleo y la ocupación y la necesidad de comprender y abordar las dimensiones múltiples de la discriminación, incluidas, entre otras, la dimensión étnica y de género, en las políticas de alivio a la pobreza centradas en la promoción de trabajo decente son condiciones críticas para un crecimiento más inclusivo con reducción de desigualdad y mayor justicia social.

### ■ (3) Administración e inspección del trabajo

**131.** La importancia de contar con sistemas de administración del trabajo efectivos es una preocupación constante en la región, reforzada en los últimos años. Si bien los Ministerios de Trabajo siguen enfrentando problemas importantes de financiamiento en los diferentes países, la preocupación por lograr su eficacia resulta una constante. La aplicación de la ley es un tema recurrente y son muchos los esfuerzos para garantizarla.

**132.** Uno de los avances más interesantes en los últimos años en lo administrativo-social ha sido la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Paraguay<sup>48</sup>, a cuyo fortalecimiento la OIT ha apoyado de manera continua durante estos cuatro años. Además, los Ministerios de Trabajo han apostado por la modernización, aprovechando la introducción del

46 CEPAL (2017). Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos. Santiago de Chile: CEPAL.

47 OIT (2016). Tercer informe complementario: Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024). Doc. Consejo Administración Marzo 2016. Ginebra: OIT.

48 Ley 5115/13 que crea el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del 29 de noviembre de 2013.



gobierno digital por las administraciones públicas de muchos países. Se ha generalizado la puesta en marcha de servicios vía Internet, lo que ha permitido ampliar el acceso a la información por parte de los usuarios, agilizar procesos mediante su realización en línea y, en definitiva, mejorar la calidad y eficiencia de los servicios.

**133.** Los sistemas de inspección del trabajo enfrentan desafíos mayores y diferentes según países, y también han sido objeto de programas específicos y de reformas sustantivas. El número de inspectores en América Latina y el Caribe varía significativamente entre países entre 1 inspector para cada 40 mil ocupados (lo más pequeños) a 1 inspector por cada 5 mil ocupados. Lo mismo sucede con el número de visitas anuales por inspector (entre 20 y 400)<sup>49</sup>.

**134.** La necesidad de mejorar las inspecciones ha llevado a distintos gobiernos de la región a apostar por procesos de modernización que han incluido aspectos como la introducción de modelos de inspección más estratégicos y proactivos, perfeccionando herramientas electrónicas de gestión; mejora de la recolección y tratamiento de la información para lograr mayor eficacia; creación de sistemas de inspección integrados; y reforma de los regímenes de sanciones, entre otras.

**135.** Para los empleadores y trabajadores es prioritario que la administración e inspección del trabajo sea capaz de desarrollar procedimientos y procesos que sean claros, eficaces, eficientes, predecibles y fundamentalmente libres de toda discrecionalidad por parte de los funcionarios del servicio de inspección en particular. El desempeño de la inspección del trabajo refleja de manera directa la debilidad o fortaleza de los Ministerios de Trabajo en la región. Los países con mayor grado de formalización, progreso económico y recursos fiscales disponibles han reforzado la autonomía y dado poderes más amplios a sus respectivos Ministerios de Trabajo. Los países de menor desarrollo relativo suelen mostrar a estas instituciones con funciones reducidas, con escasa o nula influencia política, recursos marginales, poco personal, con bajas remuneraciones y especialización.

#### ■ (4) Justicia laboral y resolución de conflictos laborales

**136.** La justicia laboral ha experimentado cambios importantes en los diseños y estrategias en diferentes países motivados por el descrédito generado por la lentitud de los procedimientos así como por su incapacidad para hacer cumplir sus sentencias o laudos, o por sus efectos –a veces dañinos o inadecuados– para las empresas, en particular, las más pequeñas. Los empleadores y trabajadores requieren de procesos judiciales eficientes, eficaces y predecibles, libres de discrecionalidad en la aplicación de las leyes y reglamentos.

**137.** La justicia laboral se mostró ineficaz al modificarse las condiciones de los mercados de trabajo y aumentar la conflictividad laboral, sobre todo en materia del derecho individual y de protección contra la discriminación antisindical. En la mayoría de los países el principal motivo de conflicto individual fue el despido. Es necesario realizar mayores esfuerzos para modernizar los mecanismos de resolución de conflictos, asegurar que se imparta justicia especializada y garantizar una mayor y más efectiva tutela cuando estén en juego derechos fundamentales en el trabajo. Los cambios deberían orientarse a agilizar y simplificar los procedimientos ofreciendo garantías a las partes.

**138.** En años recientes, los países de la región han hecho esfuerzos para crear instituciones especializadas o para mejorar los procesos en instituciones ya existentes. Por ejemplo, la introducción de la oralidad en los juicios laborales y la reforma de la legislación procesal laboral para acortar plazos y simplificar procesos, entre otros.

49 Ver OIT (2015). Tendencias de la inspección del trabajo frente a la formalización: experiencias de América Latina y el Caribe. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

139. La OIT ha ofrecido apoyo a un buen número de países para que se creen instancias que ayuden a la resolución de los conflictos laborales en el nivel nacional. En 2017 se organizó un foro regional tripartito sobre Comisiones de Tratamientos de Conflictos, con el objetivo de que compartieran sus experiencias en este tema. Las delegaciones de los 10 países reconocieron la importancia de estas instancias de diálogo para dirimir los problemas antes de acudir a las instancias internacionales, expresaron su compromiso con su mantenimiento y solicitaron a la Oficina apoyo dar seguimiento a los acuerdos alcanzados.

#### ■ (5) Hacia organizaciones de empleadores y trabajadores fuertes

140. Las organizaciones de trabajadores se enfrentan con problemas exógenos y endógenos para su fortalecimiento. En su desarrollo histórico han tenido que acercarse a posiciones o partidos políticos, han apoyado iniciativas y posiciones para intentar influir en el desarrollo de sus países y algunos de esos rasgos están presentes e influyen en el accionar de los sindicatos en nuestros días.

141. Actualmente, un problema mayor es la baja tasa de sindicalización y la reducción de la misma, como se observa en varios países de la región. Según fuentes sindicales regionales, la tasa de sindicalización es del 19% para toda la región de las Américas, siendo para América Latina y Caribe del 25% y para América del Norte del 13%. Los países con densidad superior a un 30% son Cuba (69%), Argentina (48%), Uruguay (34%), Canadá (33%) y aquellos con densidad menor del 10% son Perú (6%), El Salvador (5%), Colombia y Ecuador (4%) y Guatemala (3%)<sup>50</sup>, lo que representa realidades muy heterogéneas.

142. Entre los factores exógenos para explicar esto se citan: una cultura que excluye la sindicalización propia de sociedades desiguales, con fragilidad democrática e institucionalidad laboral con pocas garantías; la existencia de marcos jurídicos restrictivos; y las prácticas antisindicales de algunos empleadores (públicos y privados). Entre los factores endógenos, se reconoce que es esencial mejorar la praxis sindical, las prospecciones sociales, la imagen y el liderazgo social, las propuestas y respuestas a los problemas socio-laborales, avanzar con la auto-reforma y el impulso a la unidad sindical para disminuir la atomización y la dispersión de los sindicatos, que constituyen al mismo tiempo una expresión del ejercicio de la libertad sindical.

143. Las organizaciones de empleadores están muy preocupadas por procurar entornos propicios, estables y amigables para el desarrollo empresarial sostenido y sostenible; entendiendo que un entorno regulatorio claro, simple y predecible es vital para que las empresas y emprendimientos de todo tamaño y tipo, nazcan, se desarrollen y se consoliden en empresas completamente formales ofreciendo trabajo decente y productivo. En este contexto, el respeto a las normas laborales, es parte de ese desarrollo empresarial.

144. Por otro lado, resulta fundamental el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de empleadores con la finalidad de que estas se mantengan relevantes para sus miembros. Las organizaciones de empleadores de la región también conocen y recurren a los órganos del control de la aplicación de normas de la OIT cada vez que enfrentan dificultades para el ejercicio de la libertad de asociación.

145. La importancia de abordar este tema desde un punto de vista sub-regional quedó demostrada en el apoyo brindado por la OIT a la Confederación de Empleadores del Caribe (*Caribbean Employers' Confederation*) y al Congreso del Trabajo del Caribe (*Caribbean Congress of Labour*). Estas instituciones pueden ejercer influencias importantes no sólo a nivel nacional sino también ante instituciones supranacionales tales como la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS).

50 Orsatti, Álvaro (2016). Densidad asalariada, sindical y negocial en las Américas. Publicado en CSA-OIT, "Panorama Regional Normativo en materia de Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Autorreforma Sindical". Sao Paulo, 2016. <http://www.relat.org/documentos/ORGOrsattiDensidadesALC.pdf>

146. En la región está clara la necesidad de contar con organizaciones sindicales y empresariales fuertes, libres, con capacidades técnicas, operativas y políticas para dialogar sobre la amplia gama de retos económicos, sociales y de crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible con desarrollo productivo y empleo decente que enfrenta la región.

## ■ (6) Negociación colectiva

147. La realidad latinoamericana, como la del resto del mundo, es diversa en relación con la negociación colectiva. Comparando cifras y datos de la última década, Argentina, Brasil y Uruguay exhiben porcentajes de cobertura de la negociación colectiva muy parecidos a los de países de ingreso alto, lo que coincide con el hecho de que son los únicos países con negociación colectiva sectorial. Según datos de la OIT<sup>51</sup>, en países como Perú y El Salvador la cobertura está en torno al 5% y en Panamá muy por debajo de esos porcentajes.

148. Sin perjuicio de la cobertura y las tasas de negociación colectiva, existen ejemplos interesantes en la región en relación a temas tradicionales junto con otros temas nuevos y retos laborales. Por ejemplo, la negociación colectiva en el sector público ha adquirido relevancia en algunos países de la región y la promoción de la ratificación de los Convenios núm. 151 y 154 ha tomado fuerza. En otros la organización de las trabajadoras domésticas en sindicatos ha facilitado las negociaciones, ya sea sobre salarios mínimos o sobre un convenio colectivo, como en la Argentina y Uruguay. En el Uruguay, la Liga de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios de la República Oriental del Uruguay formó parte del Consejo de Salarios del Grupo N° 21 (Servicio Doméstico), junto al Ministerio de Trabajo y Seguro Social (MTSS) y al Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas suscribiendo desde 2008 varios convenios con la intermediación del Consejo, a saber, sobre salarios, condiciones de trabajo y prestaciones, todos ellos de aplicación universal en el sector, con inclusión de los trabajadores domésticos migrantes.

149. Otra de las áreas donde ha habido un desarrollo importante ha sido el reconocimiento de la importancia de la negociación colectiva para promover la igualdad de género y combatir la discriminación contra las mujeres. Y por eso se han multiplicado los convenios colectivos que incluyen cláusulas específicas en áreas tan diversas como la prevención y el combate del acoso sexual, la igualdad salarial, la igualdad de oportunidades de acceso a puestos de trabajo mejores y más calificados y a la formación profesional; la eliminación de elementos discriminatorios en los procesos de selección y promoción; y la ampliación de la protección legal a la maternidad y la paternidad, así como de otros dispositivos que promuevan un mayor equilibrio entre el ejercicio de las responsabilidades familiares y el trabajo remunerado<sup>52</sup>.

## ■ 2.2 Diálogo social y gobernanza del mundo del trabajo y de la producción

150. El diálogo social es uno de los principios fundacionales de la OIT desde su constitución en 1919. Es el modelo de gobernanza que promueve la OIT para el logro de mayor justicia social, promoción del empleo, buenas relaciones laborales y estabilidad social y política. El diálogo social encarna el principio democrático de que los afectados por las políticas deben tener voz en la toma de decisiones, pero sobre todo puede ser un medio para el progreso económico y social porque puede facilitar el consenso sobre las políticas económicas, sociales y laborales, además de fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones del mercado de trabajo.

151. Desafortunadamente, en la práctica la cultura de diálogo social en una mayoría de países de la región es débil. Varios países se caracterizan por un importante grado de conflictividad social y alta desconfianza en los gobiernos, en las instituciones públicas y entre sectores. La

51 Fuente: [www.ilo.org/ilostat](http://www.ilo.org/ilostat) (IRData).

52 OIT (2016). Relaciones laborales y negociación colectiva. Negociando por la igualdad de género. Nota de información N° 4 de INWORK. Octubre 2016. Ginebra: OIT. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_531114.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_531114.pdf)

cultura de diálogo para reducir el conflicto social no está bien institucionalizada, y más bien existe una cultura de confrontación y situaciones de gran desconfianza que afectan la gobernabilidad.

**152.** Estas características en materia de gobernanza y diálogo social afectan y a la vez son afectadas por las condiciones económicas y sociales: las desigualdades y la exclusión acrecientan las posibilidades de conflicto social, corroen la confianza en las instituciones democráticas y ponen gran presión sobre los gobiernos. A su vez, la falta de amplios consensos políticos con base en sólidos procesos de diálogo social es con frecuencia una restricción para promover una agenda de desarrollo, de empleo, de crecimiento inclusivo y de mayor justicia social positiva que movilice las voluntades de los diferentes actores en direcciones constructivas.

**153.** Las investigaciones sobre los efectos económicos de las instituciones de diálogo social, especialmente la negociación colectiva, demuestran que –cuando esta funciona– se producen efectos económicos positivos. En situaciones en que el diálogo social y la negociación colectiva funcionan bien, con frecuencia los aumentos de los salarios se alinean bien con los aumentos de productividad y se genera una reducción de la desigualdad salarial.

**154.** El diálogo social no debe estar limitado a temas salariales o de condiciones de trabajo. Hay ya una rica experiencia internacional de diálogo social en temas de formación vocacional para resolver necesidades en materia de calificaciones, así como para efectos de aumentos en la productividad, y en materia de políticas de desarrollo productivo en general<sup>53</sup>. A la luz de las grandes y crecientes brechas de América Latina y el Caribe en materia de productividad y de falta de desarrollo productivo y diversificación, es importante fortalecer, y cuando sea necesario, crear, instancias de diálogo social para estos temas.

**155.** Cuando no existen organizaciones de trabajadores y empleadores representativas, libres, organizadas y con capacidad de acción, es más difícil que el diálogo social se produzca y sea relevante. El fomento de la sindicalización y la agremiación son por lo tanto objetivos importantes para la acción de la OIT en materia de diálogo social. El diálogo social también es un reto cuando los gobiernos no están suficientemente comprometidos con un proceso genuino de consulta o cuentan con poca confianza y credibilidad por parte de los interlocutores sociales.

**156.** Los beneficios del diálogo social deben llegar a un número cada vez mayor de trabajadores, incluyendo aquellos bajo nuevas formas de contratación en micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyME), a la economía rural, a trabajadores migrantes y a otros grupos vulnerables no organizados. Es decir, el diálogo social debe ser integrador. Este reto es muy importante para organizaciones de trabajadores y empleadores, que deben hacer un esfuerzo para incrementar su representatividad y capacidad de afiliación entre estos grupos, pero también implica la necesidad de revisar la legislación laboral. Asimismo, es necesario ampliar y mantener la participación de la mujer en mecanismos de diálogo social para una mayor promoción de la igualdad de género en el mundo del trabajo.

**157.** El diálogo institucional se ha visto afectado por la falta de regularidad en las reuniones y en el proceso de acuerdos de las instituciones tripartitas. En general, se puede afirmar que el desasosiego social y la falta de confianza en los gobiernos<sup>54</sup> y en las instituciones públicas han afectado la interacción tripartita. No obstante, algunos países cuentan con algunas experiencias exitosas como la adopción de la *Ley Procesal Laboral* en Costa Rica, fruto de un proceso de consenso o la Ley de 2017<sup>55</sup> en Chile que crea el Consejo Superior Laboral, de carácter tripartito y consultivo, con el objetivo de promover el diálogo social y una cultura de relaciones laborales

53 Ver serie de notas técnicas sobre los consejos de productividad de México y Chile, y los consejos de competitividad en Colombia, Costa Rica y otras instancias.

54 OIT (2016). Panorama Laboral 2016. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. P. 65.

55 Ley Núm. 20.940 que moderniza el sistema de relaciones laborales. Abril 2017.

justas, modernas y colaborativas. En otros casos, procesos de diálogo tripartito han llevado a la adopción de pactos sociales en temas relativos a medio ambiente<sup>56</sup> o formalización.

**158.** Una de las instituciones tripartitas que ha pasado en estos años por una mayor transformación es el Consejo de Desarrollo Económico y Social en Brasil que ha modificado desde 2016 su composición por petición presidencial, incluyendo grupos de la sociedad civil y profesionales de diversos ámbitos, ampliando su composición original tripartita clásica. Además, el Gobierno Federal ha creado el Consejo Nacional de Trabajo enfocado al ámbito de las relaciones laborales<sup>57</sup>. Por su parte los Consejos Económicos y sociales de Granada y República Dominicana han emprendido programas y acciones para desarrollar su capacidad organizativa.

**159.** El diálogo subregional sigue también dando sus frutos en la región y en 2015 se revisó la Declaración Socio laboral de MERCOSUR<sup>58</sup>, con el fin de promover diálogo social y tripartismo incluyendo el establecimiento de mecanismos efectivos para facilitar consultas permanentes entre trabajadores empleadores y gobiernos<sup>59</sup>. Algo similar ocurrió en CARICOM donde la Confederación de Empleadores del Caribe (CEC) y el Congreso del Trabajo del Caribe (CCL) han logrado avances significativos en la representación de empleadores y trabajadores en el Consejo para el Desarrollo Humano y Social (COHSOD) y han desarrollado una posición conjunta sobre la alineación de los resultados educativos con la necesidad del mercado laboral.

## Capítulo 3. ¿Cómo preparar el futuro del trabajo que queremos?

### 3.1 El futuro del trabajo y la Agenda 2030: objetivos y aspiraciones compartidas

**160.** La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción para forjar un futuro mejor para la humanidad, con fuerte componente de medición y monitoreo.

**161.** Esta mirada está bien alineada con las aspiraciones de los actores en el mundo del trabajo al poner énfasis en la necesidad de alcanzar un crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible, creación de empleo productivo y trabajo decente, formalización laboral, reducción de desigualdad y respeto a derechos laborales.

**162.** La Agenda 2030 reconoce que los mercados laborales pueden ser transmisores y reproductores de desigualdad e inequidad. O, por el contrario, si se toman las medidas necesarias y se cumplen los objetivos acordados, pueden funcionar como grandes motores de movilidad social, incremento de ingresos y de estándares de vida, y con esto contribuir a la cohesión social.

**163.** El compromiso de la OIT con la justicia social, el trabajo decente, la reducción de la desigualdad, la no discriminación y el respeto a los derechos humanos y laborales, se ve reflejado en los objetivos de la Agenda 2030, que por eso mismo constituye un poderoso instrumento para impulsar los cambios necesarios para conseguir el futuro del trabajo que queremos.

**164.** En el camino, sin embargo, la región enfrenta dificultades que no se pueden subestimar. Hay numerosos elementos estructurales y políticos que dificultan el diálogo y las posibilidades de avanzar hacia los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos.

56 Pacto mundial por el medio ambiente del 2016.

57 OIT (2017). El diálogo social y el futuro del trabajo. Informe de referencia para la Conferencia OIT-AICEISIS-OKE del 23 y 24 de Noviembre en Atenas. Ginebra: OIT.

58 Da Costa, I.: *Cross Border Social Dialogue and Industrial Relations: Recent Trends and Issues*, unpublished.

59 Secretaría del Mercosur (2016). *Social and Labor Declaration of MERCOSUR*. <https://issuu.com/divulgacionmercosur/docs/sociolaboral-v2-final-ing>

165. Descubrir las soluciones adecuadas y sostener el esfuerzo para alcanzarlas, haciendo las correcciones necesarias, requiere tomar muy en serio el diálogo social y las alianzas como método para identificar y resolver los problemas, así como para recuperar las confianzas erosionadas por los altos niveles de corrupción, informalidad, pobreza, discriminación, y los efectos corrosivos que estos factores tienen sobre la cohesión social, los pactos sociales y, en última instancia, sobre la gobernanza democrática.

166. En la siguiente sección me refiero a los retos de política para preparar un futuro del trabajo mejor en la región, planteando algunos puntos generales y luego distinguiendo una serie de áreas de política que responden al diagnóstico de los capítulos 1 y 2. Hago énfasis en algunas lecciones y presento interrogantes sobre qué puede hacerse de manera diferente.

167. Esta sección puede considerarse como una contribución a los debates de los actores tripartitos de OIT en esta región sobre una serie de temas clave relacionados con la conversación sobre cómo tener un mejor futuro del trabajo en la región.

## 3.2 Las respuestas de política

168. El debate sobre políticas es complejo. Sin embargo, tener un amplio acuerdo sobre la caracterización de los problemas ya es un buen punto de partida para avanzar en la conversación sobre qué hacer para construir un mejor futuro del trabajo. Solo comprendiendo el pasado se puede preparar bien el futuro.

169. En el debate sobre las respuestas de política es importante hacer una distinción entre fines, medios, instrumentos y requisitos.

— Los **fines** últimos son generalmente objetivos como el crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible; la creación de empleo; la protección social universal y la eliminación de la pobreza; la reducción de las desigualdades; la erradicación del trabajo infantil; una mayor justicia social; el respeto a los derechos laborales; la no discriminación. Estos fines también contribuyen a otros objetivos como mejorar la cohesión social y el sentido de comunidad, y a fortalecer los pactos sociales.

— Los **medios**, en forma de políticas y programas, son la educación, la formación profesional, el financiamiento, el desarrollo de empresas sostenibles, el respeto de los derechos laborales, la eliminación de formas inaceptables de trabajo, la promoción de empleos verdes e innumerables otras áreas de política promotoras del desarrollo.

— Los **instrumentos** son las instituciones y el diálogo social. Sin instituciones fuertes, que incorporen la capacidad de formular, ejecutar y coordinar políticas, y hacer las correcciones necesarias en el camino, el diálogo social será débil.

— Las políticas no se dan en el vacío, y existen ciertos **requisitos** esenciales, tales como tener instituciones públicas con capacidades técnicas, operativas y políticas fuertes; capacidad financiera para llevar a escala los programas; manejo de una transición justa así como organizaciones de empleadores y trabajadores sólidas y arreglos institucionales para la interacción entre los actores clave.

170. Las fallas en estos eslabones entre fines y medios para identificar problemas, diseñar soluciones y asegurar la implementación de respuestas pueden ser múltiples y eso hace la diferencia entre el éxito y el fracaso, o entre el buen desempeño y el mal desempeño.

171. A continuación comento sobre algunas áreas de política clave y, para cada una de ellas, lo que se ha avanzado, lo que se ha aprendido y lo que puede requerir ajustes o cambios de rumbo. Un mayor detalle de la contribución de la OIT en estas áreas de política clave desde la última Reunión Regional Americana se encuentra en la Parte II de este informe.



## ■ (1) Crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible con más y mejores empleos: necesidad de una concentración coordinada de esfuerzos

172. El Objetivo 8 de los ODS incluido en la Agenda 2030 que aborda en forma directa los desafíos del mundo del trabajo es preciso al definir cuál es la meta a la que aspiramos. No se trata solo de crear empleos ni de aumentar crecimiento como fines en sí mismos. Se trata de crear empleos de calidad y de lograr un crecimiento con tres características: sostenido, inclusivo y sostenible. Además, al integrar los conceptos de crecimiento y empleo, el objetivo es claro en que el crecimiento es una condición necesaria para crear empleos, siempre y cuando ese crecimiento cumpla con ciertas características.

173. Sostenido significa alejarse de la volatilidad que ha caracterizado al crecimiento de la región, en parte por su alta dependencia de unos pocos productos de exportación. Inclusivo tiene el doble sentido de inclusión social y productiva, y para esto el medio más directo es la creación de empleos de calidad. Y sostenible implica buscar un progreso económico y social respetuoso del ambiente. El crecimiento sostenido también debería ir acompañado de políticas fiscales contra cíclicas rigurosas que desarrollarán y, cuando existan, mejorarán las políticas del mercado de trabajo capaces de amortiguar el impacto de las recesiones.

174. El ciclo de desaceleración/contracción de 2012 a 2016 ha recordado varias lecciones. Una es que sin un crecimiento alto y sostenido no hay tracción en los mercados de trabajo para continuar reduciendo la pobreza, el desempleo, la informalidad, para crear empleos de calidad para los jóvenes y los grupos excluidos, y para que las clases medias sigan creciendo. Tampoco hay espacio fiscal para financiar programas sociales y redistributivos. Por estas razones los países de la región deben aspirar a crecer de manera sostenida al 5% o 7%.

175. La otra lección es que si bien el crecimiento es indispensable, no es suficiente para lograr los objetivos de trabajo decente. Los países de la región no hicieron, al menos no en suficiente medida, la tarea del desarrollo y la diversificación productiva durante la década de 1990 ni tampoco durante la década de mayor crecimiento entre 2005-2015. Hasta ahora las tasas siguen dependiendo del ciclo de los precios de materias primas. Incluso el leve repunte del crecimiento que se registra entre 2017 y 2018, es un repunte atribuible en buena medida al contexto externo más favorable, no a los esfuerzos internos por prender nuevos motores de crecimiento.

176. Para generar un mejor futuro del trabajo, los países deben abordar la tarea del desarrollo y la diversificación productiva basados en procesos de diálogo social efectivos y visiones claras y concretas sobre cómo desean transformar sus economías, sus estructuras y matrices productivas, y sus patrones de empleo. El éxito requiere una suma coordinada de esfuerzos colectivos, encabezados desde la política pública, de los distintos actores nacionales: sector público, empleadores, trabajadores, universidades, centros de investigación y alianzas internacionales.

177. Las políticas de desarrollo productivo son un ingrediente indispensable y central para influir sobre el patrón o “modelo” de crecimiento hacia uno que sea más alto, sostenido, inclusivo y sostenible y que dinamice la demanda de trabajo en la región. Estas políticas, dejadas de lado durante el período de ajuste tras la década de 1980, son ahora objeto de renovado interés, lo cual no es sorprendente a la luz del pobre desempeño de la región en materia de diversificación productiva y productividad.

178. En los últimos 10 años, América Latina ha empezado a incorporar mucho más explícitamente las políticas tecnológicas, de innovación, de clústeres, y de recursos humanos. En varios países se han introducido cambios institucionales consistentes en la creación de comités de competitividad, o de productividad, y de talento humano. Pero esto se ha hecho de manera tímida, sin llevar las políticas a escala, sin conectar bien sus diversos elementos y sin la

adecuada vinculación con las políticas comerciales, de educación, de formación profesional y de infraestructura.

## ■ (2) Formalización: esfuerzo integrado y sostenido

**179.** En el ámbito de las políticas de formalización, los gobiernos de la región han estado muy activos en la promoción de iniciativas dirigidas al empleo y a la empresa. Aun así, los indicadores disponibles demuestran que la informalidad es un fenómeno persistente y con diversas manifestaciones, que afecta a una gran cantidad de trabajadores en América Latina y el Caribe.

**180.** La OIT promueve la Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal que en términos de diagnóstico reconoce la heterogeneidad de la informalidad y la multiplicidad de sus causas, y en términos de políticas recomienda un enfoque integrado de políticas que se refuerzan mutuamente. Las principales áreas incluyen: (1) políticas para elevar la productividad de las unidades productivas (para que puedan hacer frente a los costos de la formalización), promover la transformación estructural e invertir en recursos humanos y competencias; (2) cambios normativos y regulatorios para la simplificación de trámites, registros, tributos y procedimientos de registro de los trabajadores en las instituciones de seguridad social, así como campañas de información sobre los procedimientos para formalizarse. (3) Políticas para reducir los incentivos perversos que hacen que las empresas permanezcan pequeñas o no crezcan y ofrecer incentivos para su crecimiento y formalización, por ejemplo, esquemas de monotributos que consolidan los tributos para las MIPyME y los reducen durante la transición a la formalidad. (4) políticas de extensión de la seguridad social para cubrir colectivos de difícil cobertura. Y (5) políticas que fortalezcan la administración e inspección del trabajo. Las dos primeras, junto con la número 4, han sido las más comunes aplicadas en la región y las que más se han evaluado.

**181.** La evidencia demuestra que la combinación de este tipo de políticas en un contexto de crecimiento económico es efectiva en reducir la informalidad, tal como sucedió en Brasil de 2002 a 2012, período en el cual la informalidad se redujo en 13,9 puntos porcentuales. Ecuador redujo la informalidad en 10,8 puntos porcentuales entre 2009 y 2012, y en República Dominicana se redujo el empleo informal urbano en 10,7 puntos porcentuales entre 2005 y 2010<sup>60</sup>. No obstante, la desaceleración del crecimiento en varios países ha significado retrocesos en este progreso.

**182.** La evidencia también es clara en mostrar que entre más alto el PIB per cápita más baja la informalidad, pero con una dispersión muy significativa entre países, lo cual sugiere que otros factores influyen en los resultados. También es claro que los sectores de más baja productividad concentran a mayores proporciones de trabajadores informales, de allí la importancia de los aumentos de productividad, de la diversificación hacia sectores de productividad media y alta, de abordar temas relacionados con políticas de incentivos, regulaciones y los factores institucionales.

## ■ (3) Políticas para mayor igualdad y justicia social

**183.** Para la OIT, la promoción de la justicia social es un mandato fundamental, contenido en su misma Constitución y enriquecido a través de los años en tres Declaraciones de principios y políticas de gran alcance (1944, 1998 y 2008).

**184.** La experiencia reciente indica que el aumento de los ingresos en los hogares de menores recursos ha sido imprescindible para la reducción tanto de la pobreza como de la desigualdad de ingresos. Y a ese crecimiento han contribuido decisivamente tanto las mejoras en la cantidad y la calidad del empleo observadas desde el año 2000 como las políticas distributivas y redistributivas de los países, así como medidas relacionadas con reformas tributarias, salarios

60 OIT (2014). Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe. Serie de Notas FORLAC. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.



mínimos, pensiones y transferencias vinculadas a las estrategias de reducción de la pobreza y a la expansión de los sistemas de protección social.

**185.** Para enfrentar enérgicamente el problema de la desigualdad de ingresos y oportunidades en la región, se requiere una combinación de políticas de crecimiento, impositivas, de transferencias sociales, de instituciones de mercado de trabajo, educativas y de formación profesional, además de políticas de desarrollo productivo para sostener el crecimiento y reducir la heterogeneidad estructural entre sectores y territorios que permitan la creación de más y mejores empleos.

**186.** Estas diferentes áreas de política se refuerzan mutuamente. Hay un círculo virtuoso que es ahora ampliamente reconocido entre inclusión social y productiva, mayor igualdad y crecimiento económico: mayor inclusión social y productiva promueven el crecimiento, y a la vez un mayor crecimiento, si se tienen las políticas sociales redistributivas necesarias, se traduce en mayor bienestar para la sociedad. Por ejemplo, entre 2000 y 2015 la pobreza en la región se redujo a la mitad, sacando a más de 80 millones de personas de esa condición. Esto fue gracias a una combinación de crecimiento que permitió financiar programas sociales y de transferencias condicionadas innovadores y ambiciosos.

**187.** Sin embargo, el círculo virtuoso se interrumpió con el ciclo de desaceleración/contracción y el cambio de rumbo en las políticas. Las desigualdades de ingresos y de oportunidades de acceso a servicios públicos de calidad, a la justicia y a las estructuras de gobernanza son muy altas y esto es un obstáculo para el crecimiento, erosiona los pactos sociales y complejiza la gobernabilidad democrática.

**188.** Las políticas de desarrollo productivo son también altamente relevantes para incidir sobre la reducción de la desigualdad y mejorar la justicia social (Objetivo 10 de los ODS). Esto es así porque las desigualdades están arraigadas en el patrón muy heterogéneo de crecimiento y productividad que combina unos cuantos sectores y áreas territoriales de alta productividad y salarios altos con una gran mayoría de sectores, actividades y áreas territoriales de baja productividad y bajos salarios. En estas condiciones las políticas sociales, por más innovadoras que sean, no son suficientes.

**189.** En los países más desarrollados de la región, Estados Unidos y Canadá, que ya tienen un alto nivel de desarrollo productivo, el cambio tecnológico acelerado y sus consecuencias plantea los mayores desafíos. En ausencia de políticas de mitigación para ayudar a los trabajadores desplazados y para re-entrenar a la fuerza de trabajo, la automatización y la inteligencia artificial amenazan con exacerbar la desigualdad.

#### ■ (4) Respeto a derechos laborales y derechos fundamentales

**190.** El Capítulo 2 contiene un diagnóstico de los principales retos en los países de la región en materia de respeto y aplicación de la legislación laboral. Esos retos y temas definen una agenda de presente y de futuro para promover el respeto a los derechos laborales que incluye varios objetivos y temas centrales.

**191.** Uno es la adecuación de la legislación laboral nacional con las NIT, siguiendo las recomendaciones de la CEACR y poniendo particular atención a la eliminación de los vacíos normativos para cubrir adecuadamente las nuevas formas de contratación.

**192.** Otro es la necesidad de superar las deficiencias en el respeto y aplicación efectiva de normas laborales, en particular, en materia de principios y derechos fundamentales. Este es un tema de alta prioridad en una región que presenta índices altos de desigualdad, discriminación y exclusión. Esto incluye: garantizar el respeto de la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva; la erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso; continuar avanzando

hacia la igualdad de género, reduciendo las brechas, incluyendo las brechas salariales, así como la erradicación de la violencia contra las mujeres en los lugares de trabajo. Persisten, además, discriminaciones de varios tipos en contra de las personas con discapacidad.

**193.** De particular relevancia con respecto al cumplimiento de las normas internacionales del trabajo y la eliminación del trabajo infantil es, en el caso del Caribe, la cuestión de la definición de la lista de trabajos peligrosos según el Convenio núm. 182. Dichas listas son, varios años después de la ratificación, prácticamente inexistentes en los países del Caribe.

**194.** La negociación colectiva es una institución fundamental del mercado de trabajo cuya cobertura sigue siendo baja en un número importante de países de la región. Es necesario continuar divulgando las buenas prácticas en materia de negociación colectiva para demostrar que este es un instrumento poderoso de diálogo para que empleadores y trabajadores acuerden las condiciones de trabajo y que puede permitir la inclusión de cláusulas específicas para atender las necesidades de poblaciones en especiales condiciones de vulnerabilidad como la población migrante, los trabajadores en nuevas formas de empleo, las mujeres y otros grupos.

**195.** También es prioritario redoblar esfuerzos en la implementación del Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales. Es un instrumento de protección de derechos pero es también un instrumento de desarrollo, de orientación de políticas económicas y sociales. El Convenio núm. 169 ha tenido una influencia muy positiva sobre las legislaciones nacionales y sobre la construcción de una institucionalidad encargada de temas indígenas que antes no existía o era muy débil. Sin embargo, está claro que el panorama es desafiante, hay muchos rezagos y brechas que cerrar.

**196.** Un tema que la región no se puede descuidar es la necesidad de seguir fortaleciendo las administraciones e inspecciones del trabajo, aumentando el número de inspectores bien capacitados; adoptando un modelo de inspección más estratégico y proactivo; modernizando los sistemas operativos mediante la introducción de herramientas electrónicas y digitales de gestión; modernizando los regímenes de sanciones aplicables a los diversos tipos de infracciones en temas de género, tercerización, seguridad y salud.

**197.** Como complemento a todo el sistema de relaciones laborales, los países deben continuar fortaleciendo la resolución de conflictos laborales y la justicia laboral con medidas que van desde la modernización de los mecanismos de resolución de conflictos, tales como la mediación y el arbitraje, hasta el mejoramiento de procesos en las instituciones existentes, tales como la introducción de la oralidad en los juicios laborales para acortar plazos y simplificar procesos.

**198.** En las relaciones laborales son esenciales las organizaciones de empleadores y las de trabajadores, que debemos seguir fortaleciendo y modernizando. Las tasas de sindicalización son bajas en un número importante de países de la región en razón de distintos factores que incluyen una cultura anti-sindical y una institucionalidad laboral débil, así como marcos jurídicos restrictivos. Las organizaciones de empleadores también han estado bajo presión en algunos países donde se ha violado el derecho fundamental de la libertad de asociación.

**199.** Es clave el fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas y políticas de ambos tipos de organizaciones para que estén bien preparadas para facilitar procesos de diálogo social sobre la amplia gama de retos laborales, económicos, sociales y de los modelos de crecimiento y estrategias de desarrollo productivo en la región.

#### ■ (5) Instituciones laborales más inclusivas y cobertura de nuevas formas de empleo

**200.** El futuro del trabajo en la región dependerá en gran medida del éxito que se tenga en lograr mercados e instituciones laborales más inclusivas que no reproduzcan la desigualdad y que sean motores de movilidad social, mejora en los ingresos y estándares de vida de los trabajadores.

**201.** Dimensiones fundamentales de la inclusión económica o productiva son: la capacidad de crear empleos de calidad, la cual depende en buena medida del patrón de crecimiento y de las políticas de transformación productiva y formalización (secciones 1 y 2 de este capítulo). La inclusión social depende de aspectos como la cobertura de la seguridad social (sección 7), la apuesta por una educación y formación que mejoren la empleabilidad (sección 6), las oportunidades existentes para los jóvenes (sección 9) y el trato a los trabajadores migrantes (sección 8). Igualmente, es importante la acción sobre las nuevas formas de empleo (esta sección); el respeto a los derechos laborales (sección 4) y las políticas para promover mayor igualdad (sección 3).

**202.** Como está bien documentado, durante las últimas décadas tanto en los países en desarrollo como en los industrializados se ha producido una marcada transición hacia nuevas relaciones laborales, como el empleo temporal; el trabajo a tiempo parcial y “a pedido”; el trabajo temporal a través de agencia y otras modalidades multipartitas; y las relaciones de trabajo encubiertas y el empleo por cuenta propia económicamente dependiente<sup>61</sup>.

**203.** En América Latina y el Caribe, los trabajadores en nuevas formas de empleo siempre han constituido una parte importante de la fuerza de trabajo, cuya reducción requiere una combinación de políticas de crecimiento económico y de esfuerzos regulatorios. Pero las nuevas formas de empleo también han proliferado en sectores y ocupaciones donde antes no existía. Además, en comparación con otros grupos de población, es más probable encontrar a mujeres, jóvenes y personas migrantes en las nuevas modalidades de empleo.

**204.** Las razones de la proliferación son múltiples y varían de país a país pero, en general, incluyen: el crecimiento del sector servicios, las presiones competitivas de la globalización, las nuevas plataformas y avances tecnológicos, y los cambios en las estrategias organizativas de las empresas que han llevado a la externalización como manera de concentrarse en sus competencias “primordiales”.

**205.** Las nuevas y emergentes formas de empleo están asociadas con una mayor inseguridad para los trabajadores y plantean importantes retos desde el punto de vista de los derechos laborales y las correspondientes coberturas y protecciones que habían estado históricamente diseñadas en la legislación laboral y en las instituciones del mercado de trabajo para las relaciones de empleo.

**206.** El crecimiento de las nuevas y emergentes formas de empleo ha generado un extenso debate sobre cómo responder a estas realidades y cómo ajustar la legislación, las regulaciones y las instituciones laborales, y esto tanto en América Latina y el Caribe, como en los Estados Unidos y Canadá, y en el mundo.

**207.** Este es un tema central para el futuro del trabajo en la región. Las investigaciones de la OIT sobre el tema proponen recomendaciones que abarcan cuatro ámbitos principales de políticas: 1) eliminar los vacíos normativos; 2) fortalecer la negociación colectiva; 3) fortalecer la protección social; y 4) formular políticas sociales y del empleo destinadas a la gestión de los riesgos sociales y dar cabida a las transiciones.

**208.** El hecho de que los trabajadores que mantienen relaciones de trabajo temporal o multipartitas son los primeros en ser despedidos o en ser ajustados en sus tiempos de trabajo cuando las condiciones macroeconómicas empeoran, es una de las razones que hacen este tema particularmente sensible en una región caracterizada por la alta volatilidad macroeconómica y en tasas de crecimiento.

61 OIT (2016). El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas. Ginebra: OIT.  
[http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_534522/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534522/lang-es/index.htm)

**209.** Comparar niveles y tendencias sobre nuevas formas de empleo entre países no es tarea sencilla porque las mediciones estadísticas son escasas, difieren de un país a otro y reflejan prácticas locales diferenciadas. La mejora de las estadísticas es en sí misma una tarea urgente para la formulación de políticas efectivas.

### ■ (6) Educación y formación profesional: la mejor apuesta

**210.** La evidencia sobre el impacto de la educación en la empleabilidad y la calidad del empleo es abundante y muestra que la educación mejora las posibilidades de conseguir un empleo. Los individuos con educación terciaria son más susceptibles de ser contratados que aquellos con educación secundaria, y estos últimos lo son más que aquellos con educación primaria. En América Latina y el Caribe la tasa de empleo de adultos en edad de trabajar que han completado la educación terciaria es siete puntos porcentuales superior a la de aquellos que han completado la educación secundaria. El empleo formal también está relacionado con un nivel educativo más elevado. La educación y la capacitación contribuyen muy significativamente a reducir la informalidad.

**211.** Por otra parte, la revolución tecnológica actual ha generado una amplia y renovada conversación sobre el papel de las habilidades o competencias en el empleo, en los mercados de trabajo, y en el presente y futuro del trabajo, y sobre las interacciones entre la educación y la formación vocacional y la tecnología.

**212.** Los cambios tecnológicos retan a las instituciones de educación y de formación profesional a anticipar los nuevos requerimientos, a ofrecer educación a lo largo de la vida, a promover y facilitar el tránsito entre diversas formas y sistemas de educación y de formación profesional. Esto con frecuencia requiere no solo mejoras institucionales continuas concebidas linealmente, sino una reinvencción institucional. Y eso es precisamente lo que está sucediendo en muchos países del mundo, una reinvencción de la formación profesional.

**213.** La Oficina Regional de OIT junto con el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/CINTERFOR) realizó un amplio diagnóstico sobre las brechas y deficiencias presentes y los retos de la formación profesional con visión de futuro. Con base en sus hallazgos, se señalaron diez líneas de trabajo para traer los sistemas de formación profesional a la altura de los retos del futuro del trabajo<sup>62</sup>. Estas son:

- Metodologías y enfoques pedagógicos más eficaces, tal como la formación dual o los aprendizajes de calidad en los lugares de trabajo.
- Mayor alineamiento de la formación profesional con las necesidades del sector privado y las empresas, y con las políticas de desarrollo productivo y de atracción de inversiones.
- Promoción de la formación a lo largo de la vida y la articulación entre la educación formal y la formación profesional.
- Anticipación de necesidades formativas con una visión prospectiva.
- Mayor certificación y reconocimiento de competencias.
- Atención al empresarismo y a la articulación de la formación profesional con los ecosistemas empresariales.
- Más atención a las habilidades del siglo XXI, que integren no solo la formación técnica sino competencias como pensamiento crítico, creatividad, comunicación y colaboración, así como calidades de carácter como persistencia, adaptabilidad, curiosidad, iniciativa, y liderazgo.

62 OIT/CINTERFOR (2017). El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe: Diagnóstico y Lineamientos para su Fortalecimiento. Montevideo: OIT/CINTERFOR.

- Mayor articulación con políticas activas de empleo y de atención a colectivos vulnerables.
- Gestión y gobernanza experimentalista para descubrir e identificar los problemas en tiempo real y ofrecer soluciones flexibles y adaptables.
- Poner en marcha estas medidas sobre la base de diálogo social.

**214.** Estos diez lineamientos ofrecen una hoja de ruta para guiar los esfuerzos colectivos de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores por maximizar el aporte que los sistemas de formación profesional están llamados a hacer para generar un mejor futuro del trabajo para todos en América Latina y el Caribe.

**215.** Sin embargo, caminar en las direcciones señaladas por esta hoja de ruta no es solo un tema de visión y de voluntad política, requeriría también una muy significativa asignación de recursos y un repensamiento de modelos institucionales.

**216.** Los Estados Unidos y Canadá, conforme la tecnología afecta industria tras industria, necesitarán establecer formas de permitirle y facilitarle a sus poblaciones acceder las nuevas oportunidades creadas por la tecnología, en particular, fortaleciendo el vínculo entre educación y empleo<sup>63</sup>. Al igual que en América Latina y el Caribe, la educación a lo largo de la vida y el re-entrenamiento periódico deben convertirse en el “nuevo normal”.

## ■ (7) Protección social

**217.** En los últimos años en casi la totalidad de los países de la región, a partir de las mejoras en el empleo y un mayor espacio fiscal, se han expandido los componentes contributivos y no contributivos de la protección social, permitiendo así cerrar, aunque en forma bastante desigual, las brechas de la cobertura.

**218.** Numerosos países expandieron la cobertura legal a colectivos de trabajadores no comprendidos en los sistemas de protección y mejoraron los indicadores de empleo asalariado y formalidad como producto de avances en las instituciones laborales. La administración del trabajo, la inspección laboral e innovaciones en la recaudación de las cotizaciones a la seguridad social tuvieron un papel protagónico en explicar este desempeño.

**219.** Sin embargo, en numerosos países persisten colectivos que han continuado excluidos.

**220.** Los cambios que se avizoran en la organización de la producción y el trabajo para las próximas décadas, son un llamado urgente para reflexionar sobre el futuro de la protección social y las políticas que determinarán su desempeño. Es necesario que esta reflexión considere aspectos críticos como las modalidades bajo las que se definen la afiliación, las condiciones de acceso, la gestión y el financiamiento de las diferentes prestaciones de la seguridad social.

**221.** Siendo que en América Latina y el Caribe la informalidad laboral afecta en forma estructural a cinco de cada diez trabajadores, es ineludible ampliar la cobertura de los programas contributivos, en especial, para los grupos de difícil cobertura y afrontar, a la vez, la necesidad de fortalecer pisos de protección social a través de sistemas no contributivos que den garantías de seguridad económica en todas las edades, independientemente de la existencia de un empleo formal. Esta es una estrategia fundamental en la lucha contra la pobreza.

**222.** Los principales retos de cualquier sistema de protección social consisten en ampliar la cobertura, mejorar la suficiencia de las prestaciones y dar sostenibilidad económica al sistema en el tiempo. De esta forma, para América Latina y el Caribe es necesario por un lado establecer estrategias que permitan incrementar el espacio fiscal y mejorar la incidencia distributiva de

63 Council on Foreign Relations (2018). *The Work Ahead: Machines, Skills, and U.S. Leadership in the Twenty-First Century*, Independent Task Force Report No. 76.

la política fiscal, incluyendo el gasto en protección social. A la vez, es necesario incorporar elementos de política fiscal contracíclica que permita otorgar un papel protagónico a la protección social especialmente durante las recesiones o crisis económicas apoyando a los trabajadores y sus familias para que no vean resentido su bienestar y puedan contribuir a la recuperación económica. Por otro lado, la mejora de la formalización de la economía, y particularmente del empleo, es crucial para permitir un aumento sostenido en la cobertura de los componentes contributivos de la protección social.

**223.** En lo que refiere a los componentes de la protección social, y siguiendo la Recomendación 202 sobre pisos nacionales de protección social, las siguientes cuatro garantías de ingreso y acceso a la salud y las pensiones requieren acciones concretas: (i) ampliar la cobertura de la protección social para la infancia; (ii) asegurar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones contributivos, sin afectar la suficiencia, y aumentar la cobertura de población adulta mayor; (iii) garantizar el acceso de la población a un piso de protección social en salud; y (iv) mejorar el funcionamiento y escalar las garantías de seguridad económica para las personas en edad de trabajar, fortaleciendo su vinculación con los programas que permiten incrementar la empleabilidad y acceso al empleo productivo.

**224.** En los Estados Unidos y Canadá, el crecimiento del trabajo independiente asociado con la revolución tecnológica, así como la expectativa de múltiples trabajos a lo largo de la vida, pone el foco de atención en la necesidad de crear portabilidad de los beneficios de la protección social vinculado con los individuos en vez de con los empleos.

## ■ (8) Políticas para la migración laboral

**225.** Asumir las migraciones laborales desde un enfoque de derechos, acorde con los principios de la justicia social y del trabajo decente, es un imperativo para todos los países de las Américas.

**226.** Al igual que en el resto del mundo, en el continente americano el fenómeno migratorio se ha venido expandiendo en volumen, dinamismo y complejidad durante las últimas décadas y está estrechamente vinculado con el mundo del trabajo y la búsqueda de oportunidades de empleo, mejores ingresos y trabajo decente. También la violencia y la inseguridad que afectan a la población y a las empresas es un impulsor de la migración.

**227.** Los gobiernos de la región han logrado importantes avances en cuanto a la consideración de temas migratorios en sus políticas. Varios han incluido el enfoque laboral en la agenda de la migración internacional y en las políticas públicas. En este sentido, se han reformulado leyes migratorias, laborales y otras conexas y se han diseñado numerosos programas e iniciativas a nivel local, nacional y regional.

**228.** Sin embargo, para avanzar en la dirección acordada se requiere trabajar para superar una serie de debilidades que presentan las políticas públicas de gobernanza de las migraciones, identificadas y documentadas por la OIT<sup>64</sup>:

- i) Llenar los vacíos y superar la fragmentación de la gobernanza migratoria en los acuerdos regionales de integración;
- ii) Reforzar el enfoque laboral y de derechos en la institucionalidad y la gobernabilidad migratoria;
- iii) Promover la participación de los actores del mundo del trabajo en los procesos de consulta sobre migración;

64 OIT (2016). La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.



- iv) Incluir el diálogo social sobre migración en los procesos de integración regional;
- v) Integrar a los Ministerios de trabajo en las comisiones intergubernamentales;
- vi) Impulsar medidas para lograr la coherencia entre las políticas migratorias y las políticas de empleo;
- vii) Aumentar las competencias de las instituciones del mercado laboral para abordar el tema de la migración laboral;
- viii) Aumentar la participación de los trabajadores migrantes en procesos de sindicalización y negociación colectiva, y
- ix) Mejorar la base de conocimientos sobre migraciones laborales, incluyéndolos sistemas de información y estadísticas.

**229.** En el mismo sentido, para fomentar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para los inmigrantes y generar un impacto lo más positivo posible en los mercados de trabajo de los países de destino, es importante coordinar no solo las políticas migratorias y laborales, sino también las sociales, de educación, de salud, de seguridad, previsionales, de desarrollo y de comercio, entre otras; orientándolas a la inclusión social y la protección de derechos. A su vez, dado que este tema traspasa los límites geográficos, los países necesitan acordar instrumentos de colaboración para solucionar diversos aspectos relacionados con la movilidad de personas. La protección de los derechos de seguridad social de trabajadores migrantes, a través de acuerdos bilaterales y multilaterales es fundamental para aprovechar el potencial que ofrece la migración laboral.

**230.** *El Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*<sup>65</sup>, recoge orientaciones prácticas y medidas que permiten a todas las partes aprovechar al máximo la contribución de las migraciones laborales abordando las cuestiones principales a las que se enfrentan los encargados de formular las políticas sobre migración en los planos nacional, regional e internacional.

**231.** Sobre la base de experiencias en migración a nivel mundial, el marco integra una amplia serie de principios, orientaciones y prácticas óptimas sobre la política relativa a los trabajadores migrantes, como el fomento del trabajo decente, la gestión de la migración, la protección de los trabajadores migrantes y la promoción de vínculos entre la migración y el desarrollo<sup>66</sup>.

## ■ (9) Empleo juvenil

**232.** Con diverso nivel de alcance y avance, muchos países de la región han puesto en práctica iniciativas para promover trayectorias de trabajo decente para los jóvenes, destacando aquellas orientadas a promover el empleo, la empleabilidad y el emprendimiento. Existe una vasta experiencia regional en este tipo de programas.

**233.** Los diagnósticos y las evaluaciones llevadas a cabo en la región nos indican la necesidad de seguir promoviendo políticas y programas de acción. Las áreas clave incluyen: (a) Estimular la creación de empleo e incidir en la demanda. La demanda de empleo requiere políticas económicas y de crecimiento, políticas de promoción de la iniciativa empresarial y del empleo independiente, y programas de creación de empleo en el sector público. (b) Facilitar la transición

<sup>65</sup> OIT (2007) *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*, Ginebra, 2007

<sup>66</sup> El primer Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular ha sido acordado en Julio de 2018 en la sede de las Naciones Unidas, el cual se estructura en torno a 23 grandes objetivos. La OIT destaca el reconocimiento de los Convenios núm. 97 y 143 pertinentes sobre migración laboral, derechos laborales, trabajo decente y trabajo forzoso; el reconocimiento del papel de las organizaciones de trabajadores y empleadores en los diversos objetivos mediante un enfoque de la sociedad en su conjunto, entre otros puntos.



de la escuela al trabajo, lo cual requiere medidas relacionadas con la oferta, tales como las políticas sobre la enseñanza y la formación técnica y profesional, y las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) que facilitan el ajuste de la oferta y la demanda. (c) Promover la empleabilidad mediante mejoramiento en la calidad y pertinencia de la educación y de la formación profesional. (d) Políticas para mejorar la calidad del empleo y la protección social de los trabajadores jóvenes. (e) Proteger los derechos, promover el respeto de las normas del trabajo y fortalecer el diálogo social a fin de garantizar una mayor participación de los trabajadores jóvenes y una difusión más eficaz de sus opiniones.

**234.** Además, es importante la promoción de la participación juvenil. Los jóvenes son parte de la solución. Su voz ha de ser escuchada; su creatividad, aprovechada, y sus derechos, respetados en las acciones para afrontar la crisis del empleo juvenil.

### ■ (10) Políticas salariales

**235.** Al considerar el desempeño de las políticas salariales, la evolución de los salarios reales en América Latina pone en evidencia la importancia que tienen factores como el crecimiento económico, la inflación y las condiciones de mercado de trabajo. Un análisis de mediano plazo sobre la evolución reciente de los salarios en la región en el periodo 2005-2015, incluido como Tema Especial del Panorama Laboral 2017 de América Latina y el Caribe de la OIT, ha mostrado que en un entorno de crecimiento económico sostenido, inflación relativamente baja y mejoras en la creación y calidad del empleo, los salarios reales regionales crecieron en promedio en forma sostenida.

**236.** A nivel subregional, sin embargo, se observaron comportamientos diferenciados. En el mismo periodo, los salarios reales crecieron más en el Cono Sur y los Países Andinos, subregiones que se vieron beneficiadas por el superciclo del precio de las materias primas. En cambio, el desempeño de los salarios en América Central fue modesto, en línea con un desempeño económico y del mercado laboral más moderado durante ese periodo. La importancia del mejor desempeño económico para las políticas salariales también se observó en los años recientes, luego del superciclo de los precios de las materias primas. En efecto, en un contexto de desaceleración económica y de mercado laboral más precario, los salarios medios reales en varios países decrecieron o se ralentizaron. Por ende, el desempeño económico y su impacto en la composición y calidad del empleo, constituyen factores gravitantes en la dirección que tomen las políticas salariales.

**237.** En ese sentido, las políticas salariales deben conectar el desempeño de la economía con la evolución de los salarios, particularmente en la medida en que éstos reflejen los cambios en la productividad y protejan las condiciones de ingresos de los trabajadores más vulnerables. Por lo tanto, mecanismos que integren el diálogo social a nivel de empresas o ramas de actividad, como la negociación colectiva, facilitan la incorporación dentro de las unidades productivas y en los sectores económicos de los elementos que permiten traducir de mejor manera las condiciones económicas.

**238.** Otro aspecto importante para la efectividad de las políticas salariales tiene que ver con el fortalecimiento institucional de los mecanismos que refuerzan el cumplimiento de las normas legales. El mejor desempeño de las políticas de extensión de la negociación colectiva y de aplicación de los salarios mínimos va de la mano con la existencia de efectivos mecanismos de fiscalización laboral y de instancias institucionales que permitan la mediación laboral. Ello es particularmente importante cuando se observa el déficit respecto al cumplimiento de la normativa salarial, sobre todo entre los trabajadores con cobertura institucional más precaria, como los rurales y las trabajadoras domésticas.

**239.** Finalmente, en América Latina se registró un importante avance con relación a la brecha salarial de género a nivel regional y subregional. Esta mejora se debe principalmente a

los aumentos salariales para las mujeres (aproximadamente tres cuartas partes de la mejora) y en menor medida a los cambios en la composición del empleo de las mujeres, que redujeron el peso del trabajo doméstico y aumentaron el peso del empleo en el sector privado. No obstante, la mejora en la brecha salarial de género se verificó entre los asalariados del sector público, y en menor medida entre los asalariados del sector privado. Se mantiene entonces el desafío de disminuir las brechas salariales entre una gran cantidad de trabajadores no asalariados, incluyendo aquellos que se desempeñan en condiciones de informalidad.

### ■ (11) Políticas para facilitar las transiciones justas en los mercados laborales

240. Tres de los factores que impactan los mercados laborales son el comercio, los imperativos ambientales, y la revolución tecnológica (digitalización, automatización, etc). Estos tres grandes factores de cambio tienen tres tipos de efectos sobre los empleos: destrucción de ocupaciones con desplazamiento de trabajadores, creación de nuevos empleos y ocupaciones, y transformación acelerada de las ocupaciones existentes. Existen varias estimaciones sobre el efecto destrucción de empleos y desplazamiento de trabajadores para países desarrollados. Hay, sin embargo, gran escasez de estimaciones confiables para países en desarrollo. Pero no cabe duda de que en países de ingreso medio como los de América Latina y el Caribe también habrá destrucción de empleos, aunque tal vez en menor magnitud que en las economías desarrolladas.

241. Por otra parte, los empleos de calidad que se están creando son, en general, empleos que requieren niveles educativos altos y habilidades más avanzadas en comunicación, cognición, trabajo en equipo y socio-emocionales que los empleos que se destruyen. Una proporción importante de las nuevas ocupaciones demandan capacidad de interacción con “máquinas inteligentes” y de procesamiento de datos. Y finalmente, también hay una tendencia a que las ocupaciones existentes que se están transformando lo hagan hacia niveles de mayores conocimientos técnicos y habilidades cognitivas y digitales.

242. Entonces, las sociedades van a tener que escoger respuestas ante estos cambios inducidos por la tecnología, los patrones de producción y consumo “verdes” y los impactos continuos de la globalización. Detener estos cambios no parece ser una opción viable ni deseable. La mejor opción es responder proactivamente para facilitar la transición y la adaptación de la fuerza de trabajo a ellos.

243. El marco básico para enfrentar los desafíos de una transición justa y eficiente acordado por la CIT en su discusión de 2013 sobre “Desarrollo sostenible, trabajo decente y empleos verdes” incluye varios elementos: (1) políticas macroeconómicas y de crecimiento, ya que sin un crecimiento económico alto y sostenido no habrá suficiente creación de nuevos empleos. (2) políticas industriales y sectoriales orientadas hacia la creación de empleo y a formalizar empleos informales; (3) políticas a nivel de las empresas; (4) desarrollo de competencias con sólida interacción entre el mundo del trabajo y el mundo de la educación y la formación y un enfoque de aprendizaje permanente; (5) políticas de seguridad y salud en el trabajo que aseguren que los nuevos empleos sean seguros y saludables; (6) el fomento de planes de protección social sólidos y amplios, que apoyen a los trabajadores desplazados y a aquellos afectados por la transición; (7) políticas activas de mercado de trabajo, que incluyan metodologías para prever las demandas para establecer las competencias profesionales que se necesitan en la actualidad; y (8) garantizar el respeto a los derechos laborales.

### ■ (12) Políticas para promover la igualdad de género en los mercados de trabajo

244. Llevar la igualdad de género a los mercados laborales es aún una asignatura pendiente en nuestros países. El compromiso con la justicia social no podrá alcanzarse si las mujeres quedan atrás en el camino hacia el desarrollo. En las últimas décadas han sido muy numerosos los esfuerzos realizados en esa dirección. El progreso, sin embargo, ha sido lento. La OIT desde

su Iniciativa relativa a las mujeres en el trabajo identifica 4 elementos que han obstaculizado el avance: 1) los estereotipos, la discriminación y el acceso al trabajo, 2) la disparidad salarial, 3) la distribución desigual y la subvaloración del trabajo de cuidado y 4) la violencia en el trabajo<sup>67</sup>.

**245.** Los retos que plantea el futuro del trabajo hacen que estos aspectos cobren hoy aún mayor relevancia. Sin intervenciones estratégicas las brechas entre mujeres y hombres pueden aumentar, ya que las oportunidades y riesgos que implican los cambios no se repartirán homogéneamente entre unas y otros.

**246.** Por un lado, son de particular relevancia las políticas que promuevan la formación de las mujeres en áreas técnicas y tecnológicas. Los esfuerzos realizados en esta dirección deben tener un carácter proactivo, tendiente a levantar las barreras culturales y los estereotipos socialmente naturalizados. Los rápidos cambios tecnológicos aumentan la urgencia de desarrollar esfuerzos en este sentido.

**247.** Otro aspecto central tiene que ver con el trabajo de cuidado, ya que su prestación, tanto remunerada como no remunerada, *es una cuestión crucial para el futuro del trabajo* (OIT)<sup>68</sup>. Esto es así, por un lado, porque la prestación no remunerada de cuidados está marcadamente desbalanceada hacia las mujeres. En consecuencia ven limitado el tipo de trabajos que pueden realizar y la duración de los mismos, y se acentúan las brechas de género en las ocupaciones, los salarios y el desarrollo profesional. Por otro lado, el trabajo de cuidados remunerado representa casi la quinta parte del empleo femenino. Caracterizado por su escasa remuneración y sus deficientes condiciones de laborales, su impacto directo en la desigualdad de género en el mercado de trabajo es contundente. En este contexto, el envejecimiento de la población en la mayoría de los países plantea un panorama muy preocupante, en el que estas condiciones podrían agravarse. Atender esta situación requiere de la adopción de políticas de cuidado transformadoras que dediquen recursos a llevar a la práctica el principio la corresponsabilidad social y que garanticen condiciones de trabajo decente para quienes cuidan de manera remunerada.

**248.** La formalización del trabajo de las mujeres es en este escenario también es un reto impostergable en la región. Es frecuente que estas encuentren empleo en las categorías de trabajo más desprotegidas, como el trabajo doméstico o el trabajo por cuenta propia<sup>69</sup>. Las mujeres con trabajos informales enfrentan limitaciones estructurales que les impiden acceder a un trabajo remunerado decente. Remover estas barreras requiere de estrategias complejas que busquen garantizar su acceso a la protección social, su acceso a ingresos suficientes, a la propiedad, a servicios financieros, a la educación y la promoción de su organización.

### 3.3 Los obstáculos para avanzar hacia el futuro del trabajo que queremos

**249.** Se podría argumentar que hay tres tipos principales de obstáculos para avanzar hacia un mejor futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: políticos, económicos e institucionales.

**250.** Los obstáculos políticos y de gobernanza incluyen temas tales como: ¿Cómo movilizar las voluntades de los actores sociales y de la sociedad en su conjunto? ¿Cómo crear visiones compartidas, partiendo de la gran desconfianza que impera en muchos países? La ausencia de una visión común sobre el futuro de la producción, el crecimiento y el empleo, y sobre cómo reducir la desigualdad y la pobreza, puede verse como una causa profunda de

67 OIT (2018). La iniciativa relativa a las mujeres en el trabajo. Ginebra: OIT. Disponible en: [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/WCMS\\_502362/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/centenary/WCMS_502362/lang-es/index.htm)

68 OIT (2018). Nota informativa 3. Adaptar la prestación de cuidados para promover los mercados de trabajo inclusivos y la igualdad de género. Ginebra: OIT. Disponible en: [http://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/WCMS\\_618595/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/WCMS_618595/lang-en/index.htm)

69 OIT (2018). Empoderar a las mujeres que trabajan en la economía informal. Ginebra: OIT. Disponible en: [http://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/WCMS\\_618595/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/WCMS_618595/lang-en/index.htm)

la falta de avance rápido hacia objetivos de desarrollo. Los pactos sociales fracturados por la conflictividad y la falta de confianza llevan a serios problemas de gobernabilidad y se convierten en obstáculos para avanzar. Las respuestas concretas a estas preguntas dependen del contexto de cada país. Claramente se requiere una gobernanza democrática más efectiva y un diálogo social fortalecido. En este sentido, el desempeño económico, social y laboral de los países depende de manera crítica de la calidad de la democracia, no solo en el sentido electoral sino de los procesos de gobernanza democrática.

**251.** Los obstáculos económicos incluyen preguntas fundamentales tales como: ¿Cómo financiar y movilizar los recursos necesarios? ¿Cómo encender nuevos motores para el crecimiento? Existen serias restricciones fiscales en varios países y debates tanto por el lado del gasto como de los ingresos tributarios y de los niveles de endeudamiento. Sin acuerdos nacionales claros, o pactos fiscales que definan balances adecuados en materia de tributación, y de formas eficientes y efectivas de gastar e invertir, no será posible financiar las amplias inversiones que requiere el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la creación de un mejor futuro del trabajo. Una condición importante es incluir las metas y los indicadores de la Agenda 2030 en los planes nacionales de desarrollo y en los presupuestos. Además, el tema del financiamiento se facilita en un entorno de crecimiento alto y sostenido, por lo que la falta de motores y sectores dinámicos para el crecimiento es también un requisito importante. De allí la centralidad de las políticas de desarrollo y diversificación productiva.

**252.** Los obstáculos institucionales surgen porque con una institucionalidad débil y fragmentada, que es con frecuencia la característica en la región, es imposible formular y ejecutar políticas efectivas y canalizar la acción colectiva hacia los objetivos deseados. Muchas instituciones públicas carecen de las capacidades técnicas, operativas y políticas para llevar adelante sus mandatos, lo cual le resta eficacia al Estado y forma un círculo vicioso con una ciudadanía que no recibe los servicios públicos de calidad que espera.

**253.** Además, la capacidad de previsión y planificación a largo plazo en los países de la región ha sido débil. Una de las carencias institucionales más importantes es precisamente la existencia de horizontes de planificación cortos, ya sea por debilidad institucional o por los vaivenes inducidos por los ciclos político-electorales.

### 3.4 El camino hacia adelante

**254.** Los países de América Latina y el Caribe atraviesan una época caracterizada por un patrón de crecimiento económico y social con alta volatilidad, insuficiente inclusión económica y social, poca tracción en los mercados de trabajo, alta informalidad y desigualdad, deficientes resultados ambientales y serios problemas de respeto y aplicación de los derechos laborales.

**255.** Es por estos patrones persistentes que el concepto de *crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible, con generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos* (Objetivo 8) así como el objetivo de mayor igualdad (Objetivo 10), y otros objetivos que son parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son tan pertinentes para el futuro del trabajo en la región y en el mundo.

**256.** La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un excelente marco de objetivos compartidos y, como tal, muy buen punto de partida para avanzar. Sin embargo, este avance requiere la superación de importantes obstáculos prácticos en los ámbitos político, económico e institucional.

**257.** En el ámbito político es imperativo forjar metas comunes, superar desconfianzas, mejorar la gobernabilidad democrática, y fortalecer el diálogo social.

**258.** En el ámbito económico es necesario resolver los temas de financiamiento e inversión pública, de una fiscalidad sana y sistemas tributarios justos en términos de los esfuerzos y aportes de diferentes sectores. Es necesario complementar la conversación macroeconómica con mayor énfasis en temas concretos sobre las direcciones estratégicas de la matriz productiva y tecnológica futura y del crecimiento de la productividad porque no será posible crear un mejor futuro del trabajo sin un mejor futuro de la producción.

**259.** Superar los obstáculos institucionales va a requerir construir capacidades para elaborar visiones y planes ambiciosos de largo plazo; fortalecer instituciones que no solo puedan dar servicios de calidad a la ciudadanía, sino que ayuden a mantener el rumbo de las políticas aunque cambien los gobiernos.

**260.** Y de manera fundamental será necesario asumir y fortalecer procesos de diálogo social a nivel nacional, sectorial y territorial para identificar soluciones a los problemas, dar seguimiento a su implementación y corregir el rumbo a la luz de la experiencia.

**261.** Los mercados laborales pueden ser transmisores y reproductores de desigualdad, inequidad y discriminación y con ello ser corrosivos para la cohesión social, o bien pueden funcionar como grandes motores de movilidad social, incremento de ingresos, cumplir con derechos laborales y elevar estándares de vida y con esto contribuir a la cohesión social.

**262.** En términos de la aspiración de la Agenda 2030 de que nadie se quede atrás, la evidencia de las secciones anteriores es clara: en los mercados de trabajo de la región en pleno siglo XXI muchos se están quedando atrás. Y esta realidad nos enfrenta al desafío clave para la cohesión social y para la gobernanza de la región de aquí al 2030 y más allá.

**263.** Solo enfrentando este escenario desafiante y a la vez muy complejo, será posible para las sociedades americanas forjar el futuro del trabajo que queremos.

## PARTE II

# Desempeño y logros de la OIT en América Latina y el Caribe en el periodo 2014-2018

### Introducción

264. Esta segunda parte del informe recoge las principales acciones que los constituyentes de la OIT y la Oficina desarrollaron en América Latina y el Caribe desde la Declaración de Lima, adoptada en la 18.<sup>a</sup> Reunión Regional Americana, en octubre de 2014. La información que se presenta a continuación se suma a la que contienen los informes de este mismo periodo sobre la aplicación del programa de la OIT. El Consejo de Administración examina estos informes cada dos años.

265. La Declaración de Lima ha marcado, junto con los resultados del Programa y Presupuesto, la hoja de ruta del trabajo de la región. Además, la adopción en 2015 de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible recogidos en la Agenda 2030 significó un cambio importante que impulsó el mandato de la OIT dado su fuerte alineamiento con las visiones tripartitas. A fin de presentar de manera sintética y agregada el trabajo de la OIT en la región en este contexto post-Agenda 2030, en el año 2015 la Oficina Regional agrupó los diecinueve temas de la Declaración de Lima en torno a tres prioridades estratégicas: políticas de desarrollo productivo para el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos (fuertemente alineado con el ODS 8), tránsito a la formalidad; y respeto y aplicación de las normas internacionales y de la legislación del trabajo<sup>70</sup>. Como se puede apreciar en la tabla 1, catorce de los diecinueve temas de la declaración están comprendidos en estas tres áreas prioritarias. Asimismo, la OIT reafirmó su compromiso con el diálogo social y el fortalecimiento institucional en la región; y en 2016 la Conferencia Internacional del Trabajo revalidó la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización más equitativa.

266. Esta Parte II del informe está estructurada siguiendo los diecinueve puntos de la Declaración de Lima para facilitar el seguimiento realizado a su implementación en estos cuatro años.

**Tabla 1. Declaración de Lima y prioridades de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe**

La Declaración de Lima: Asistencia requerida de la OIT para:	Prioridades regionales
1. Un amplio marco de políticas para la <b>promoción del empleo</b> .	I
2. Promover el respeto a la <b>libertad sindical y la negociación colectiva</b> .	III
3. Promover un entorno propicio para la <b>creación y desarrollo de las empresas</b> .	I
4. Facilitar la <b>transición</b> de la economía informal a la <b>economía formal</b> .	II
5. Promover políticas para la <b>reestructuración productiva</b> centradas en la transformación industrial.	I

(continúa...)

70 Ver: OIT (2016). *Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo*. OIT Américas, Informes Técnicos, 2016/4. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms\\_534139.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_534139.pdf)

La Declaración de Lima: Asistencia requerida de la OIT para:	Prioridades regionales
6. Desarrollar políticas de <b>integración regional</b> para promover un mercado ampliado en el comercio e inversión.	I
7. Políticas de <b>salarios mínimos</b> .	Otros temas clave
8. Abordar la crisis de <b>empleo juvenil</b> .	Otros temas clave
9. Promover políticas destinadas a la <b>erradicación de la esclavitud y el trabajo forzoso</b> .	III
10. Promover políticas orientadas a la <b>erradicación del trabajo infantil</b> .	III
11. Promover políticas para fomentar la <b>no discriminación</b> en el empleo y la ocupación.	III
12. Promover políticas de transición para el logro del trabajo decente, <b>empleos verdes y desarrollo sostenible</b> .	Otros temas clave
13. Promover políticas migratorias en el Marco multilateral de la OIT para las <b>migraciones laborales</b> .	Otros temas clave
14. Promover políticas orientadas a eliminar la brecha de oferta y demanda laboral con énfasis en <b>mipymes</b> .	I
15. Promover políticas para el establecimiento de <b>pisos de protección social y seguridad social</b> .	Otros temas clave
16. Promover políticas para mejorar las condiciones de <b>seguridad y salud en el trabajo</b> .	III
17. Promover estrategias mejorar el desempeño y fortalecer los servicios de <b>inspección en el trabajo</b> .	III
18. Promover la Declaración tripartita de principios sobre las <b>empresas multinacionales</b> y la política social.	III
19. Promover temas de interés tripartito que conforman la <b>Agenda 2030</b> .	Otros temas clave

## Estructura y recursos de la OIT en América Latina y el Caribe

**267.** 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 (para Brasil), ciudad de México (que cubre México y Cuba), Santiago de Chile (que atiende el cono sur de América Latina), Puerto España (que atiende a países y territorios del Caribe anglófono y holandés), Lima (países andinos) y San José de Costa Rica (Centroamérica, Panamá, República Dominicana y Haití). Además, la región cuenta con cuatro equipos de trabajo decente –en Santiago, Lima, San José y Puerto España– constituidos de manera multidisciplinaria por especialistas que proveen asistencia técnica a los mandantes de la Organización.

**268.** La reforma de la OIT y el compromiso del Director General para incrementar la capacidad técnica en las oficinas exteriores ha permitido aumentar el personal técnico adscrito a estas oficinas mediante la creación de 5 nuevos puestos. Con ello se ha reforzado la asistencia técnica tanto en las Oficinas de países como en la Oficina Regional. Además, la OIT en América Latina y el Caribe cuenta con el Centro Inter-Americano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor), ubicado en Montevideo, Uruguay.



**269.** 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, así como la cuenta suplementaria del presupuesto ordinario. La siguiente tabla presenta el total de los recursos empleados por la OIT en la región en los bienios 2014-2015 y 2016-2017 con sus correspondientes fuentes de financiación. Es importante señalar las dificultades que enfrenta la región para movilizar recursos de cooperación técnica, dado que un gran número de países son de renta media y, por lo tanto, no financiados. Además, los Pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés), altamente endeudados, enfrentan serias limitaciones en términos de su espacio fiscal. Así las cosas, los propios países de la región han elevado los fondos asignados a la OIT, muestra de la confianza que depositan en la capacidad técnica de la organización y en la legitimidad de su constitución tripartita para implementar programas y proyectos para avanzar la agenda de trabajo decente.

**Tabla 2. Estructura de recursos ejecutados por la OIT en América Latina y el Caribe en los bienios 2014-2015 y 2016-2017 (miles de dólares)**

Programa en Las Américas	2014-2015 Ejecutado	2016-2017 Ejecutado
Presupuesto ordinario	55.272	59.698
Cooperación técnica con cargo al presupuesto ordinario	4.237	4.846
Cuenta suplementaria del presupuesto ordinario	6.960	6.823
Apoyo a los programas de cooperación técnica	2.267	1.661
Cooperación técnica con cargo a las contribuciones extrapresupuestarias	41.284	40.091
<b>Total</b>	<b>110.021</b>	<b>113.119</b>

**270.** Las Oficinas, a través de su operación, tratan de dar respuesta a las necesidades expresadas por los constituyentes en acuerdos tripartitos que se plasman en Programas de Trabajo Decente por País (PTDP), en Memorandos de Entendimiento y programaciones bianuales. Durante estos cuatro años han estado activos el tercer PTDP consecutivo en Argentina (2012-2015), el segundo de Guyana (2017-2021), el primero de Costa Rica (2013-2017) y Haití (2015-2020) y se han adoptado programas de este tipo en Bahamas (2010-2014), Barbados (2012-2015), Belice (2009-2015), Chile (2008-2016), Dominica (2010-2015), Honduras (2012-2015), Panamá (2015-2019), Surinam (2014-2016) y uno sub-regional para los países miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (Antigua y Barbuda, St. Kitts y Nevis, Montserrat, Anguila y las Islas Vírgenes Británicas; y las islas de Barlovento: Dominica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Granada y Martinica) (2010-2015).

**271.** El entorno complejo en el que se desarrolla el accionar de la OIT ha llevado al Director General a proponer una agenda de reformas que la región de las Américas está implementando para garantizar mayor eficacia y eficiencia en la gestión. En estos cuatro años, todas las oficinas de la región han completado la incorporación al sistema administrativo financiero IRIS. Este proceso ha demandado esfuerzos considerables de financiamiento, capacitación del personal y modernización de procesos.

**272.** Igualmente, se ha fortalecido la gestión basada en resultados (GBR), cuyos principios son el aprendizaje continuo, la consecución de resultados coherentes, la gestión estratégica de los recursos y la constante retroalimentación entre las oficinas de país, los equipos de trabajo decente, la Oficina Regional y la sede durante todo el ciclo de programación.

**273.** Tras la última Reunión Regional Americana, un momento decisivo del ciclo de programación ha sido la elaboración del informe sobre la aplicación del programa de la OIT del bienio 2016-2017<sup>71</sup>. Este ejercicio de reporte de resultados ha generado valiosos aprendizajes y ha provisto de lineamientos a la programación de actividades en la región para el bienio 2018-2019. Por un lado, se ha logrado mayor coherencia entre las actividades por país en cada área temática, logrando un trabajo más coordinado e interrelacionado. Por otro, se han incorporado nuevas herramientas informáticas para facilitar la divulgación de los reportes y así fortalecer la rendición de cuentas: una de ellas, el Dashboard<sup>72</sup>.

**274.** La política de evaluación de la OIT tiene por objeto reforzar la práctica de monitoreo y evaluación independiente. En América Latina y el Caribe, en los últimos 4 años se han realizado más de treinta evaluaciones de proyectos. Sus recomendaciones se han utilizado para ajustar los diseños de intervenciones en curso y diseñar las nuevas. Paralelamente, se han incorporado nuevas metodologías de evaluación de impacto, evaluaciones regionales tipo “cluster” y evaluaciones temáticas. En 2017 se han realizado cinco evaluaciones regionales: cuatro de ellas temáticas (formalización, pisos de protección social, promoción de entornos propicios para el desarrollo de empresas sostenibles, migración laboral) y una sobre la efectividad de los modelos de implementación de asistencia técnica de la OIT en cuatro países de la región.

**275.** En 2016 se realizó una evaluación de alto nivel enfocada en la asistencia técnica que se ha dado a través de los PTDPs en la subregión del Caribe en el periodo 2010-2015. Dada la complejidad de proveer asistencia técnica a un gran número de países geográficamente dispersos, la evaluación recomendó desarrollar una estrategia de trabajo subregional que complemente las acciones desarrolladas a nivel país.

**276.** Finalmente, para incrementar la efectividad y eficiencia del área de evaluación y medir mejor la contribución de OIT a los ODS, se continuarán fortaleciendo las capacidades internas de la OIT y las de los constituyentes en evaluación. Asimismo, para ampliar su difusión y uso, se elaboran notas resumidas con los principales hallazgos de cada uno de ellas.

### Recuadro 1. Recomendaciones de las cinco evaluaciones regionales

1. Promover la inclusión de mecanismos sistemáticos de participación tripartita durante el diseño de las actividades de asistencia técnica que abarquen tanto la cooperación técnica como los programas financiados con fondos de la cuenta suplementaria del presupuesto ordinario.
2. Promover la integralidad de la asistencia técnica fortaleciendo el diálogo tripartito para asegurar el alineamiento de la agenda de cooperación de la OIT con las prioridades establecidas por los Órganos de control de OIT y con las prioridades nacionales.
3. Generar una línea de asesoría a los equipos técnicos de los constituyentes en temas como planificación, formulación, implementación y evaluación de políticas.
4. Posicionar la agenda de trabajo decente en públicos amplios haciendo uso de las TIC y medios impresos amigables.
5. Enfocarse en productos que expresen propuestas de política, normas y leyes con perspectiva de género que busquen cambios en las condiciones laborales de la población.
6. Promover el seguimiento y evaluación de estas políticas, programas y leyes.
7. Asegurar la información permanente a los constituyentes.

71 Ver OIT (2018). Aplicación del programa de la OIT en 2016-2017. OIT, Ginebra. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_618130.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_618130.pdf)

72 Ver Decent Work Results - ILO - 2016-2017. Disponible en: <http://www.ilo.org/IRDashboard/#azfoxn0>

277. Durante los últimos años, la función de comunicaciones de la Oficina Regional ha continuado con la elaboración de material de prensa destinado a mejorar la visibilidad y el impacto de la OIT en América Latina y el Caribe. Además de los métodos tradicionales se ha incrementado el uso de las redes sociales, donde se registra un número cada vez mayor de seguidores, con 14.000 seguidores para la cuenta regional de Twitter @oitamericas, más de 25.000 en la cuenta de OIT en español que se maneja desde la región, @OIT, y 44.000 en la página de Facebook. Además, la función de comunicaciones al nivel regional ha incluido como actividad relevante la producción y edición de la serie de publicaciones Informes Técnicos, con un total de 9 títulos publicados entre 2016 y 2017.

## El seguimiento a la Declaración de Lima

278. En esta sección se describe el trabajo de la Oficina en la región para atender cada uno de los diecinueve temas o áreas de trabajo definidos por los constituyentes durante la XVIII Reunión Regional Americana.

### I. Empleo

279. La estrategia de la OIT de promoción de más y mejores empleos es una de las grandes áreas de trabajo de la Oficina y abarca una multiplicidad de temas: la promoción de marcos amplios de políticas de empleo, la promoción del empleo juvenil, el desarrollo de sistemas de formación, promoción de políticas macroeconómicas y/o industriales que fomenten más y mejores empleos, el fomento de instituciones del mercado de trabajo, y el fortalecimiento de servicios de empleo y políticas activas del mercado de trabajo. En este apartado se incluye la primera gran área de trabajo, centrada en la promoción del marco amplio de políticas de empleo, aprobado en la 103.<sup>a</sup> reunión de la CIT, en 2014.

280. En esta área, la OIT organizó en Costa Rica (2016) un taller internacional con instituciones clave relacionadas con la política económica. Como resultado, el Banco Central de Costa Rica se comprometió a incluir en su agenda de investigación la relación entre la tasa de desocupación y la tasa de inflación. De manera similar, la Oficina de Planificación de Surinam recibió asistencia técnica para actualizar su modelo macroeconómico integrando las dimensiones de empleo, pobreza e inequidad.

281. En Guatemala, la OIT participó en el proceso de elaboración de la “Política Nacional de Empleo Digno (PNED) 2017-2032: Crecimiento Económico Sostenido, Inclusivo y Sostenible”, que se construyó de forma tripartita y con consultas en todas las regiones del país. Asimismo, se crearon la Comisión Nacional de Empleo Digno (CONED) y la tripartita Mesa Técnica Interinstitucional (MTI), para dar seguimiento a la implementación de la política, también con la colaboración de la OIT. En Perú, en 2015, se apoyó la elaboración de la propuesta del Plan de Empleo Productivo para la Comisión Intersectorial de Empleo del Ministerio de Trabajo y en 2016 se elaboró una Nota de Política Pública sobre Crecimiento Económico Sostenible y Empleo de calidad como insumo técnico para los Diálogos sobre Políticas Públicas celebrados en el marco del proceso electoral.

282. En cuanto a los servicios de empleo, Barbados, México, Paraguay, San Martín y San Cristóbal y Nieves han fortalecido, con la colaboración de la OIT, la formación de su personal y las operaciones de los servicios públicos de empleo. En Panamá, se ha apoyado al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) en la creación de la Unidad de Inteligencia Laboral (UNIMEL). En Costa Rica, en el marco de la implementación de la Estrategia Nacional de Empleo y Desarrollo Productivo (ENEDP), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

ha recibido colaboración para implementar un modelo integrado de gestión de los programas de empleo que articula todos los servicios ofertados.

**283.** En otros países como Argentina se ha dado énfasis a la formación específica para atender a las personas en mayor vulnerabilidad; y en Paraguay se contribuyó con el fortalecimiento de la red de oficinas de empleo mediante propuestas detalladas para su funcionamiento así como en la creación de una oficina de empleo rural en el departamento de San Pedro.

**284.** En Guatemala y Honduras (2016) se asistió técnicamente para evaluar el impacto de las políticas sectoriales en el empleo: se formó a grupos de trabajo tripartitos que, tras la capacitación, evaluaron subsectores específicos. Por ejemplo en Guatemala, subsectores de vivienda y mercados locales.

**285.** En Chile y Paraguay se apoyó el funcionamiento de Observatorios del Mercado Laboral mediante la participación en Consejos Técnicos así como la entrega de asesoría sobre los estándares de estadísticas laborales para fomentar la sostenibilidad y la participación de los actores tripartitos. En este mismo ámbito, en Surinam y Guyana se contribuyó a la elaboración de un nuevo cuestionario y se fortaleció la capacidad de los constituyentes en el tema de estadísticas laborales. Además, se prestó asistencia técnica a la Unidad de Economía y Mercado Únicos del Caribe, del CARICOM, para implementar la plataforma del Sistema de Información del Mercado Laboral del Caribe (CLMIS), como una herramienta de divulgación de las estadísticas laborales. La Oficina en 2017, en coordinación con la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) organizó un taller tripartito para el fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de políticas laborales y sociales, al que asistieron participantes de 9 países.

## II. Libertad sindical y negociación colectiva y respeto a las normas internacionales del trabajo

**286.** Tal y como se señaló en la primera parte de este Informe, las organizaciones sindicales son un actor clave que debe repensar estrategias para expandirse más allá de su tradicional base de membresía y apoyar la organización colectiva en el marco de las nuevas formas de trabajo y del empleo informal. Dada la merma de la sindicalización en casi todo el mundo, resulta estratégico incluir a los trabajadores informales, asegurando así que los sindicatos cumplan su rol de promover la justicia social y el trabajo decente para todos. Esto implica reevaluar las estrategias internas para permitir que una mayor parte de trabajadores empleados en formas no estándar de trabajo se organicen colectivamente y tengan su trabajo formalizado.

**287.** En este escenario, la OIT ha brindado apoyo técnico a las organizaciones sindicales en la revisión del enfoque estratégico de sus estructuras, de sus estrategias de organización y afiliación, de la promoción de los derechos de libertad sindical y negociación colectiva, y en sus relaciones bipartitas y tripartitas. De esta forma se ha reforzado su papel como defensores de políticas progresivas y su participación activa en los procesos democráticos que impulsan el desarrollo sostenible y el trabajo decente para todos.

### (1) Formación para la libertad sindical y la negociación colectiva

**288.** En los países de la región, alrededor de 5.000 representantes sindicales participaron en talleres y llevaron formación a distancia sobre áreas estratégicas concernientes a la agenda de trabajo decente. Las principales áreas de fortalecimiento a destacar son la referidas a: programas y políticas para la ampliación de las tasas de densidad sindical y de la cobertura de la negociación colectiva; el uso estratégico del Sistema Normativo de la OIT y de sus mecanismos de supervisión; la promoción de la ratificación e implementación de nuevos Convenios y Recomendaciones aprobadas por la CIT (Convenio núm. 189, Recomendación núm. 204 y el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso), así como de los principios y

derechos fundamentales en el trabajo; el fortalecimiento sindical en cuanto a su participación en los procesos de reforma laboral, su incidencia en la normativa nacional, y en los procesos de diálogo social tripartito/ bipartito y en mecanismos de resolución de disputas; el diseño de programas sobre negociación colectiva y planes de igualdad e inclusión social; el fortalecimiento de redes sindicales y plataformas a nivel nacional, subregional y regional, así como de equipos sindicales especializados a nivel nacional y la formación de formadores.

**289.** Con alcance regional se ha abordado el panorama normativo y legislativo de la negociación colectiva y la libertad sindical (Costa Rica, 2015; y Argentina, 2016), identificándose los déficits en materia de derechos colectivos y los obstáculos legales para su efectiva implementación, en seguimiento a los comentarios de los órganos de control de la OIT. La formación en Costa Rica (2015) se enmarcó en una campaña regional sobre el tema y abordó la normativa internacional y nacional en el marco de los procesos de reforma laboral; en Argentina (2016) se dio seguimiento a la formación anterior y se evaluaron los avances e impactos de los planes sindicales nacionales sobre la legislación nacional.

**290.** A través de dicha iniciativa regional y acciones nacionales, la OIT ha dado apoyo a las organizaciones sindicales en la identificación de los déficits en materia de derechos colectivos en organización y negociación colectiva, enfatizando las dificultades legales para avanzar hacia grados de concentración sectorial. Asimismo, se ha trabajado en el diseño de estrategias sindicales dirigidas a incidir sobre los procesos de reforma laboral en los ámbitos cubiertos por los Convenios números 87, 98, 135, 151 y 154, fortalecimiento de los equipos jurídicos nacionales y de la Red Sindical Jurídica Regional.

**291.** La negociación colectiva en el sector público ha sido también un tema de particular preocupación para las organizaciones de la región. Por eso, se contribuyó a la creación de una red sindical regional conformada por juristas especializados en el sector público y se facilitó el intercambio de experiencias entre aquellos países más avanzados y aquellos otros inmersos en procesos de cambio. Asimismo, se promovió la ratificación e implementación de los Convenios 151 y 154 (República Dominicana y Brasil).

**292.** Igualmente, con una estrategia regional durante estos cuatro años se han implementado acciones dirigidas a mejorar la incorporación de cláusulas de género en las negociaciones colectivas, que han incluido la publicación de estudios y la elaboración de herramientas específicas para apoyar a las mujeres y hombres sindicalistas a integrar el tema en los procesos de negociación en los que participan. Igualmente, se ha apoyado la identificación de prioridades en el marco de la Agenda 2030, mismas que han incluido la igualdad salarial, la prevención de la violencia y el cuidado de personas dependientes, entre otros.

**293.** A nivel subregional, se destaca el trabajo realizado en el Caribe para apoyar la libertad de asociación de las trabajadoras domésticas, incluyendo la formación de redes de trabajadoras domésticas, la definición de programas de certificación de habilidades para que las trabajadoras domésticas puedan aprovechar el régimen de libre circulación en CARICOM, la capacitación en derechos y la promoción de su inclusión como trabajadoras en los procesos de reforma de leyes nacionales.

**294.** A nivel nacional, en Colombia, a través de un proceso de fortalecimiento de las tres centrales sindicales CUT, CGT y CTC, se logró una afiliación de más de 46.000 nuevos trabajadores (aproximadamente 40 por ciento de los cuales son mujeres) de 25 departamentos y 16 sectores. Esto resultó en 148 nuevas organizaciones afiliadas a las centrales y demostró que el aumento de la afiliación sindical es posible, a pesar de las dificultades del contexto actual. En Bolivia se apoyó el proceso de elaboración y adopción por la COB del Plan Estratégico: “Unidad en la Acción” 2017 – 2022 y se formaron cuadros sindicales.

**295.** En Paraguay, durante el 2016 y 2017 se han apoyado los esfuerzos de las organizaciones sindicales para promover los derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes, incluyendo una campaña para la promoción de la ratificación de los Convenios núm. 97 y núm. 143. Además, se continuó dando apoyo a la Red Sindical Subregional con los países fronterizos y se firmaron acuerdos sindicales bilaterales para la promoción de una migración laboral con derechos. En los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana las organizaciones sindicales han creado, con apoyo de la OIT, Comités inter-sindicales y planes de acción para mejorar el nivel de incidencia de las centrales en las reformas de leyes migratorias y en la defensa de los derechos de los trabajadores migrantes.

### **Recuadro 2. La negociación colectiva en el sector público en Colombia: una experiencia histórica**

Colombia ha ratificado los Convenios num. 87, 98, 151 y 154 constituyendo así el marco jurídico más amplio de los derechos internacionales que tutelan la libertad sindical y la negociación colectiva.

Después de un periodo de 15 años de intensos debates, bajo el amparo del C. 151 y el Decreto 160 de 2014, se suscribió en 2015 el *Acta Final de acuerdo de la negociación colectiva pliego de solicitudes de las organizaciones sindicales de empleados públicos*, renovado en 2017. En ambos casos se firmó por una nutrida representación sindical, que incluso se amplió en el segundo, y que incluyó a las organizaciones sindicales CUT, CGT, CTC, FECODE, UTRADEC, FENALTRASE, FECOTRASERVIPUBLICOS, UNETE y FENASER, UTC, CNT, CSPC y CTU con el acompañamiento de la Internacional de Servicios Públicos (ISP). La firma de estas convenciones ha sido un hito histórico de las relaciones laborales en el país.

Los acuerdos cubren a un millón doscientos mil trabajadores y trabajadoras, dándose así un salto cualitativo en la cobertura de la negociación colectiva en el país. Un reto pendiente es la negociación colectiva en el sector privado, todavía muy escasa, aun cuando hay casos emblemáticos como el sector bananero y petrolero.

## **(2) Formación en normas internacionales del trabajo**

**296.** Una preocupación fundamental de la OIT es la divulgación del contenido de las normas internacionales del trabajo y que los actores nacionales comprendan mejor su alcance. De esta manera, se fortalecen los procesos de ratificación, se refuerza la implementación de los convenios ya ratificados o se incluyen principios de las normas internacionales en la legislación nacional.

**297.** Con esta objetivo en mente, se ha priorizado la capacitación de funcionarios públicos de ministerios, poder judicial, parlamento y de organizaciones de trabajadores y empleadores sobre los contenidos de los ocho convenios fundamentales en Guatemala y El Salvador; del Convenio núm. 181 sobre las agencias de empleo privadas en Brasil; y de los Convenios núms. 29, 105, 138, 182 y 156 en Paraguay (2017)<sup>73</sup>. En 2016 se organizó en conjunto con el CIF de Turín un programa de formación sobre el sistema normativo para funcionarios públicos de los Ministerios de Trabajo y Relaciones Exteriores de seis países (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela).

**298.** El funcionamiento de los órganos de control y del sistema de supervisión de la OIT, el cumplimiento de las obligaciones de presentación de informes y otras obligaciones constitucionales también han sido temas de formación para más de 300 personas en Guatemala, El Salvador, Panamá y Paraguay. En El Salvador, además, la OIT ha cooperado en la elaboración de un Protocolo interno en relación con la sumisión de los instrumentos adoptados por la CIT a las autoridades competentes (Art. 19 de la Constitución de la OIT). En Argentina (2017) se han fortalecido las organizaciones de trabajadoras domésticas para la promoción y respeto de

73 La Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades (CTIO), la Comisión Nacional de Trabajo Forzoso (CONATRAFOR) y la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI).



sus derechos fundamentales y el conocimiento y manejo de los mecanismos de control de la OIT. Los órganos de control normativo de la OIT también han sido de interés para un programa de especialización en Ecuador (2016), en el que se ha estudiado la normativa internacional de trabajo relativa al sector público municipal. Antigua y Barbuda (2016) han tratado los convenios y recomendaciones de la OIT relativos a protección social y salud y seguridad en el trabajo, identificando las áreas prioritarias de acuerdo a sus realidades nacionales.

**299.** Tradicionalmente, las organizaciones de trabajadores y empleadores de la región han sido muy activas en las instancias tripartitas creadas para dar seguimiento a las recomendaciones de los órganos de control de la OIT; entre ellos, el Comité de Libertad Sindical (CLS). En 2017, delegaciones de diez países se encontraron en el Foro regional tripartito sobre Comisiones de Tratamiento de Conflictos, realizado en Colombia. Los participantes intercambiaron experiencias y lecciones aprendidas e iniciativas para promover el diálogo social como herramienta para la resolución de conflictos; y realizaron propuestas para responder a los nuevos retos de las relaciones de trabajo, contribuir al respeto de los derechos y promover mejoras en las relaciones laborales, incidiendo positivamente en la mejora de la productividad de las empresas.

### ■ (3) Ratificación de convenios e incorporación de normas internacionales del trabajo en la legislación nacional

**300.** Múltiples países de la región han logrado incorporar los principios de las normas internacionales del trabajo en su legislación nacional con la asistencia técnica de la OIT. En Chile (2016), siguiendo las recomendaciones emanadas en sucesivos informes de la CEACR, se publicó la Ley núm. 20.940 con el objetivo de “modernizar el sistema de relaciones laborales”: incorporó, entre otros, artículos sobre derecho de negociación, salud y seguridad en el trabajo, jornada y condiciones de trabajo de varios grupos de trabajadores.

**301.** El Gobierno de Guatemala (2017) ha adoptado medidas para abordar las observaciones de los órganos de control de la OIT con respecto al Convenio núm. 87. Entre las de mayor impacto se destacan la aprobación del Decreto 7/2017, acordado de manera tripartita y que modifica el Código de Trabajo: aplica un nuevo sistema de sanciones por violaciones a la legislación laboral por parte de la Inspección General del Trabajo, devolviendo el poder sancionatorio a la Inspección del Trabajo. En El Salvador (2017), dando seguimiento a la solicitud realizada por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia en relación al Convenio núm. 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), se realizó una Misión de Contactos Directos (MCD) que visitó el país en julio de 2017. El Gobierno de El Salvador solicitó apoyo de OIT para su seguimiento. En Costa Rica entró en vigor la Reforma Procesal Laboral (2017), que incorporó modificaciones del Código de Trabajo en lo atinente al derecho de huelga y la introducción de la oralidad en los juicios laborales. Esto ha exigido un importante esfuerzo de mejora de varias dependencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y del sistema judicial. En Colombia, como resultado de la intervención de la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT (CETCOIT), entre 2014 y 2017 se llegó a 80 acuerdos en 120 casos sometidos a su conocimiento, en los que se alegaba el incumplimiento de los derechos relacionados con la libertad sindical y negociación colectiva. Existen, sin embargo, preocupaciones sobre el grado de cumplimiento de estos acuerdos.

**302.** En cuanto a nuevas ratificaciones de convenios, Honduras (2016) y Jamaica (2017) han ratificado el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006. En Chile se encuentra en trámite parlamentario. En El Salvador se ha realizado un análisis de la normativa relacionada con los contenidos del convenio de cara a una posible ratificación. Además, Chile, Panamá, República Dominicana y Jamaica ratificaron el Convenio núm. 189 (ver sección sobre promoción de la formalización).



### III. Entorno propicio para la creación y desarrollo de las empresas

**303.** En el marco de la Resolución sobre la promoción de empresas sostenibles adoptada por la CIT en 2007, la OIT ha cooperado con sus constituyentes tripartitos en la región para promover un entorno propicio para la creación y desarrollo de empresas. Para ello, en 2016, se publicó un estudio regional sobre el estado actual de los 17 pilares del entorno propicio identificados en esa resolución. Durante estos cuatro años se ha prestado especial atención a la implementación en el ámbito regional de metodologías para impulsar el desarrollo sostenible de las empresas.

**304.** Una de ellas es la Metodología para promover Entornos Propicios para la Empresa Sostenible (EPES), que se aplicó en Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Nicaragua, algunos Estados de México y Uruguay. Como resultado, en varios de estos países (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y el Estado de Chihuahua en México), se presentaron públicamente las respectivas Agendas estratégicas del sector empresarial para mejorar la calidad del entorno de negocios y promover el desarrollo productivo. El trabajo realizado en Ecuador derivó en la construcción de una agenda nacional denominada “Ecuador 2030”, en la cual se proponen estrategias para avanzar hacia el cumplimiento de los ODS. En Bolivia se lograron cambios normativos que mejoraron la capacidad de competencia del sector privado; especialmente, de las pequeñas y medianas empresas. Además, en Honduras y el estado mexicano de Jalisco se ejecutó la segunda etapa de este programa, con nuevas evaluaciones del entorno de negocios y la actualización de sus agendas estratégicas.

**305.** Otra de las metodologías aplicadas fue IMESUN (Inicie y Mejore su Negocio), que se conforma de productos de formación en gestión empresarial diseñados para diferentes etapas del desarrollo de las empresas. Desde 2014, Bahamas, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Perú y la República Dominicana la han utilizado: más de 270 formadores, que a su vez formarán empresarios de todos los países de la región, han resultado de estos procesos. En Ecuador, ya se han formado más de 1.000 empresarios como parte del proyecto de reconstrucción tras el terremoto de 2016; y en Haití, también se han formado 70 jóvenes estudiantes del Instituto Nacional de Formación Profesional.

**306.** Las organizaciones de la economía social y solidaria también han recibido colaboración de la OIT. En la región andina se destacan un estudio sobre el cooperativismo en el Valle del Cauca y un taller para relanzar la metodología MyCoop (un paquete de formación para la gestión de cooperativas agrícolas) en Bolivia. Esta metodología se ha introducido en 2017 en Haití, formando 70 representantes de cooperativas de campesinos y pescadores en el sur del país. En Guayana y Surinam también se desarrollaron sendos estudios sobre el sector cooperativo, cuyas recomendaciones son la base para el trabajo futuro. Asimismo, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Universidad de Costa Rica, se realizó en ese país la 7a. Edición de la Academia de la Economía Social y Solidaria (2017), en conjunto con el CIF de Turín.

**307.** El programa SCORE, que utiliza una metodología específica para apoyar el aumento de la productividad de las empresas a través de la cooperación entre los trabajadores y la gerencia atendió durante estos cuatro años, 264 empresas y 57.000 trabajadores en Colombia, Bolivia y Perú y contribuyó a aumentar la productividad de estas empresas en un promedio del 15 por ciento. En otros países como la República Dominicana, Surinam y Paraguay, la OIT ha financiado implementaciones puntuales apoyando centros de formación gubernamentales y asociaciones de empleadores.

**308.** En Colombia el programa también apalancó en este período fondos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. En Perú, nueve socios locales se han sumado; entre ellos sobresale el Ministerio de la Productividad, que ha destinado recursos específicos y mantendrá el apoyo por varios años. Igualmente comprometida se ha mostrado la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), que se ha convertido en la plataforma que ofrecerá el servicio de la formación SCORE a las empresas en el país.

**309.** De vital importancia para el desarrollo de las empresas es contar con organizaciones fuertes y modernas que las aglutinen. Por eso, la OIT, a través de su Programa de Actividades con Empleadores (ACT/EMP), ha continuado su trabajo con las organizaciones de empleadores de 21 países de la región.

**310.** En Bolivia se colaboró con la organización nacional de empleadores para mejorar la prestación de servicios en seis federaciones departamentales de empresarios, y con la CEPB, en la generación de una nueva Unidad de Responsabilidad Social Empresarial y un Servicio de Información Económica. En Perú, la OIT ofreció asistencia técnica para la creación de la Asociación de gremios pymes y la elaboración de la Agenda para el desarrollo de las pymes. De igual manera, colaboró con la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) para fortalecer el quehacer de las Asociaciones Empresariales de Cajamarca e Ica.

**311.** En Colombia, la asistencia técnica de la OIT se enfocó en crear el Centro de Estudios Sociales y Laborales de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y la Unidad de Análisis sobre Inversión e Infraestructura en la Gerencia de Logística de esa organización. En Aruba, se asistió técnicamente a la Junta de la Asociación de Comercio e Industria (ATIA) para desarrollar su plan estratégico 2017-2020, orientado a mejorar los servicios a sus miembros.

**312.** Pese a los desafíos presentados en Venezuela, la OIT respaldó la creación de la Escuela de Líderes Gremiales de Fedecámaras –con presencia en nueve estados del país– y apoyó la fundación del Centro de Desarrollo Empresarial y el fortalecimiento de la Asociación de Jóvenes Empresarios en Venezuela.

**313.** Con el propósito de mejorar la atención a sus miembros, varias organizaciones empresariales utilizan ya un software desarrollado por la OIT para la gestión de las relaciones con los clientes (CRM, en inglés): entre ellas, las organizaciones de Argentina, Chile, Bolivia, Ecuador, Trinidad y Tobago y Uruguay.

**314.** En el periodo 2012-2018 la OIT mantuvo su apoyo al curso ILGO: un programa emblemático dirigido a las gerencias de las organizaciones de empleadores de toda la región. La alta demanda ha llevado a organizar formaciones similares de menor duración en Bolivia, Perú y Ecuador.

**315.** En el Caribe, debido a los fenómenos naturales que azotan a esa región, el programa de actividades con empleadores de la OIT también se concentró en ofrecer apoyo para que las organizaciones de empleadores estén mejor preparadas y puedan apoyar la continuidad de la actividad empresarial en situaciones de desastres naturales.

#### IV. Formalización de la economía

**316.** En línea con la Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2015, la OIT ha fortalecido el Programa de promoción de la formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC). Este programa se creó en 2013 y en 2015 se estableció como una de las tres prioridades de trabajo en el ámbito regional.

**317.** La OIT ha generado y difundido conocimiento<sup>74</sup> sobre el tránsito a la formalidad en la economía rural y su vínculo con la protección social, estrategias para sectores económicos específicos (trabajo doméstico, trabajadores jóvenes, trabajadores migrantes y trabajadores con discapacidad). Asimismo, ha investigado sobre los aspectos productivos, normativos y tributarios para promover la formalización. También se han elaborado diagnósticos sobre el diseño, la cobertura y el financiamiento de la protección social de los trabajadores por cuenta propia.

<sup>74</sup> Una lista completa de estas publicaciones puede consultarse en: <http://www.ilo.org/americas/temas/economia-informal/lang-es/index.htm>

**318.** Funcionarios de los institutos de estadística han recibido asistencia técnica para mejorar la medición de la informalidad de acuerdo con las recomendaciones de las Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo. La Oficina también ha producido estadísticas actualizadas que abarcan el periodo 2012-2016 utilizando una metodología actualizada validada por los propios funcionarios de los Institutos de Estadística. Un manual sobre cómo estimar estos indicadores con las encuestas de hogares disponibles en la región se publicó en el año 2018.

**319.** De igual forma, ha generado espacios de discusión técnica que consolidan las capacidades de los constituyentes; entre otros muchos, el Foro regional de intercambio de conocimientos sobre transición a la formalidad (2015), el taller con miembros de CARICOM sobre la Recomendación núm. 204 (2017) o el V Seminario de la OIT sobre formalización de la economía informal en Argentina.

**320.** Tras la aprobación de la Recomendación núm. 204, se inició una gran campaña de difusión tanto regional como nacional en países como Brasil, Costa Rica, Guyana, México o Paraguay. Como resultado, en Costa Rica se firmó el Acuerdo Tripartito para la Implementación de la Recomendación núm. 204, siendo el primer país de la región en adoptarla (2016). Posteriormente, se instaló una mesa tripartita cuyos trabajos han concluido con la adopción de la Estrategia de Transición a la Economía formal, cuya meta es disminuir la informalidad en 10 puntos porcentuales al 2025 a través del trabajo en formación técnica, protección social, facilitación de trámites y simplificación tributaria. En México, el Gobierno Federal y el Gobierno de la Ciudad de México diseñaron una ruta crítica para elaborar la estrategia y los planes de acción para facilitar la transición a la formalidad, basada en la misma recomendación y en las consultas de organizaciones de trabajadores y empleadores (2017). En Paraguay, el Ministerio de Trabajo aprobó la Estrategia Integrada de Formalización 2018-2013 en línea con la Recomendación núm. 204 (Febrero, 2018).

**321.** La asistencia técnica para la revisión y actualización de los marcos legislativos y de política para que consideraran en su diseño estrategias integradas de formalización ha dado frutos en países como Argentina (Ley núm. 26.940 de Promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral), México (Programa “Crezcamos Juntos”) y Perú (Estrategias y Planes sectoriales para la formalización laboral 2014-2016, 2015 y 2017-2021). En Guatemala se incluyó la formalización como objetivo de la política nacional de empleo.

**322.** El fortalecimiento de la administración del trabajo y la inspección laboral es también fundamental para lograr la formalización del empleo informal. Por eso, la OIT apoyó distintas iniciativas en esta materia. En Argentina, por ejemplo, el gobierno ha puesto en marcha una batería de medidas tales como: la creación del Registro de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL); el fortalecimiento de la inspección en un programa piloto en la provincia de Santa Fe; la promoción de la Ley núm. 26.940; y el envío a 100.000 empleadores de trabajadoras domésticas de cartas con información sobre el proceso de formalización. En Colombia, el Ministerio de Trabajo suscribió 416 Acuerdos de Formalización Laboral, un compromiso de los empresarios para formalizar a sus trabajadores. En Guyana, se fortaleció la capacidad de inspección laboral (seguridad y salud en el trabajo) en la minería informal.

**323.** Dada la complejidad del fenómeno, se hace necesario diseñar medidas específicas para abordar sus distintas manifestaciones. La formalización de las micro y pequeñas empresas (mype) es indispensable para reducir la informalidad. Los caminos escogidos han sido distintos. Países del Caribe (Guyana, Santa Lucía, Barbados y Jamaica), Brasil y Paraguay han elaborado diagnósticos específicos para conocer a profundidad la situación. En Chile, la Cámara Nacional de Comercio constituyó en 2017 un centro de apoyo para la formalización laboral de micro y pequeñas empresas. En Jamaica, se presentó al Ministerio de Trabajo una propuesta de extensión del programa sobre formalización de unidades productivas mediante formación profesional. En

otros países como México se implementan estrategias sectoriales, en este caso en el comercio minorista en la ciudad de México.

**324.** La formalización del trabajo doméstico también ha tenido gran impulso en la región; particularmente, liderada por las organizaciones sindicales. Se ha logrado la ratificación del Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos en cinco países más entre 2015 y 2018 (Brasil, Chile, Jamaica, Panamá y República Dominicana). Así, ya son 14 en la región. Estas campañas se han realizado bajo el liderazgo de las organizaciones sindicales en países como Brasil, Guatemala, República Dominicana y México.

**325.** Además, se han desarrollado campañas para promover los derechos de las trabajadoras domésticas en un buen número de países. En Bolivia, FENATRAHOB y COB impulsaron el aseguramiento en salud. En Perú, se impulsó el registro con la “Campaña piloto de registro de trabajadoras del hogar en un distrito de Lima Metropolitana”, en alianza con la FENATRAHOP y la FENTRAHOGARP. En México, se promovió un contrato modelo en el marco de la campaña “Empleo justo en casa”. En todos los países las organizaciones sindicales han reforzado los sindicatos de trabajadoras domésticas, formando a sus líderes y logrando aumentar la afiliación. Por ejemplo, en la República Dominicana se incrementó la sindicalización gracias a la alianza entre el Comité Inter-sindical de Mujeres Trabajadoras (CIMTRA) y los sindicatos de trabajadoras domésticas. En Ecuador, se creó un Sindicato de Trabajadoras del Hogar al que se dio apoyo para su fortalecimiento. En Guyana se desarrolló un modelo de contrato para las trabajadoras domésticas y en Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago se apoyó la conformación de una cooperativa de trabajadoras domésticas.

**326.** Los Gobiernos de la región, con apoyo de la Oficina, también han tomado medidas para enfrentar la informalidad del trabajo doméstico. Es destacable la Resolución del Consejo de Mercado Común “Equiparación legal y portabilidad de la seguridad social para trabajadoras domésticas remuneradas”, adoptada en la Cumbre del MERCOSUR (2017), que tendrá un impacto positivo en las trabajadoras migrantes. Asimismo, en Brasil (2015) se ha aprobado la Ley complementaria 150, que reglamenta los contratos para personas trabajadoras domésticas; y en Paraguay la Ley de Trabajo Doméstico, que establece mejoras en la remuneración y derecho a la jubilación. Con el objetivo de aumentar el aseguramiento de las trabajadoras domésticas, en Costa Rica (2017) se ha aprobado un reglamento para la inscripción de trabajadoras domésticas con múltiples empleadores, así como un subsidio del aseguramiento de jornadas parciales.

**327.** Finalmente, la OIT ha recopilado evaluaciones de impacto de diversas iniciativas de formalización en la región y ha participado en la evaluación de algunas de ellas. Por ejemplo, se ha evaluado el REPSAL y el programa de profesionalización para trabajadoras domésticas implementado por el MTESS de Argentina y el Plan de Combate a la Informalidad de los Empleados (PLANCITE) en Brasil. Igualmente, el programa FORLAC fue objeto de una evaluación interna en 2017 en consulta con diversos constituyentes. Esta evaluación mostró resultados exitosos y propuso una serie de recomendaciones para fortalecerlo y darle continuidad.

## **V. Reestructuración productiva y transformación industrial**

**328.** El trabajo de investigación y la asistencia técnica que la OIT ha desarrollado en el área de Políticas de Desarrollo Productivo (PDPs) en países de la región se concentra en la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas, operativas y políticas tanto de las agencias encargadas del desarrollo productivo y la productividad, como de las organizaciones de empleadores y trabajadores, así como de la revisión y fortalecimiento de las instituciones de diálogo social en estos campos, tales como Comités de Productividad, de Competitividad y de Talento Humano.

**329.** El área de las Políticas de Desarrollo Productivo (PDP), reestructuración productiva y transformación industrial es una en la que existe un renovado interés tanto en los países como

de parte de los organismos internacionales. El BID, la CAF, la OCDE y la CEPAL entre otros han publicado reportes insignia sobre estos temas y en algunos países de la región ha habido una proliferación de Consejos de Competitividad, de Productividad y de Talento Humano con metodologías y resultados mixtos, que requieren mayor análisis desde una perspectiva tripartita.

**330.** Las PDP es el área donde se encuentra la “caja de herramientas” para influir sobre el patrón o modelo de crecimiento para hacerlo más sostenido, inclusivo y sostenible, y con mayor tracción e impactos positivos sobre el empleo y la calidad del empleo. Este es el objetivo 8 de los ODS. Además las PDPs son también el centro de atención del Objetivo 9 de los ODS “Industria, Innovación e Infraestructura” mediante instrumentos tales como: infraestructura, apoyo a PYMEs, servicios financieros, integración a cadenas de valor, políticas tecnológicas y de innovación, mejoramiento de la infraestructura de acceso a internet y a las tecnologías de información y telecomunicaciones. Todas áreas clave para preparar un mejor futuro del trabajo y de la producción en la región.

**331.** Es por esto que la Oficina Regional ha liderado un proceso de generación de conocimientos y de actividades de diálogo social sobre estos temas y un proceso de identificación de aquellas áreas donde la OIT puede hacer la mayor contribución con los constituyentes, no duplicando sino complementando los esfuerzos de otros organismos internacionales y regionales y con un énfasis especial en aspectos de empleo. Se pueden reportar importantes avances en generación de conocimientos, actividades de capacitación y diálogo social.

**332.** La base de conocimientos de la OIT en América Latina y el Caribe sobre Políticas de Desarrollo Productivo (PDP), crecimiento inclusivo y creación de empleo se ha ampliado muy significativamente y ha desarrollado un enfoque integrado en esta materia<sup>75</sup>. Las investigaciones y publicaciones realizadas por la Oficina cubren temas como: la diversificación y mejoramiento de la integración en las cadenas de suministro mundiales; el entorno propicio para empresas sostenibles; las políticas de clústeres como enfoque valioso e innovador para acelerar la productividad, los procesos de aprendizaje y el crecimiento de las PYMEs; los retos del trabajo decente y el desarrollo productivo en las zonas rurales; un reporte insignia sobre el futuro de la formación profesional en la región, con un diagnóstico de brechas y necesidades, particularmente, en una era de cambio tecnológico acelerado y demandas cambiantes de habilidades así como líneas y recomendaciones claras para el fortalecimiento y repensamiento de estos sistemas; el aporte de las empresas a la creación de empleo analizando las brechas de trabajo decente existentes por tamaño de empresa; los efectos de las relaciones con China (comercio, IED e infraestructura) sobre la cantidad y la calidad del empleo; y la historia de cómo Costa Rica logró ascender en la cadena de valor en las operaciones de la empresa multinacional INTEL y las lecciones que se derivan de esta experiencia.

**333.** Un proyecto de investigación particularmente innovador fue la realización de dos estudios con los mismos enfoques o términos de referencia en cuatro países: México, Brasil, Argentina y Uruguay. Un estudio presenta el Panorama de las políticas de desarrollo productivo y el debate sobre la productividad en cada uno de estos países. El otro estudio toma las políticas exitosas en tres sectores o cadenas de valor, así como tres casos no tan exitosos en el mismo país, y analiza los factores de éxito y fracaso para extraer lecciones. Estos estudios, terminados en 2018, están siendo objeto de sendas actividades de diálogo social en los países y tienen un alto valor para más actividades de diálogo social para el desarrollo productivo en el futuro.

**334.** Además se documentó la experiencia del Estado de Jalisco en México como caso muy exitoso de desarrollo y diversificación productiva y de creación de empleo, analizándose los factores que explican este éxito, el papel del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, los retos actuales y las lecciones que deja esta experiencia para otros países y regiones de América Latina y el Caribe.

75 Una lista completa de estas publicaciones puede consultarse en: [http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_538231/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_538231/lang--es/index.htm)



**335.** En materia de capacitación se organizó en Lima en 2018 junto con el Centro Internacional de Formación de la OIT (CIF) un curso sobre Políticas de Desarrollo Productivo, Crecimiento Inclusivo y Creación de Empleo, el cual se orienta al objetivo 8 de los ODS. Este curso consta de sesiones sobre temas complementarios dentro del ámbito de las PDP y su relación con la promoción de un crecimiento más sostenido, inclusivo y sostenible con más y mejores empleos. El curso es un nuevo instrumento de capacitación que puede ser replicado en el futuro. Además de este nuevo curso se han realizado varias actividades de capacitación sobre otros instrumentos específicos de desarrollo productivo, como empresas sostenibles, el uso de herramientas como el diagnóstico de entornos propicios y el programa SCORE.

**336.** Un ángulo particularmente importante que la Oficina Regional ha impulsado como punto de entrada de la OIT en los debates sobre PDP es el diálogo social. No solo sobre los temas clásicos del mundo laboral, sino también sobre las PDP, y las políticas para la reestructuración productiva y la transformación industrial y tecnológica en la era de la automatización, digitalización y otras revoluciones tecnológicas. El diálogo social en estas materias es esencial para preparar un mejor futuro del trabajo. Para ello se han elaborado diagnósticos sobre cómo ha funcionado la institucionalidad del diálogo social en varias instancias, como Comités de Productividad, Competitividad o Desarrollo Productivo. Se han documentado las experiencias de México y Chile en sus Consejos Nacionales de Productividad; el Centro Nacional de Competitividad de Panamá, los Consejos Sectoriales del Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay y del Centro de Productividad de Jamaica, con lecciones relevantes para los constituyentes tripartitos.

**337.** Además se han organizado varias reuniones bipartitas (Lima, mayo, 2016; México, Febrero, 2017) precisamente para analizar las instituciones de diálogo social para las PDP y promover un mayor y más fructífero involucramiento de los constituyentes de la OIT en estas instituciones e instancias. Todos estos eventos y diálogos fueron organizados en estrecha colaboración con ACTRAV y ACT/EMP y en ellos se han socializado las investigaciones y experiencias documentadas.

**338.** En Costa Rica, mediante un proceso participativo con actores sociales (con cámaras empresariales, centros de pensamiento económico, universidades, organizaciones sociales y organismos internacionales) promovido por la OIT, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio formuló la Política de Desarrollo Productivo al año 2050, cuyo objetivo es identificar las acciones necesarias para fortalecer el aparato productivo del país.

## VI. Integración regional

**339.** Las Oficinas de la región han dado apoyo a los distintos bloques de integración subregionales y regionales de la región, sobre todo, brindando asistencia técnica a las instancias especializadas en los temas laborales y de desarrollo económico.

**340.** A nivel regional se ha participado activamente en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que se realizó en Cartagena en 2016 bajo el lema *Juventud, Emprendimiento y Educación*. En ese marco se publicó el informe *Promoción del Emprendimiento y la Innovación Social Juvenil en América Latina*. Previamente, se había entregado asistencia técnica a la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros del Trabajo, en la que se desarrolló una sesión sobre *Los jóvenes y el futuro del trabajo*. Asimismo, como parte de las actividades preparatorias de la Cumbre, ACT/EMP apoyó los trabajos del Consejo de Empresarios Iberoamericanos (CEIB) para el XI Encuentro Empresarial. En el marco de la XXVI Cumbre Iberoamericana que se realizará en Guatemala en Noviembre 2018, la Oficina ha apoyado la organización del I Encuentro entre autoridades indígenas y representantes gubernamentales, en Abril, 2018.

**341.** Por otro lado, a través del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres (GTCC), la OIT brindó asistencia técnica a los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA)



en el proceso preparatorio de la VIII Cumbre de las Américas que se realizó en Perú en el 2018. En este marco, se elaboró un informe sobre los aportes realizados desde la OIT para el seguimiento a la Declaración de la VII Cumbre “Prosperidad con Equidad” en las áreas cubiertas por su mandato.

**342.** Además, la Oficina continuó apoyando el trabajo técnico de la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo (CIMT) de la Organización de Estados Americanos (OEA). En los últimos 4 años la OIT apoyó las reuniones de la XIX CIMT en Cancún, México en 2015 y la XX CIMT que tuvo lugar en Bridgetown, Barbados en 2017. En 2015 se adoptó la Declaración “*Construyendo Trabajo Decente con inclusión social y desarrollo sostenible en las Américas*” en la cual los Ministros y Ministras de Trabajo hicieron un llamamiento a “*promover la generación de trabajo decente y digno con equidad, inclusión social y desarrollo sostenible*” y en 2017, la Declaración de Bridgetown: “*Construyendo sobre nuestros logros y avanzando hacia la justicia social, el trabajo decente y el desarrollo sostenible en las Américas*”, puso énfasis en los temas de educación y formación para el trabajo; el cumplimiento de la Agenda 2030 y la promoción de la igualdad de género y la garantía de derechos y oportunidades laborales para las poblaciones en situación de vulnerabilidad. ACTRAV y ACT/EMP prestan asistencia técnica a la Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales (CEATAL) y al Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE), los cuales participan en estas reuniones con el objetivo de nutrir las prioridades identificadas por los gobiernos con las visiones de los empleadores y trabajadores, contribuyendo de esta manera al fortalecimiento del tripartismo.

**343.** A solicitud de los países de la Alianza del Pacífico (iniciativa económica y de desarrollo nacida en 2011, Chile, Colombia, México y Perú), la Oficina Regional de la OIT ha conformado una alianza de trabajo conjunto con la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y la Organización Internacional de Seguridad Social (OISS) para adoptar acuerdos comunes en materia de migración laboral en consonancia con los principios y lineamientos de la OIT. Luego de elaborar un diagnóstico de la migración laboral en dichos países, han formulado recomendaciones al Grupo Técnico Laboral de la Alianza del Pacífico.

**344.** En este mismo tema, la OIT ha brindado asistencia técnica al Parlatino. Como resultado, el Parlatino emitió en 2017 la Resolución “La migración en América Latina y el Caribe: realidades y compromisos rumbo a la adopción del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular”. Se trata de un pronunciamiento a favor de la universalización de los Convenios núm. 97 (1949), núm. 143 (1975) y núm. 189 (2011) de la OIT y de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares; y llama a los actores de la comunidad internacional y a los miembros del Parlatino a promover su ratificación.

**345.** A través de su Comisión de Asuntos Laborales y Previsión Social, el Parlatino también ha recibido asistencia de la OIT para adaptar la Ley Modelo de Empleo Juvenil aprobada en 2013 a la nueva realidad de América Latina y a las disposiciones y recomendaciones de la OIT. Sobre esta revisión, se promulgó una nueva resolución en la XXIV Reunión de la Comisión de Asuntos Laborales y de Previsión Social del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (2017).

**346.** Luego de un trabajo conjunto con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en su V Reunión sobre migraciones (Chile, 2016) se incorporó la temática “Trabajo decente y migraciones”. En la declaración final recoge gran parte de las prioridades de la OIT para América Latina y el Caribe en materia de migración laboral.

**347.** Además, se ha dado apoyo durante estos años al Consejo de Ministros y Ministras de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, principalmente a la implementación de la Agenda Estratégica Regional de asuntos laborales y del trabajo, aprobada en 2013. Entre las acciones destacadas se citan la producción de informes sobre la situación del empleo en la subregión (Barómetro Empleo CARD) y la firma de importantes acuerdos en temas como la migración laboral, el trabajo infantil y la formación técnica.

348. Otra área en la que ha habido interés por parte de los países, ha sido el del análisis de los impactos de las disposiciones laborales de los tratados de libre comercio. A fines de 2014, el departamento de investigación de la OIT desarrolló una investigación en Colombia y Perú, sobre este tema. En 2015, los hallazgos fueron discutidos con los interlocutores sociales, académicos y un Comité Consultivo Global en un seminario en Lima sobre la *Eficacia de las disposiciones laborales en los acuerdos de libre comercio*. Esta iniciativa contribuyó al informe global *Evaluación de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales y de inversión* (2016). Entre las principales conclusiones del informe se destacan que las disposiciones laborales incluidas en los acuerdos comerciales no provocan la reducción ni el desvío de flujos comerciales, y facilitan el acceso al mercado laboral, especialmente de las mujeres.

349. En esta misma línea, Uruguay (2016) recibió apoyo para un encuentro tripartito que analizó la importancia de las cláusulas sociolaborales de los acuerdos comerciales. Y en Colombia, la OIT está colaborando en la implementación del Plan de Acción Laboral suscrito entre los Gobiernos de Colombia y Estados Unidos en el marco de la aprobación del TLC entre ambos países.

350. En el marco del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, la Oficina brindó asistencia técnica a los gobiernos y los interlocutores sociales, así como otros actores relevantes (jueces y magistrados y asamblea legislativa), para reforzar sus conocimientos sobre las normas internacionales del trabajo.

351. En lo relativo a asuntos sectoriales, se destaca el trabajo con instancias de colaboración horizontal para elaborar un acuerdo de homologación en la certificación de competencias laborales entre Argentina y Chile. En el área de microempresas, la OIT ha respaldado el relanzamiento del Comité Andino de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CAMIPYME) de la Comunidad Andina de Naciones.

352. Los constituyentes también han recibido apoyo para fortalecer las políticas públicas en comercio. Desde el año 2016 la OIT asiste técnicamente a Guatemala y Honduras en la evaluación del impacto de las políticas comerciales en el empleo. En Guatemala, grupos tripartitos han visto fortalecidas sus capacidades en materia de comercio, cadenas de valor y normas internacionales del trabajo. Panamá (2015) realizó un taller sobre relaciones laborales y estrategias sindicales relativas a los derechos sindicales en las zonas francas de exportación (ZFE) y las cadenas mundiales de suministro. En Brasil (2016) se impartió otro sobre cadenas globales de suministro, trabajo decente y estrategias sindicales para fortalecer a los sindicatos en la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores en las ZFE. En 2017, se ha publicado un análisis de las zonas francas de exportación (ZFE) de América Central, Panamá y República Dominicana. Además, se ha acompañado la reciente conformación de UNI COMERCIO en Mercosur y Chile (Confederación de Sindicatos de Comercio del Mercosur) como parte de las estrategias para promover la formalización laboral en el sector comercio.

## VII. Salarios mínimos

353. Ajustar los salarios mínimos contribuye a mejorar los ingresos laborales de los trabajadores de los quintiles de ingreso más bajos. Desafortunadamente, con frecuencia las políticas de salario mínimo no ejecutan ajustes periódicos ni basados en criterios técnicos. Por ello, a la OIT se le ha solicitado asistencia técnica en diversos países. En Costa Rica, se formó al Consejo Nacional de Salarios sobre políticas salariales efectivas (2015), y se acordó una metodología de fijación de salarios mínimos para el sector privado (2016), en vigencia desde 2017. En México, la OIT asesoró en un proceso similar al Consejo de asesoramiento creado por la Comisión Nacional de Salario Mínimo (CONASAMI), en el marco del programa de impulso de la recuperación gradual del salario mínimo. Esto permitió incrementar el valor real del salario mínimo en enero de 2017.

**354.** En términos de fijación sectorial de salarios mínimos se destaca Nicaragua. A través de un proceso de diálogo se firmó el Nuevo Acuerdo Tripartito de Zonas Francas (2018-2022), que beneficiará a 115.000 trabajadores del sector textil y de la confección. Este acuerdo incluye un aumento salarial del 8,25 por ciento anual y cláusulas de beneficios en salud, vivienda y educación, entre otros.

**355.** En 2016 la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) fue asesorada por la OIT para elaborar y presentar una propuesta normativa al Gobierno para establecer un nuevo sistema de remuneración integral. Su propósito era unificar las diferentes partidas salariales. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Perú también recibió asistencia técnica en esta materia antes de un nuevo ajuste del salario mínimo (Febrero, 2018).

**356.** Un sector con salarios mínimos particularmente bajos es el trabajo doméstico. De ahí que se haya continuado apoyando a países como Costa Rica, cuyo Consejo Nacional de Salarios ha aprobado incrementos adicionales a las subidas generales para cerrar la brecha del salario mínimo de las trabajadoras domésticas con respecto al mínimo general. En todos los países mencionados las organizaciones sindicales se han sumado a las campañas para la dignificación del salario de este sector. Destacan los esfuerzos del Comité Intersindical de Mujeres Trabajadoras (CIMTRA) de la República Dominicana para fijar por primera vez un salario mínimo para el trabajo doméstico; o los de México, donde el Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar (SINACTRAHO) ha reivindicado el salario mínimo en una campaña por la dignificación de las condiciones de trabajo de este sector. En Paraguay, los sindicatos de trabajadoras domésticas remuneradas fueron asesorados para que su visión fuera incluida en la Ley de Trabajo Doméstico (2015), que establece mejoras de condiciones laborales como el incremento de entre el 40 y el 60 por ciento del salario mínimo.

## VIII. Empleo juvenil

**357.** La OIT ha continuado brindando asistencia técnica en múltiples ámbitos para mejorar la empleabilidad de las y los jóvenes.

**358.** Un primer ámbito de acción ha sido la generación de información de calidad. Dentro del proyecto Work4Youth de la OIT y la Fundación MasterCard se aplicó la Encuesta sobre la transición de la escuela al trabajo (ETET) en El Salvador (2014), Brasil (2016), Colombia (2016), Jamaica (2016), Perú (2016) y la República Dominicana (2016). Asimismo, la OIT, en alianza con la Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM, por sus siglas en inglés), la Confederación de Empleadores del Caribe y la Unesco, ha lanzado en 2017 la Red de Políticas Virtuales del Caribe sobre Educación y Empleo Juvenil (VPNYEE, por sus siglas en inglés). La finalidad de esta red es apoyar a los países del Caribe y socios estratégicos en la identificación, diseño e implementación de intervenciones para promover el empleo juvenil basándose en evidencia científica. Con este objetivo se ha realizado en 2017 una revisión de los programas de empleo juvenil de 9 países del Caribe.

**359.** Elaborar, en consulta con los actores sociales, planes de acción para promover el empleo juvenil es otro ámbito de actuación de la OIT. Durante estos cuatro años, ha provisto asistencia técnica para ello a Ecuador, El Salvador, Perú y Brasil (Estado de Rio Grande do Sul y ciudad de Recife). En México, se contribuyó al programa Empleo Joven: Alianza Estratégica por el Trabajo y Empleo para Jóvenes (2016), del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPSS), cuyo objetivo era beneficiar a 3 millones de jóvenes. La OIT también ha trabajado en fomentar políticas de primer empleo, que permitan a los jóvenes contar con una primera experiencia laboral. Lo ha hecho en Argentina, que elaboró un proyecto de Ley de “Primer Empleo”, todavía en debate; y en Paraguay, donde desarrolló un manual para apoyar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) en la implementación de la Ley de Inserción Laboral Juvenil (2013) y su decreto reglamentario.

**360.** Un tercer ámbito de intervención es potenciar los sistemas de desarrollo de habilidades que facilitan la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo. En Jamaica, se fortaleció el

programa National Unattached Youth Programme (NUYP) del servicio nacional de formación profesional (HEART Trust/National Training Agency), creado en 2015. En Panamá (2017) el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), en alianza con el Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa (COSPAE), benefició a 120 aprendices con la ejecución del Plan Piloto de Formación Dual en tres localidades del país. En El Salvador, la OIT asesoró al Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) en el desarrollo de herramientas para mejorar el acceso al mercado laboral y la inserción productiva de 100.000 jóvenes. En Ecuador en el 2015 se implementó una iniciativa de empleo juvenil cuyo énfasis fue el fortalecimiento de los servicios de orientación vocacional e identificación de los perfiles ocupacionales requeridos por el sector productivo.

### Recuadro 3. Resultado de la encuesta a jóvenes sobre el futuro del trabajo

En 2016, la Oficina Regional de la OIT realizó una encuesta en línea a jóvenes de entre 15 y 29 años. Respondieron 1.544 jóvenes de 26 países de América Latina y el Caribe. Al interpretar los resultados de esta encuesta, se debe tener en cuenta que al tratarse de una encuesta en línea, hubo una subrepresentación de jóvenes que ni estudian ni trabajan con respecto al porcentaje real en la región (el 4 por ciento frente al 20 por ciento).

¿Cuáles con las expectativas de las personas jóvenes sobre el futuro? Más del 60 por ciento de los jóvenes ve su futuro laboral con mucha confianza, mientras que cerca del 40 por ciento restante lo hace con incertidumbre o miedo. Sus expectativas sobre trabajos futuros difieren de los actuales: menos del 10 por ciento trabaja en sus propias empresas, si bien el 70 por ciento preferiría hacerlo en el futuro.

Se observa también optimismo con respecto a las condiciones laborales: el 76 por ciento espera tener un buen salario y más del 60 por ciento confía en poder trabajar en un ambiente laboral adecuado, desarrollar sus habilidades al máximo, contar con seguro médico y aportes a su jubilación y encontrarse satisfecho con el trabajo. Además, el 40 por ciento espera trabajar desde su casa; y el 59 por ciento, tener horarios flexibles, en línea con los cambios en la organización del trabajo que ya se observan.

A propósito de las características que más valoran en un trabajo, situaron en orden de importancia: el salario, el ambiente de trabajo y tener la oportunidad de crecer en la empresa. Los resultados difieren por edad: con la edad, crece la importancia de la protección social y de la representación sindical.

Sobre el desajuste entre los estudios y trabajos realizados, alrededor del 40 por ciento respondió que no aplica los conocimientos adquiridos en la formación en su trabajo o que está sobrecalificado. No obstante, el 94 por ciento considera que sus estudios le serán de utilidad para conseguir un buen trabajo y, posiblemente por ello, la mayoría espera continuar con estudios de postgrado en el futuro. Esto va en línea con su visión sobre cómo afectarán la introducción de las nuevas tecnologías, la robotización y la automatización de los procesos a su futuro laboral: el 61 por ciento piensa que sí les afectarán; un 59 por ciento, que esa afectación sería positiva; y solo un 10 por ciento considera que sería negativa. Para la mayoría (73 por ciento) esta realidad impone capacitación y actualización continua en áreas tecnológicas.

En síntesis, las y los jóvenes latinoamericanos tienen perspectivas optimistas. Sin embargo, cumplir con estas expectativas exigirá a los Estados esfuerzos para generar empleo de calidad que aproveche el talento de la generación mejor formada de la historia.

**Fuente:** OIT (2017). El futuro del trabajo que queremos. La voz de los jóvenes y diferentes miradas desde América Latina y el Caribe. OIT Américas, Informes Técnicos, 2017/7. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima. Disponible en: [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_561498/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_561498/lang-es/index.htm)

## IX. Trabajo forzoso

**361.** Tal como se señaló en la Parte I de este informe, en 2017 la OIT publicó por tercera vez estimaciones sobre la prevalencia del trabajo forzoso en el mundo. La preocupación por contar con datos confiables sobre este tema llevó a que la 19.ª reunión de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) recomendara la creación de un Grupo de Trabajo para analizar la experiencia hasta ese momento. Este grupo se reunió en Brasil en marzo de 2018 y contó con

la presencia de representantes de las oficinas de estadísticas de Brasil, Argentina, Chile, México y Perú. Con el apoyo de la OIT, Brasil está estudiando el tema del trabajo forzoso a través de encuestas en regiones específicas del país. La 20.a CIET que se celebrará en Octubre de 2018 discutirá un borrador de directrices para la medición del trabajo forzoso.

**362.** Se pueden constatar esfuerzos importantes de países en el combate al trabajo forzoso. Argentina (2016), Panamá y Jamaica adoptaron el Protocolo de 2014 relativo al Convenio núm. 29 sobre trabajo forzoso. Perú aprobó el Decreto legislativo 1323, que incorpora el delito de trabajo forzoso en el Código Penal. El Parlamento Andino (2017) aprobó la Recomendación núm. 333, exhortando a sus países miembros del (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile) a ratificar el citado protocolo y a adoptar políticas públicas para prevenir y erradicar el trabajo forzoso.

**363.** Fiscalizar el cumplimiento de la ley ha sido una prioridad durante estos años. Paraguay y Perú han centrado los esfuerzos en diseñar herramientas y capacitar a la inspección del trabajo en su uso. El Poder Judicial de Perú (2017) ha validado un manual sobre trabajo forzoso dirigido a jueces de paz, y en Argentina (2017) la Procuraduría de trata y explotación de personas de la Procuración General de la Nación actualizó (2017) su Guía de procedimientos y criterios para detectar trata con fines de explotación laboral, el instrumento principal de actuación para los fiscales en todo el país.

**364.** En el seno de la tripartita Comisión Nacional de Trabajo Forzoso de Paraguay se ha consensuado la Estrategia nacional de prevención del trabajo forzoso (2016), y en Argentina (2016) el Gobierno ha creado el Consejo federal para la lucha contra la trata y explotación de personas y para la protección y asistencia a las víctimas. En Brasil, como parte del Plan nacional para la erradicación de la esclavitud moderna, se ha diseñado un Sistema de monitoreo de beneficiarios directos, que ha atendido a más de 300 víctimas y trabajadores vulnerables.

**365.** En cuanto a los actores sociales, la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP), que forma parte de la Comisión nacional para la lucha contra el trabajo forzoso, ha incorporado la prevención del trabajo forzoso en la capacitación de sus afiliados; y en Brasil, la Confederación Nacional de Trabajadores Rurales (CONTAG) ha elaborado un sistema de quejas para alertar y denunciar situaciones de trabajo forzoso.

## **X. Trabajo infantil**

**366.** En América Latina y el Caribe el trabajo infantil se ha reducido de forma sustantiva: entre 2012 y 2016, las tasas han caído 1,5 puntos porcentuales, esto es, dos millones menos de niños, niñas y adolescentes están en trabajo infantil. Sin duda, esto constituye un avance significativo hacia el logro de la meta 8.7 de Agenda 2030.

**367.** Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Panamá han mostrado un descenso del trabajo infantil. Estos, al igual que Argentina, Guatemala, Paraguay y Perú, han realizado mediciones periódicas que proveen información de calidad para tomar decisiones en materia de políticas, programas y servicios focalizados en territorios y sectores productivos.

**368.** En cuanto a la respuesta pública, Argentina, Colombia, Ecuador, Honduras, Guatemala y Paraguay renovaron sus instrumentos de política específica dirigida a la prevención y erradicación del trabajo infantil. Por su parte, Argentina, Chile, Ecuador, Honduras, Panamá y Uruguay actualizaron su listado de trabajos peligrosos y avanzan en su aplicación para la inspección del trabajo y las autorizaciones de trabajo adolescente permitido.

**369.** El diálogo social permanente ha caracterizado la acción contra el trabajo infantil en la región. Se ha dado a través de Comisiones nacionales y con la creación y/o fortalecimiento de espacios a escala local, con participación activa de empleadores, trabajadores y representantes de



la sociedad civil en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú y la República Dominicana.

**370.** La acción de los empleadores a través de redes de empresas y coaliciones de alcance regional como el Pacto Global han favorecido su corresponsabilidad en la lucha contra el trabajo infantil; especialmente, en la cadena de suministros y en sectores productivos clave como la agricultura en Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y México.

#### **Recuadro 4. Concertación e innovación para acelerar la erradicación del trabajo infantil: La Iniciativa Regional**

Desde su creación en 2014, en la 18.ª Reunión Regional Americana de la OIT, la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil ha logrado crear una plataforma de acción intergubernamental con veintiocho países miembros y la activa participación de organizaciones de empleadores y de trabajadores. La Iniciativa Regional pretende acelerar la erradicación del trabajo infantil y la protección de los adolescentes trabajadores, y tiene el potencial de convertirse en un referente mundial para avanzar en el logro de la meta 8.7 de la Agenda para el Desarrollo Sostenible.

Entre los principales logros de la Iniciativa, se destacan:

- Consolidación de un espacio de articulación de actores y concertación de políticas que, sobre la base del diálogo social, ha reposicionado el objetivo de erradicación del trabajo infantil en la agenda política de la región.
- Diseño, en conjunto con la CEPAL, de un Modelo de identificación del riesgo de trabajo infantil, que permite focalizar territorios e identificar factores asociados para desarrollar intervenciones multisectoriales de carácter preventivo, orientadas a interrumpir la trayectoria de trabajo infantil. En 2017 se realizó un piloto en Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, cuyos principales resultados se presentaron en la IV Conferencia mundial sobre erradicación sostenida del trabajo infantil (Argentina, noviembre de 2017).
- Ampliación de la base de conocimiento con investigaciones que relacionan la persistencia del trabajo infantil con la desigualdad, el sector agrícola y la migración, actualización del estudio costo-beneficio de erradicar el trabajo infantil para 2025, desarrollo de cajas virtuales de herramientas sobre migración y pueblos indígenas y aplicativo web y para smartphone sobre interdependencia de la meta 8.7 de los ODS. Disponibles en español, inglés, portugués y francés en: <http://www.iniciativa2025alc.org/es/biblioteca-virtual>
- Fortalecimiento de capacidades de la Red de Puntos Focales de la Iniciativa Regional en temas de cooperación Sur-Sur, agricultura y trabajo infantil, desarrollo sostenible, políticas sociales a través de cursos virtuales.
- Realización de la primera mesa de cooperación Sur-Sur para acelerar la erradicación del trabajo infantil en temas clave: educación, agricultura, pueblos indígenas, descentralización, migración, empleo juvenil y nuevas tecnologías de la información. Se lograron 82 acuerdos entre los países participantes, llevados a cabo mediante intercambios en el período 2015-2017. Ver: <http://www.iniciativa2025alc.org/acelerar/>
- Realización de la IV Reunión Presencial de la Red de Puntos Focales de la Iniciativa Regional (Lima, mayo 2017), en la que con una amplia y activa participación de los 28 países miembros, junto con organizaciones de empleadores y de trabajadores, se aprobó la Planificación Estratégica para la Segunda Fase de Implementación (2018-2021), con cinco resultados referidos a: i) intervención preventiva; ii) retiro de niños, niñas y adolescentes del trabajo, con particular atención al trabajo peligroso; iii) protección y/o reconversión laboral para adolescentes en edad permitida para el trabajo; iv) abordaje de formas ilícitas de trabajo infantil y v) consolidación y gestión eficaz de la Iniciativa Regional, en tanto instrumento de articulación, coordinación e incidencia para mejorar el desempeño de las políticas en el nivel nacional. Esta planificación enfocada en resultados significa un importante avance en la implementación de esta plataforma y contribuirá a acelerar el ritmo hacia el logro de la meta 8.7 en la región.

La Declaración final de la IV Conferencia mundial sobre erradicación sostenida del trabajo infantil llama a promover iniciativas regionales y subregionales destinadas a lograr la meta 8.7 de la Agenda 2030 y hace una explícita referencia a la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil como plataforma para políticas concertadas y la innovación.



**371.** De igual forma, el compromiso de los trabajadores se ha renovado: se ha reforzado la Red Continental contra el Trabajo Infantil, impulsada por la Confederación Sindical de las Américas (CSA), y se ha priorizado el tema en su Plataforma de Desarrollo de las Américas (PLADA). Complementando esto, se han llevado a cabo procesos de fortalecimiento de capacidades en Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador y Haití.

## **XI. No discriminación**

**372.** Los datos económicos presentados en la parte I del informe ponen de manifiesto las desigualdades estructurales de la región que afectan de manera particular a determinados territorios y grupos: zonas rurales, mujeres, poblaciones indígenas y afrodescendientes, personas con VIH y sida o personas con discapacidad.

**373.** El ritmo de incorporación de las mujeres de la región al mercado ha implicado que la tasa de participación superará en 2016 la barrera del 50 por ciento. Si bien el dato es positivo, continúa casi 25 puntos porcentuales por detrás de la tasa de los hombres. Además, hay un porcentaje muy importante de mujeres sin ingresos propios, y en el mercado laboral ellas tienen peores condiciones que los hombres. Para responder a esta realidad, los Gobiernos de la región aprobaron la Estrategia de Montevideo para la implementación de la agenda regional de género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030 (2016). La OIT contribuyó a la discusión de esta agenda con información y estrategias para incorporar las necesidades de las mujeres en las metas del ODS 8, recogidas en el documento La autonomía económica de las mujeres en el corazón de la Agenda 2030, el camino para que nadie se quede atrás.

**374.** De especial relevancia para el logro del ODS 8 es la Iniciativa 8.5 sobre igualdad salarial. Como parte de esta iniciativa, se constituyó en 2017 la Coalición mundial sobre igualdad salarial (EPIC, por sus siglas en inglés), liderada por la OIT, ONU Mujeres y la OCDE. Su lanzamiento regional se realizó en Panamá en enero de 2018. En América Latina, los datos de la OIT recogidos en el Panorama Laboral muestran que en 2015 la diferencia entre el salario mensual de hombres y mujeres era del 15 por ciento, habiéndose reducido en una década (2005-2015) en 6 puntos porcentuales. La situación varía por subregión: es mayor en el Cono Sur (23,4 por ciento) y la Región Andina (16 por ciento) que en Centroamérica y México, donde es del 9,9 por ciento.

**375.** El informe *Las mujeres en la gestión empresarial: cobrando impulso en América Latina y el Caribe* se lanzó ante 300 participantes en una conferencia regional (Lima, 2017) organizada en conjunto con la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP). En 2018 se ha publicado un informe similar enfocado en las características de la participación de las mujeres en las empresas del Caribe. En Honduras y Panamá (2018) las organizaciones de empleadores han realizado encuestas empresariales nacionales para conocer la participación de las mujeres en las empresas y estructuras empresariales de ambos países, informar a sus miembros y proponer medidas para avanzar. Además, la OIT inició (2018) un proyecto con ONU Mujeres para promover la igualdad de género en las empresas en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica y Uruguay.

### Recuadro 5. La reducción de la brecha salarial en Chile a través del diálogo social

En 2015 el Gobierno de Chile –representado por el ministro de Hacienda, la ministra de Trabajo y Previsión Social y la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF)– y la Internacional de Servicios Públicos (ISP) suscribieron un protocolo de acuerdo para realizar un estudio en una dependencia del Gobierno que visibilizara la brecha salarial de género a partir del criterio de igual valor establecido en el Convenio núm. 100.

El proyecto piloto se realizó en el Instituto de Seguridad Laboral de Chile (ISL), donde trabajan 475 personas. El proceso inició con la conformación y capacitación de un Comité Paritario, con representantes de la administración del instituto y de la organización gremial. Este Comité estuvo encargado, con apoyo de especialistas externos y de la OIT, de la aplicación de la metodología de Evaluación no sexista de los puestos de trabajo de la OIT.

La evaluación arrojó datos sobre la brecha de género en el ISL y permitió documentar los procesos necesarios para adaptar la metodología a las características del sector público del país. Basándose en esta experiencia, el Gobierno y la ANEF han acordado continuar trabajando para afinar la metodología y ampliar así su aplicación a otras dependencias del sector público chileno.

**376.** En lo que concierne a la asistencia técnica a los países, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) de Guatemala recibió apoyo para ejecutar el Eje de Equidad Laboral de la Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres (PNPDIM). Para contribuir al cumplimiento del “Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: El Salvador productivo, educado y seguro”, que exigía la incorporación de la dimensión de género en todas las políticas, la OIT brindó asesoría a los Ministerios de Trabajo y Economía y a la Comisión nacional de la micro y pequeña empresa para desarrollar políticas institucionales de género. Igualmente, el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) incorporó en su Plan Operativo institucional 2015 y siguientes acciones específicas para integrar el tema de género. Este compromiso se ha traducido en la evaluación en 2016 de uno de sus programas más emblemáticos: Empresa-Centro, y en la emisión por la Dirección ejecutiva (2017) de *Lineamientos para la aplicación de la Guía para la prevención y erradicación de la discriminación contra las mujeres en los centros de formación fijos del INSAFORP*, de obligado cumplimiento.

**377.** En Bolivia (2016 y 2017), en alianza con la Cámara Boliviana de la Construcción (CABOCO), los esfuerzos se han dirigido a incorporar mujeres en un sector no tradicional y de alto crecimiento de empleo: se han formado en áreas relacionadas a la construcción y se han incluido en una base de datos creada para ello. Además, se ha creado una red de formadores en seguridad y salud en el trabajo especializada para trabajar con mujeres indígenas constructoras en la Confederación Sindical de Trabajadores en Construcción en Bolivia (CSTCB), la CABOCO, los Gobiernos municipales de El Alto y La Paz, la Asociación de Mujeres de la Constructoras (ASOMUC) y la ONG Red Hábitat. Esta red aportó técnicamente en la elaboración tripartita de las ocho normas técnicas en seguridad y salud de la construcción que Bolivia aprobó en 2017.

**378.** En Honduras (2016), en conjunto con el Consejo Hondureño de la Empresa privada (COHEP) y la Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM), 650 gerencias y personal de recursos humanos de cinco departamentos del país se formaron en temas de género; y también se formó (2017) sobre la *Guía de buenas prácticas para la gestión de la diversidad y la promoción de la igualdad en la empresa* a gerencias de recursos humanos y especialistas de salud y seguridad en el trabajo, que representaban a empresas que emplean a 80.000 personas.

**379.** En Guatemala (2017) los sindicatos globales y autónomos ejecutaron, en coordinación con la CSA y con el apoyo de la OIT, un programa de *Empoderamiento, Participación y Fortalecimiento del Liderazgo de las Mujeres Sindicalistas e Indígenas* como parte de la campaña mundial de la Confederación Sindical Internacional “Cuenta con nosotras” de promoción del liderazgo de las mujeres en las organizaciones sindicales.

**380.** La violencia contra las mujeres sigue siendo un problema grave en la región. Sus repercusiones en el cumplimiento de los derechos y en la productividad de las empresas son serias. La OIT ha secundado acciones de prevención y de divulgación de la legislación. En Costa Rica (2014-2017) ha colaborado en la creación y consolidación de la Red de hombres por la igualdad de género del sector público de Costa Rica. En el sector privado destaca la campaña de información y sensibilización *Erradicar la violencia en el mundo del trabajo: una responsabilidad compartida*, lanzada por la Asociación Hondureña de Maquiladores para prevenir la violencia y el acoso contra mujeres y hombres en el lugar de trabajo: entre 2016 y 2017, 304 empresas del sector recibieron material informativo y más de 1.300 personas se formaron sobre acoso y violencia. Las empresas participantes empleaban a más de 16.300 personas.

#### Recuadro 6. Lo que piensan las mujeres de América Latina

Una encuesta realizada por la OIT en colaboración con Gallup en 2016 en 142 países señala que las mujeres cuentan con el apoyo de sus pares masculinos en la búsqueda de empleo productivo y trabajo decente. En América Latina y el Caribe el 71 por ciento de los hombres y el 72 por ciento de las mujeres preferirían que ellas tuviesen empleos remunerados. Ese porcentaje de mujeres que desearía tener un empleo remunerado evidentemente incluye una gran parte de mujeres que actualmente no forman parte de la fuerza de trabajo; por lo que, a juzgar por estos datos, sería de esperar que la tasa de participación de las mujeres siga aumentando. En cuanto a la aceptación del trabajo remunerado fuera del hogar, la casi totalidad de las mujeres (92 por ciento) y de los hombres (89 por ciento) están de acuerdo en que es aceptable para las mujeres de sus familias.

Una parte importante de las mujeres (60 por ciento) ya sienten que su contribución al hogar no es meramente complementaria de la del hombre, sino realmente sustantiva para los ingresos totales del hogar. Esta opinión marca un cambio de tendencia significativa respecto a paradigmas del pasado.

La encuesta también trató de identificar los retos que enfrentan las mujeres para incorporarse al mercado de trabajo en igualdad de condiciones con los hombres. Trataba así de orientar la acción a futuro. En la mayoría de países de la región es justamente la conciliación entre el trabajo y la familia –incluyendo la existencia de servicios de cuidado asequibles– el problema más importante. En Brasil, en cambio, el principal problema es el trato injusto; y en Estados Unidos y Canadá es la igualdad salarial. Estos tres temas (balance trabajo-familia, prevención y combate a la discriminación e igualdad salarial) están recogidos en sendos convenios de la OIT y forman parte de las prioridades identificadas en la iniciativa del centenario Las mujeres en el trabajo.

**Fuente:** Encuesta OIT-Gallup (2017).

**381.** La prevención y combate de otras formas de discriminación también ha sido un eje en el que la OIT ha trabajado con sus constituyentes en la región. Por ejemplo, en Brasil (2017) los empleadores de 38 empresas multinacionales y representantes de 30 instituciones de la sociedad civil, miembros del Fórum Nacional de Empresas y Derechos LGBT promovieron una campaña interna y externa sobre la igualdad de trato en el trabajo, con especial atención para la población LGBT. En Costa Rica (2016-2017) 33 empresas privadas han firmado la *Declaración de San José: Diez principios en contra de la discriminación por motivos de orientación sexual, identidad y expresión de género*.

**382.** En Brasil (2016) el Ministerio Público de Trabajo, en coordinación con las organizaciones de trabajadores y la sociedad civil, lanzaron la campaña *El Futuro que queremos: trabajo decente y la inclusión de personas con discapacidad*, que ha llegado a más de 20.000 personas trabajadoras. En Costa Rica (2015), el MTSS creó el programa Empléate Inclusivo para atender las necesidades específicas de la población con discapacidad que busca empleo. Como parte de este programa, a nivel municipal se consolidaron redes locales de intermediación de empleo en cinco cantones del país. En Perú se creó la Red Peruana de Empresas y Discapacidad,

que ya cuenta con más de 50 integrantes y con la que se ha elaborado y distribuido la *Guía para la inclusión de personas con discapacidad en el lugar de trabajo*.

**383.** En Guatemala (2016) la Asociación Nacional del Café (Anacafé), a través de su Fundación Funcafé, asesoró y capacitó a las asociaciones del café para implementar la Política laboral de la cafcultura sobre VIH y sida. Durante 2017, Funcafé, en coordinación con el Ministerio de Salud, desarrolló un programa de prevención de la transmisión materno-infantil del VIH (PTMI) en tres departamentos del país. En Haití se aprobó una Política sobre VIH y sida en el lugar del trabajo (2015), ejecutada por la Compagnie pour le Développement et Industriel (CODEVI) en alianza con el sindicato SOKOWA; llegó a más de 700 trabajadores. Asimismo, CODEVI y los representantes sindicales acordaron incluir en su convención colectiva una cláusula sobre prevención del VIH y no discriminación y los incorporaron en el manual de salud y seguridad de sus seis empresas. En 2017, el Ministerio de Salud Pública, a través del Programa Nacional de Lucha contra el Sida (PNLS), incluyó el lugar del trabajo como sector estratégico para las acciones de prevención del VIH en el Plan Estratégico Nacional de VIH y Sida 2018-2023. En Trinidad y Tobago, se ha aprobado una Política nacional de VIH y SIDA en el lugar de trabajo, formando la OIT parte de la Junta asesora de la unidad encargada del tema en el Ministerio de Trabajo.

**384.** Un área que también va cobrando mayor relevancia es la provisión de asistencia técnica para la implementación del Convenio núm. 169, ratificado por quince países de la región. En Costa Rica (2016) la OIT, en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el PNUD, acompañó al Ejecutivo en un proceso de diálogo con más de 3.000 personas de los ocho pueblos indígenas del país para crear un instrumento de consulta según los estándares internacionales. En Guatemala (2017), se apoyó al Gobierno en la definición de una hoja de ruta que incluye la creación de un mecanismo que regule las consultas a los pueblos indígenas. En Honduras (2015) se creó una mesa interinstitucional para el cumplimiento del convenio. A través de ella, se prestó asistencia técnica para la elaboración de un instrumento de consulta y se acompañó el proceso de diálogo con los pueblos indígenas.

**385.** Para conmemorar los 10 años de la Declaración Universal de los Derechos de los pueblos indígenas, en Argentina (2017), la OIT y ACNUDH organizaron un taller con los pueblos de la provincia de Salta.

**386.** En Chile (2016), el Gobierno convocó a los pueblos indígenas a un proceso participativo en el marco del proceso nacional para una nueva Constitución. Participaron más de 17.000 representantes de nueve pueblos. En 605 encuentros debatieron sobre los temas que consideran que deben ser recogidos en la nueva Carta fundamental. Meses después de cerrado el proceso se entregó el informe de sistematización del proceso constituyente indígena a la presidenta de la República. En el informe se mencionan los derechos políticos de representación diferenciada, especialmente en el Congreso Nacional y en los territorios; los derechos culturales y lingüísticos; y el derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales, entre otros.

**387.** Dada la relevancia de este tema para el sector empresarial, durante estos años se fortaleció el trabajo con las organizaciones de empleadores, profundizando en el conocimiento del convenio y realizando actividades de promoción.

**388.** En 2016 se publicó el reporte regional *Convenio núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la consulta previa a los pueblos indígenas en proyectos de inversión*, con casos de estudio de Colombia, Costa Rica, Chile y Guatemala. Este informe se enfoca en la implementación de la consulta previa, retos y recomendaciones para la aplicación del convenio. Dos estudios adicionales se realizaron en Guatemala con la colaboración de la OIT: un análisis comparado de la regulación y la jurisprudencia sobre la consulta previa y otro sobre los impactos directos e indirectos de la suspensión de los permisos otorgados en los

sectores minero e hidroeléctrico con motivo de la consulta previa. En el caso de Honduras se apoyó a la organización de empleadores con la elaboración de un estudio sobre buenas prácticas regulatorias de la consulta previa, a la luz de la experiencia comparada en América Latina.

389. También en 2016 se organizó un curso de formación en línea y presencial para fortalecer las capacidades de los empleadores en la aplicación e implementación del convenio. Participaron representantes de organizaciones empresariales de Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú. Además, se publicó conjuntamente con el CIF de Turín una *Guía para fortalecer las capacidades de los empleadores en la aplicación del C.169 sobre pueblos indígenas y tribales*, elaborada con la colaboración estrecha de las organizaciones empresariales de la región. En cuanto a la labor de promoción, se trabajó con las organizaciones cúpula/sectoriales de empleadores de Bolivia, Chile, Honduras, Guatemala y Perú en actividades para promover la implicación del sector empresarial en la correcta aplicación del Convenio núm. 169. Por ejemplo, en Guatemala y Honduras se realizaron foros públicos para discutir los retos de la realización de la consulta previa, que convocaron a 150 personas cada uno, incluyendo las más altas autoridades de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

#### **Recuadro 7. Reunión regional sobre la implementación del Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales (1989) *Compartiendo experiencias, construyendo alianzas y sosteniendo el progreso* (noviembre de 2017)**

Delegados de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú reflexionaron en esta reunión sobre los avances y desafíos en la implementación del Convenio núm. 169 y los retos para avanzar hacia el desarrollo sostenible de los pueblos indígenas. El marco de referencia fue la *Estrategia de la OIT para la acción relativa a los pueblos indígenas y tribales, endosada por el Consejo de Administración en el año 2015*.

Como resultado, los Gobiernos solicitaron acompañamiento de la Oficina para fortalecer las entidades estatales encargadas de las cuestiones indígenas, promoviendo la cooperación Sur-Sur. Priorizaron el desarrollo de herramientas para contar con mecanismos adecuados de consulta y participación, así como conocer experiencias de participación de los pueblos indígenas en proyectos relacionados con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

Las organizaciones de empleadores destacaron el papel del Convenio núm. 169 en el marco del derecho internacional y su importancia y vigencia. Hicieron un llamado a que la Oficina retome el liderazgo del tema en el seno del Sistema de Naciones Unidas y acotaron la necesidad de garantizar el ejercicio de derechos, la predictibilidad de los procesos y la seguridad jurídica de las partes.

Las organizaciones de trabajadores, por su parte, destacaron la importancia del convenio como instrumento para la buena gobernanza y el fortalecimiento de la democracia, manifestaron la importancia de que los Gobiernos cuenten con políticas públicas que garanticen el acceso y protección de las tierras indígenas e hicieron un llamado frente a la situación de violencia que afecta a los líderes indígenas. Finalmente, destacaron la trascendencia del diálogo social y la necesidad de incorporar a los pueblos indígenas cuando se aborden cuestiones relativas a sus derechos.

A finales de 2017 y durante el año 2018 la Oficina ha dado seguimiento a los resultados de esta reunión a través de diversas acciones:

- Asistencia técnica en materia de gobernanza y fortalecimiento institucional al Foro Indígena para América Latina y el Caribe a través de la participación en sus reuniones de Panamá (2017), Lima y Guatemala (2018).
- Organización, en coordinación con el Centro de Formación de Turín, de un curso regional sobre el Convenio núm. 169 (abril, 2018).
- Diseño de una plataforma digital de información sobre el Convenio núm. 169, con herramientas, estudios de caso y otros materiales relevantes (2018).



## **XII. Empleos verdes, desarrollo sostenible y recuperación económica post-desastre**

**390.** El desarrollo sostenible es un reto para los países de América Latina y el Caribe. El proceso de transformación de la región hacia un modelo más sostenible y con acciones para afrontar el cambio climático requiere esfuerzos integrados. En este escenario, la Iniciativa Verde del Centenario de la OIT pone énfasis en llevar a la práctica la dimensión del trabajo decente en la transición hacia el desarrollo sostenible. Con apoyo de la OIT, los países han logrado avances en la promoción de políticas, intervenciones y desarrollo de capacidades que contribuyen a la transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles.

**391.** Un elemento central de la estrategia de la OIT para la promoción de empleos verdes es la generación de conocimiento para nutrir los debates y la toma de decisiones. En Argentina y Uruguay (2016-2017) se publicaron, en colaboración con los Gobiernos, estudios sobre la cantidad de empleos que se pueden crear y su contribución por sector. Adicionalmente, en Argentina se ha realizado un mapeo del empleo verde en la producción y aprovechamiento de la energía derivada de la biomasa. En Perú, la Alianza para la Acción hacia la Economía Verde (PAGE), liderada por la OIT en este país, ha contribuido en el diseño de propuestas sobre crecimiento verde en los sectores de transporte urbano y forestal y ha apoyado al Ministerio de Trabajo en el diseño de una política de empleos verdes. Asimismo, a través de PAGE se ha analizado la ejecución de una política de industria verde en los subsectores de metalmecánica, industria cementera e industria forestal. Barbados y Guyana también se han unido a la iniciativa PAGE, estando la contribución de la OIT focalizada en el área de necesidades de formación de la fuerza de trabajo e impacto en términos de empleo.

**392.** Entre 2015 y 2017, la OIT ha brindado asistencia técnica al desarrollo de metodologías y herramientas vinculadas al crecimiento verde. El Ministerio del Ambiente de Brasil ha adoptado una metodología de planificación de desarrollo local en áreas de conservación para generar empleos sostenibles en la Amazonía; en especial, para mujeres y jóvenes. En Perú, a través de la iniciativa PAGE, se ha desarrollado el modelo T21, que mide el impacto en la economía de la incorporación de políticas vinculadas con el crecimiento verde.

**393.** Además, la Oficina ha prestado apoyo para que instituciones nacionales y actores de desarrollo territoriales incrementen sus capacidades para el diseño de políticas de desarrollo sostenible. Entre 2015 y 2017, se generaron espacios para concientizar a actores locales sobre los desafíos y oportunidades para el crecimiento y la promoción de empleos verdes: en Colombia, dentro de una academia para el desarrollo rural y la construcción de la paz y un foro sobre economía verde; y en Argentina, en un curso de economía verde, cambios tecnológicos e implicaciones laborales.

**394.** La asistencia técnica de la OIT para la promoción de empresas sostenibles ha incluido los temas de gestión responsable del medio ambiente. El Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) de Honduras incorporó la metodología Greener Business de la OIT (2015) para ofrecerla principalmente a hoteles, y que estos mejoraran su productividad y las condiciones de trabajo por medio de modelos de negocios verdes. Se constató su capacidad de impacto con un modelo piloto en diez hoteles. En México, el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) elaboraron (2015) estándares de competencia laboral sobre prácticas verdes en el lugar de trabajo. En Costa Rica se han realizado foros regionales sobre el rol de las organizaciones de empleadores y las empresas para la creación de economías ambientalmente sostenibles y socialmente inclusivas.

**395.** Las organizaciones sindicales también han contribuido a la construcción de propuestas en esta línea. Por ejemplo, en Perú se han publicado las propuestas sindicales de los sectores de minería, pesca y gestión del agua para contribuir al crecimiento verde.



**396.** Adicionalmente, la OIT ha dispuesto su capacidad técnica para la respuesta ante desastres naturales apoyando a sus constituyentes en la recuperación económica. En septiembre de 2016, como respuesta al huracán Matthew que arrasó Haití, con apoyo de OIT se desarrolló un programa de capacitación en el lugar de trabajo para la rehabilitación de los árboles frutales y de las plantaciones destruidas. Asimismo, en Ecuador, a solicitud del Gobierno y en coordinación con el Sistema de Naciones Unidas, la OIT evaluó los costos de la reconstrucción de las provincias afectadas por el terremoto de 2016. Como respuesta se implementó una iniciativa para la formación en gestión de la mipyme y promoción del empleo. En México, tras el terremoto de 2017, el Estado de Chiapas recibe apoyo técnico para ejecutar programas de empleo, recuperación de los medios de vida de la población afectada, promoción de las competencias laborales para la reconstrucción y el desarrollo de las zonas afectadas por el terremoto, promoción de los pisos de protección social y evitar el recrudecimiento del trabajo infantil.

**397.** Otra dimensión sustancial es la labor de la OIT para contribuir a mejorar la resiliencia de las comunidades al cambio climático. En Barbados se ha desarrollado un producto de seguros de riesgo basado en este instrumento dirigido a pequeños productores: para que puedan afrontar afectaciones provocadas por el cambio climático. En Perú, se ha contribuido en la elaboración de recomendaciones para mejorar un producto agrícola, que cubre préstamos en caso de perder la cosecha por un evento meteorológico.

**398.** La temporada de huracanes de 2017 será recordada en el Caribe como la más severa y destructiva en los últimos tiempos, pues ha causado daños y pérdidas sin precedentes. Esto ha llevado al reconocimiento de que, con el impacto del cambio climático cada vez más presente, tales eventos se reproducirán e intensificarán y que la construcción de resiliencia para los pequeños Estados Insulares en desarrollo es una prioridad en la que se debe invertir. La respuesta de emergencia movilizó a varias agencias de las Naciones Unidas, donantes y ONG que trabajaron para atender aquellas situaciones que amenazaban la vida de las personas y, al mismo tiempo, evaluar la situación con miras a diseñar una respuesta integrada, que incluyera la recuperación de los medios de subsistencia de las comunidades afectadas. La OIT formó parte de los equipos de Dominica y Sint-Maarten y prestó apoyo técnico a los gobiernos, los empleadores y los representantes de los trabajadores para integrar el trabajo decente en los programas de recuperación. Más concretamente, el personal de la OIT del Equipo de Trabajo Decente y la Oficina de país para el Caribe y un consultor internacional trabajaron directamente con el Departamento de Trabajo de Dominica y Sint-Maarten en la evaluación del impacto de las catástrofes naturales en el mercado laboral, incluyendo el análisis de las habilidades necesarias en estas situaciones y lagunas de protección social. Además trabajaron de manera conjunta en la identificación de las acciones prioritarias que se incluirán en los planes nacionales de recuperación. También se elaboró una nota técnica basada en la Recomendación núm. 205 de la OIT sobre empleo y trabajo decente para la paz y la resiliencia, que se utilizó para fortalecer las capacidades de los mandantes de la OIT mediante talleres tripartitos celebrados en 2017. La OIT continúa colaborando con ambos gobiernos y presentó una propuesta de proyecto al Gobierno de Dominica, titulado *Reconstrucción de medios de subsistencia sostenibles para apoyar a las comunidades vulnerables afectadas por el huracán María en Dominica*. La Oficina de la OIT para el Caribe ha reforzado sus capacidades para abordar el trabajo decente en situaciones de desastre y ha participado en acciones coordinadas que involucran a agencias de las Naciones Unidas y la comunidad de donantes. Más ampliamente, en toda la región del Caribe, la OIT ha trabajado con las organizaciones de empleadores prestándoles asistencia técnica para la elaboración de planes de contingencia para las empresas que pudieran verse afectadas por este tipo de desastres, de manera que estén más preparadas en el futuro.

### XIII. Migraciones laborales

**399.** La migración laboral es un tema de alta prioridad en la agenda pública de los países de América Latina. Entre 2010 y 2015, según datos propios de la OIT (2016), los trabajadores migrantes en la región pasaron de 3,2 a 4,3 millones: un incremento del 34 por ciento en cinco años. En este marco, la Oficina ha brindado asistencia técnica a sus constituyentes en el diseño de estrategias regionales, generación de marcos institucionales, creación de espacios de discusión, generación de conocimiento y estadísticas y fortalecimiento de la capacidad de incidencia de los constituyentes.

**400.** En lo que respecta a la generación de conocimiento, en 2016 se publicó el Informe *La migración laboral en América Latina y el Caribe: Diagnóstico, Estrategia y Líneas de Trabajo de la OIT en la Región*. Y en 2017, en conjunto con la Cepal, un informe sobre la coyuntura laboral en la región con énfasis en seguridad social y migración laboral.

**401.** Asimismo, se ha consolidado la capacidad de generación de estadísticas sobre migraciones laborales a través de asistencias técnicas brindadas a países como Brasil (2015) y Argentina (2016).

**402.** En materia legal, la OIT ha contribuido a la elaboración y/modificación de marcos legislativos protectores de los derechos de los trabajadores migrantes. Por ejemplo, en Chile se promovió la incorporación de los derechos laborales de los trabajadores en el proyecto de Ley de Migraciones y en Brasil, se brindó asistencia técnica al Gobierno en la elaboración de la nueva Ley de Migración 13.445/2017, que prevé el uso del diálogo social para la construcción de políticas públicas sobre migración laboral. En 2016, en Sao Paulo se aprobó la Ley municipal 16.478, que da continuidad a la política de asistencia a los migrantes en esa ciudad. La OIT también acompañó técnicamente al Consejo Nacional de Inmigración de Brasil, constituido por actores tripartitos, para extender una resolución normativa que concede visas a nacionales de Haití.

**403.** Paralelamente, se ha promovido la creación de espacios de discusión y actualización sobre migración laboral y protección a los migrantes en conjunto con la CSA (2016) y en colaboración con el MERCOSUR (2017). Se apoyó la organización de un taller sobre reclutamiento y contratación de trabajadores migrantes guatemaltecos en México (2015), orientado a fortalecer un Acuerdo Bilateral entre Gobiernos. Además, la OIT ha entrado a formar parte como organismo observador de la Conferencia Regional de Migraciones (CRM)<sup>76</sup>.

**404.** Los actores sociales también se han capacitado para participar activamente en la discusión de políticas sobre población migrante. Así, en 2017 la OIT brindó asistencia técnica al Comité Inter-Sindical para el Trabajo Migrante de Costa Rica para solicitar formalmente al Gobierno la ratificación de los Convenios núm. 97 y núm. 143. En Argentina (2015), junto con la Unión Personal Auxiliar de Casas Particulares (UPACP), la OIT diseñó un pasaporte informativo sobre los derechos de las trabajadoras migrantes. Basándose en este documento, entre 2016 y 2017, brindó asistencia técnica para el diseño tripartito de una guía para empleadores sobre trabajadoras domésticas, incluyendo las trabajadoras migrantes. En Chile (2016), la Oficina apoyó a la mesa intersindical sobre migraciones con material técnico para los encuentros regionales de diálogo sindical y tripartito. En Argentina se elaboró una app y un “pasaporte informativo” para trabajadoras domésticas migrantes, difundido y distribuido en la frontera con Paraguay en convenio con la Dirección Nacional de Migraciones (DNM).

<sup>76</sup> Países que forman parte de la CRM: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana

## XIV. Formación laboral

**405.** La inversión en capital humano es un ingrediente central, si no el más importante para un crecimiento y una transformación productiva más incluyentes que reduzcan la pobreza, fortalezcan a las clases medias, generen más empleos formales y reduzcan la desigualdad. Como lo afirman las conclusiones del documento *Las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo* de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2008: se trata de basar la estrategia de desarrollo en un círculo virtuoso en el que “las competencias favorezcan la innovación, el incremento de la productividad y el desarrollo empresarial, el cambio tecnológico, la inversión, la diversificación de la economía y la competitividad, que son elementos necesarios para mantener y acelerar la creación de más y mejores empleos”. Es decir, la formación profesional es el área de intersección o articulación fundamental entre políticas de desarrollo productivo, políticas laborales y aspiraciones para un trabajo decente.

**406.** La Oficina ha trabajado en el fortalecimiento de las competencias en varias líneas, entre otras la mejora de los marcos institucionales, certificación y el reconocimiento de las competencias, identificación de metodologías y enfoques pedagógicos más eficaces, diseño de metodologías de prospectiva tecnológica, fortalecimiento del diálogo social en la formación profesional e impulso al aprendizaje de calidad.

**407.** En materia de certificación de competencias y desarrollo de Marcos Nacionales de Cualificaciones (MNC), OIT ha apoyado a través de Cinterfor procesos en Argentina, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Colombia y Uruguay.

**408.** Con el apoyo técnico de Cinterfor la OIT está impulsando el enfoque de aprendizaje de calidad<sup>77</sup> en varios países de la región que se encuentran en proceso de apostar por esta modalidad para enfrentar el desempleo juvenil, la baja productividad y las competencias laborales insuficientes. Costa Rica, República Dominicana y México son algunos de los casos con acciones más sistemáticas, y se han desarrollado acciones de divulgación en Argentina, Brasil, Bolivia, Jamaica y Uruguay.

**409.** El fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para su participación en espacios de diálogo social en y sobre la formación ha sido otra de las áreas abordadas por OIT. Ejemplo de ello son los programas de formación de representantes sindicales en ámbitos directivos de instituciones de formación profesional mediante actividades presenciales (talleres) y a distancia, así como el desarrollo y aplicación de metodologías de negociación de competencias sectoriales por parte de OIT/Cinterfor en Uruguay en los sectores de la construcción, celulosa y papel, gastronomía y turismo, que han contado con transferencia a representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores.

**410.** A partir del apoyo ofrecido a los equipos de formación continua de los Ministerios de Trabajo de Argentina y Chile, se logró un Acuerdo de Homologación para la certificación de competencias en el sector de la construcción.

<sup>77</sup> El aprendizaje de calidad puede definirse como una forma única de formación profesional, que combina la formación en el puesto de trabajo y el aprendizaje basado en el aula, para el desarrollo de competencias y procesos de trabajo específicamente definidos. El aprendizaje de calidad para el trabajo está regulado por ley y se basa en un contrato de trabajo, por un período determinado, con un pago compensatorio y una cobertura de protección social estándar. Cuenta con una evaluación formal y certificación final de las habilidades y competencias adquiridas.

### Recuadro 8. La formación para el trabajo y la inserción laboral en Colombia: una historia de éxito

Entre 2017 y 2018 la OIT ha ejecutado en Colombia, en coordinación con los actores sociales, dos programas de los Ministerios del Trabajo y de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (MinTic), y firmó un Memorandum de Entendimiento con el servicio público de empleo para generar rutas de empleo dirigidas a la población joven formada.

El primero, Educándonos Para La Paz, con el Ministerio del Trabajo, se puso en marcha en ocho ciudades del país y graduó en 2017 a 1.544 estudiantes víctimas del conflicto como técnicos laborales en áreas de software, hotelería y turismo y agentes de *call* y *contact centers*. El seguimiento posterior a la formación permitió verificar la inserción laboral de 236 personas, con contratos laborales suscritos en más de 50 empresas de diferentes sectores.

El segundo graduó a mediados de 2018 a cerca de 8.600 estudiantes en programas de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (iniciativa Talento TI del Gobierno de Colombia). Estos procesos ayudarán a cerrar las brechas de recurso humano en este sector. Según investigaciones del MinTic, la Universidad EAFIT e InfoSys (2013), en escenarios de bajo y alto crecimiento, Colombia requerirá en 2018 entre 35.504 y 94.000 profesionales con habilidades en este sector de la economía.

**411.** En Panamá (2016-2017), se han impulsado medidas para afrontar los desfases entre oferta y demanda laboral; especialmente, para la población joven. El Gobierno está promoviendo la puesta en marcha de las Recomendaciones de la Alta Comisión de la Política Pública de Empleo en Ocupaciones Técnicas y Profesionales: entre ellas, establecer un Consejo Consultivo Permanente, de naturaleza tripartita. Además, ha habido asesoría de la OIT para fortalecer el sistema nacional de formación técnica y profesional de cuadros técnicos de nivel medio. Esto se tradujo en un plan piloto de formación dual (2017) en tres localidades, con 120 aprendices. Estuvo a cargo del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), en alianza con el Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educativa (COSPAE). Con este mismo propósito, el INADEH estableció (2017) el Centro de Prospectiva Tecnológica y Ocupacional.

**412.** En Costa Rica (2017-2018) el Ministerio de Educación Pública convocó un proceso de diálogo tripartito sobre formación dual. El propósito fue definir el modelo de aprendizaje de calidad para el país, incluyendo la eventual estrategia de implementación. Con apoyo técnico de la OIT, la comisión tripartita logró definir los principios y componentes principales de dicho modelo. Producto de este proceso, el gobierno emitió un decreto en mayo 2018 institucionalizando la gobernanza tripartita del nuevo modelo de formación dual. El decreto fue suscrito por el Presidente de la República, la Ministra de Educación y el Ministro de Trabajo, y contó con el respaldo de empleadores y trabajadores. La nueva instancia dará seguimiento a los temas pendientes, incluyendo aspectos vinculados al marco legal, con el fin de impulsar la formación dual en Costa Rica.

**413.** En República Dominicana, el Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional (INFOTEP) cuenta con un programa de formación dual desde 1988 que ha formado más de 8.000 aprendices en 42 ocupaciones. Los constituyentes de OIT, representados en su consejo directivo, expresaron interés en 2017 de mejorar y escalar dicho programa. La aspiración de INFOTEP es graduar 12.000 aprendices en los siguientes cuatro años. Para apoyar el proceso se estableció una alianza entre OIT/CINTERFOR y el BID. El fin es ofrecer asistencia técnica y financiera para cumplir ésta meta. Se han identificado sectores prioritarios así como los principales retos institucionales y técnicos que deberán ser abordados para lograrla. Con apoyo de OIT/CINTERFOR se han capacitado especialistas de INFOTEP en el tema y se han delineado los ejes fundamentales de la estrategia de escalamiento. La coordinación BID-OIT en materia de aprendizaje de calidad es una experiencia pionera con gran potencial en la región.

**414.** En Perú, se desarrolla una iniciativa para fomentar el empleo de jóvenes y mujeres promoviendo emprendimientos y la certificación de competencias laborales. Igualmente, en Haití,

la OIT ha apoyado al Instituto Nacional de Formación Profesional (INFP) en la formación de formadores en la metodología IMESUN. Pretende con ello institucionalizar esta metodología en la oferta formativa del instituto y apoyar así el desarrollo de emprendimientos juveniles rurales. También en Haití se han impulsado, mediante la asistencia técnica de OIT/Cinterfor, acciones de fortalecimiento del INFP, construcción de perfiles ocupacionales y estándares de competencias laborales para sectores priorizados y planes de reconocimiento y validación de competencias.

**415.** En Bolivia, está en marcha un proyecto orientado a fortalecer el sistema de formación técnico-profesional cumpliendo con la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, que hace especial énfasis en la educación y la formación técnico-profesional (EFTP) como medio para incrementar la productividad del país y reducir el déficit de trabajo decente. El proyecto es el resultado de la coordinación con actores tripartitos y agencias del Sistema de Naciones Unidas; y ha generado un proceso de diálogo para elaborar una estrategia nacional de EFTP. En esta misma área, con la asistencia técnica de la OIT se han desarrollado capacidades para la formación técnico-profesional, así como para poner en marcha modelos de formación.

**416.** La Oficina Regional y la Dirección de Cinterfor presentaron el informe *El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe: Diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento*. Es un diagnóstico del estado, los rezagos y las brechas de la formación profesional en la región en momentos caracterizados por una carrera entre la educación y la formación profesional y la tecnología. Incluye, además, diez lineamientos derivados del diagnóstico para llevar a los sistemas de formación profesional de la región a la altura de los retos del siglo XXI.

### **Recuadro 9. El Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor): ejemplo exitoso de la reforma de la OIT en el terreno**

El OIT/Cinterfor fue creado en 1963 por la OIT a solicitud de los países miembros de la región para animar la cooperación técnica horizontal en el campo de la formación para el trabajo. Su vigencia de más de 50 años se explica tanto por el valor estratégico de la formación profesional para el desarrollo económico y social como por los esfuerzos por adaptar su funcionamiento y servicios a entornos cambiantes y desafíos emergentes. El proceso de reforma de OIT/Cinterfor llevado adelante desde 2014 hasta el presente es el ejemplo más reciente en este sentido.

En la 42<sup>a</sup> Reunión de la Comisión Técnica (Buenos Aires, 2015) se presentó la estrategia futura del Centro y en la 43<sup>a</sup> Reunión (San José, 2017) se rindió cuenta sobre su ejecución. Algunos de los avances más notables son:

- Reforzamiento de las capacidades técnicas del centro (tres técnicos adicionales), sin aumento de los costos de personal.
- Aumento de las actividades de investigación y analíticas en campos como la prospectiva de la formación, la formación para el trabajo (en especial, aprendizaje de calidad), la certificación de competencias o el diálogo social en y sobre formación.
- Incremento del número y cobertura de las acciones de asistencia técnica y cooperación Sur- Sur.
- Relanzamiento de la política editorial: cuatro nuevas series (notas de formación, panoramas de la formación, pensar la formación y documentos de referencia).
- Búsqueda de alianzas estratégicas que ha permitido establecer acuerdos de cooperación y/o desarrollar iniciativas conjuntas con una multiplicidad de actores.

Posteriormente, en el Consejo de Administración de noviembre de 2017 se aprobó el plan de trabajo 2018-2019 de OIT-Cinterfor, que constituye una agenda para poner la formación profesional al servicio del desarrollo social y económico de los países de la región respondiendo a los retos que plantea el futuro del trabajo. Con ello, OIT/Cinterfor no solo se consolida como herramienta de respuesta a la demanda de los países, instituciones y mandantes, sino también como agente propositivo y orientador en materia de políticas de formación para el desarrollo.

417. La OIT participó en el Congreso Internacional de Formación Profesional “Anticipando el Futuro” organizado por el Gobierno Vasco (Donostia-San Sebastián, 30 al 1 de Junio de 2018). En este encuentro participaron delegados de más de 50 países e instituciones como la Comisión Europea, UNESCO/UNEVOC y la Federación Mundial de Centros de Formación Profesional, entre otras. La región estuvo representada por 37 participantes que representaron a 17 instituciones de formación profesional miembros de la red de OIT/Cinterfor, provenientes de 12 países. En él se trataron diferentes temas referidos a la cuarta revolución industrial y se celebró un panel en el cual participaron seis redes internacionales que trabajan en el campo de la formación profesional. La participación de OIT permitió consolidar los vínculos con la Subsecretaría de Formación Profesional del País vasco y el intercambio de experiencias con las principales instituciones de formación profesional de Europa.

## XV. Pisos y medidas de protección social

418. Desde 2014 tres países han ratificado el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima): San Vicente y las Granadinas (2015), Argentina y República Dominicana (2016). Se mantiene así la tendencia positiva en las ratificaciones de este instrumento en la pasada década. En los últimos años la OIT ha intensificado su trabajo para disminuir la brecha de protección real de la maternidad y para impulsar legislaciones laborales más modernas que reconozcan el rol de cuidadores de padres y madres. En 2016, Perú y República Dominicana se sumaron a Cuba, que hasta ese momento era el único país de la región que había ratificado el Convenio núm. 183 sobre la protección de la maternidad. Varios países han aprobado licencias de paternidad remuneradas, de manera que quince países de la región las tienen incorporadas en sus legislaciones. Sin embargo, únicamente Chile, Cuba y Uruguay cuentan con licencias de parentalidad, que combinan licencias para la madre y el padre.

419. En cuanto a la generación de conocimiento, la región continuó fortaleciendo su base de conocimiento especializado. Así, en 2018 se publicó un *Panorama Laboral temático sobre protección social y el Estudio sobre costos y beneficios de la protección de la maternidad y el cuidado de la primera infancia*.

420. En lo que concierne a la legislación sobre protección social, en este periodo se ha continuado con la promoción de la estrategia bidimensional de extensión de la seguridad social. Por ejemplo, Honduras aprobó la Ley marco de protección social (2015); y para su aplicación, se prestó apoyo al tripartito Consejo Económico y Social (CES) para elaborar un proyecto de ley del seguro social, aprobado por el propio CES y sometido al Congreso en 2017. Esta ley establece las bases para la puesta en práctica del Convenio núm. 102, ratificado por el país en 2012. Complementariamente, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) recibió asistencia, y en 2017 aprobó una reforma al programa de pensiones no contributivo para adultos mayores a fin de ampliar la cobertura.

421. En el diseño e implementación de los pisos de protección social, destacan países como Colombia, cuyo Ministerio de Trabajo ha elaborado, con la cooperación de la OIT, una propuesta de piso de protección social con enfoque en la extensión al área rural. El Gobierno de El Salvador lanzó la Estrategia “Hacia la Erradicación de la Pobreza” (2017), creando acciones interinstitucionales e intersectoriales de atención prioritaria de las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. En Argentina se facilitaron discusiones tripartitas en torno a las garantías básicas incluidas en la Recomendación núm. 202. Esto coadyuvó a la aprobación de la Ley de movilidad de las asignaciones familiares (2015), que regula su actualización y la de la Asignación Universal por Hijo dos veces al año.

422. Con el propósito de expandir la protección social se ha proporcionado asesoría para diseñar estrategias para la expansión de la seguridad social a los grupos de difícil cobertura.



En Argentina se modificaron los instrumentos de aseguramiento para ampliar la cobertura a los trabajadores rurales y sus familias; en la República Dominicana se aprobó una estrategia específica de promoción de la afiliación para los productores y trabajadores del sector del banano; en Perú se lanzó un Seguro de Salud del EsSalud para los trabajadores independientes; y en El Salvador se puso en marcha el Régimen de Salvadoreños en el Exterior (Salud 503) para proteger a las familias de trabajadores migrantes en el extranjero y el régimen especial para incorporar a los trabajadores independientes; finalmente, en Costa Rica se aprobó en 2018 un programa de aseguramiento a los trabajadores del sector del café.

423. De igual forma, la OIT ha provisto asistencia técnica para reformas y mejoras en el funcionamiento de las instituciones de la seguridad social. En Costa Rica acompañó el diseño de un modelo financiero-actuarial del Seguro de Salud. En El Salvador, se trabajó con el Departamento de Actuariado del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) en un modelo actuarial del Régimen de Riesgos Profesionales y se apoyó el área Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para mejorar los sistemas de afiliación. En Paraguay se trabajó con la Dirección General de Seguridad Social (DGSS) del Ministerio de Trabajo en el diseño de su base de datos estadísticos, insumo para el Boletín Estadístico de Seguridad Social, publicado por primera vez en 2015. En Ecuador una misión de asistencia técnica de la OIT recomendó la necesidad de establecer una mesa de diálogo sobre la sostenibilidad financiera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

424. La formación de los constituyentes en esta área ha sido también fundamental. En Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Paraguay y Perú se han desarrollado programas a la medida de las necesidades de los actores y las dinámicas nacionales.

425. Con esta formación se procura una participación activa e informada en los distintos órganos tripartitos que gobiernan la seguridad social y en otros sobre temas específicos. La OIT ha dado apoyo a estos órganos en distintos países como Perú, que en 2017 creó formalmente la Mesa Técnica de Cultura de Seguridad Social para desarrollar y ejecutar una Estrategia Intersectorial de Promoción de la Cultura en Seguridad Social. En Argentina, el MTESS creó la Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social a fin de generar los consensos necesarios para mejorar el sistema de seguridad social; y en Costa Rica se creó una Mesa de Diálogo para discutir una reforma del Régimen de Pensiones. En Dominica y Santa Lucía, los consejos tripartitos de los sistemas de seguridad social han revisado y aprobado las recomendaciones de los estudios actuariales realizados en 2014 con el apoyo de la OIT.

426. En las políticas de protección social de la región, el cuidado de las personas dependientes sigue siendo una asignatura pendiente. Van unos pasos por delante en el desarrollo de sistemas de cuidados integrales Costa Rica, Chile y Uruguay. El Salvador, con respaldo de la OIT, PNUD y Cepal, aprobó la Política integral de cuidados (2018), sumándose así a los países que priorizan este tema como parte de sus políticas sociales. En Perú (2016), a solicitud del Ministerio de Trabajo y una organización sindical, la OIT brindó asistencia técnica para el desarrollo y costeo de una propuesta para expandir los servicios de cuidado de niños y niñas de 0-5 años. En la República Dominicana, en alianza con el PNUD y ONU Mujeres, se han analizado los programas de protección social coordinados por el Gabinete de Coordinación de Política Sociales (GASO) y se han entregado recomendaciones para el fortalecimiento del enfoque de género en los programas.

## **XVI. Seguridad y salud en el trabajo**

427. El diseño y revisión de los marcos nacionales de salud y seguridad en el trabajo en varios países ha contado con la cooperación de la OIT. La República Dominicana ratificó en 2015 el Convenio núm. 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo.

Para cumplir con este mismo convenio, Chile (2016) aprobó la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. En Colombia, el Ministerio de Trabajo (2017) también aprobó normas para promover la adopción de sistemas de gestión para prevenir los riesgos en las empresas y, en conjunto con la ANDI, puso en marcha un modelo para las mype de la cadena de proveedores de las grandes empresas agremiadas a la ANDI.

**428.** Países como Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas están actualizando sus sistemas de salud y seguridad en el trabajo y modernizando sus legislaciones para responder al marco estratégico planteado por la OIT. Las propuestas de legislación y políticas han emanado de diálogos nacionales y regionales, en cuyos consensos han sido fundamentales los actores sociales.

**429.** En algunos países el trabajo ha sido sectorial. En Guyana, la OIT apoyó la revisión, pilotaje y aplicación de las herramientas de formación para la inspección en la minería artesanal. En Chile, se impulsó la creación de los Paritarios de Higiene y Seguridad en faenas portuarias y la formación para integrantes de los Comités Paritarios de higiene y seguridad del sector de la construcción (ConstruYO-Chile).

**430.** Los sistemas de prevención de riesgos de la región continúan incorporando las metodologías desarrolladas por la OIT. La metodología SAFEWORK ha sido integrada por el Grupo Azucarero Cubano (AZCUBA) en su política de seguridad y salud (2015), y por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) de México (2016). La STPS, además, sumó en su Programa Nacional de Bienestar Emocional y Desarrollo Humano en el Trabajo (PRONABET) componentes de la metodología SOLVE (2015). Tanto la STPS como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) formaron a una parte de sus funcionarios en 2016. Argentina, Guyana y Nicaragua también han provisto capacitación al personal de la inspección de salud y seguridad.

## **XVII. Inspección del trabajo**

**431.** Los procesos de reforma legislativa para fortalecer los sistemas de inspección del trabajo han continuado recibiendo colaboración de la Oficina. Por ejemplo, la Ley de Relaciones Laborales en las Islas Cayman, enviada al Parlamento en 2017; y en Chile, el Gobierno ha redactado un proyecto de ley de fortalecimiento de la institución, proponiendo un modelo de inspección estratégico y más proactivo, perfeccionando herramientas electrónicas de gestión.

**432.** El fortalecimiento institucional es un área de capital importancia. Se traduce en acciones muy diversas adecuadas a las necesidades de cada país. La mejora de la gestión de la información en materia de inspección fue priorizada en Colombia y Ecuador. En Colombia, además, se trabajó en la elaboración de guías y protocolos de actuación, con énfasis en la promoción de la formalización laboral y se creó un aula virtual para garantizar la sostenibilidad de la formación de los inspectores de trabajo de manera continuada. En Argentina, Chile y Perú el foco se puso en el desarrollo de una metodología para incrementar la eficiencia de las inspecciones, mientras que en Paraguay se desarrolló un programa de inspección conjunta del Ministerio de Trabajo y el Instituto de Seguridad Social; y en Guatemala se inició la aplicación de un Protocolo Único de Inspección, que consolida las reglas de actuación de los inspectores en todo el país. En todos ellos, la formación del personal formó parte esencial de la estrategia.

**433.** Mención especial merece Costa Rica. La Reforma Procesal laboral que entró en vigor el 25 de julio del 2017 ha exigido al MTSS incrementar la cantidad de inspectores, asesores legales y conciliadores laborales y ajustar sus directrices y procedimientos. Igualmente, el Poder Judicial está contratando defensores públicos laborales y acondicionando los juzgados para asegurar la oralidad de los juicios, la reorganización y especialización de la jurisdicción laboral. Además, la inspección ha modificado sus instrumentos: ha incorporado nuevas infracciones sobre

discriminación de género, una guía de inspección por razón de género y un acta de inspección y prevención que incorpora el tema de género.

**434.** Un caso parecido es el de Guatemala. Tras un proceso de elaboración, revisión y consulta tripartita, pasando por el Consejo Económico y Social (CES), el Congreso Nacional aprobó (2017) la nueva Ley de Inspección del Trabajo, que modifica sustancialmente el procedimiento de inspección, las funciones, organización y estructura de la Inspección y de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social en el país. Esto obligó a proceder con un plan de capacitación del personal en todo el país.

**435.** Finalmente, destaca el estudio regional<sup>78</sup> sobre uso de tecnologías de la información y comunicación para mejorar las inspecciones del trabajo. Este recopila experiencias que permiten conocer el potencial de estas herramientas y su rol estratégico en el fortalecimiento de la administración laboral y las inspecciones del trabajo.

## **XVIII. Empresas multinacionales**

**436.** La OIT ha apoyado a sus mandantes en la promoción de los principios de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales), tomando en cuenta sus diferentes actualizaciones, la más reciente realizada el año 2017. Esta actualización incorporó el seguimiento regional como parte de las herramientas operacionales de dicha Declaración por lo que se realizará un nuevo informe regional para la 19ª Reunión Regional Americana.

**437.** Una de las áreas en las que más se ha trabajado durante estos años ha sido la formación. En 2017, por ejemplo, se organizó un *taller regional tripartito sobre empresas multinacionales, desarrollo y trabajo decente: el enfoque de la Declaración de la OIT sobre las EMN* en la cual participaron delegaciones de 14 países de la región. También hubo participantes de los actores sociales y gobiernos de la región en cursos realizados en el CIF de Turín.

**438.** También se brindó asistencia técnica a las organizaciones de empleadores en esta materia. Por ejemplo, en 2015, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) creó un servicio de asesoramiento en temas jurídicos, comerciales, laborales, sociales y económicos dirigido a empresas colombianas que buscaran su expansión a otros países. En 2015, la OIT facilitó talleres sobre responsabilidad social corporativa y la Declaración sobre las empresas multinacionales y, como resultado, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) creó una unidad especializada en responsabilidad social. La OIT también participó en un taller organizado por el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, junto con la Unión Europea y la OCDE, sobre la responsabilidad corporativa y el desarrollo sostenible (Mayo 2017) organizado en el marco del Acuerdo de Asociación entre América Central y la Unión Europea.

**439.** La Declaración sobre las Empresas Multinacionales llama a los gobiernos a estudiar los impactos de las empresas multinacionales, lo cual requiere la disponibilidad de datos. Con el fin de proveer asistencia técnica a los gobiernos en dicha labor, la OIT colaboró con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México para identificar las debilidades y fortalezas de las metodologías existentes. Los informes realizados a raíz de este trabajo fueron validados en un taller tripartito (Ciudad de México, México, 2016) y presentados en un taller regional para estadísticos (Lima, Perú, 2017). Un informe, sintetizando los resultados y conclusiones de estos talleres, será presentado en la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (2018).

78 Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados. Informe Técnico OIT Cono Sur n. 2. [http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/informes-tecnicos/WCMS\\_614905/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/informes-tecnicos/WCMS_614905/lang--es/index.htm)

440. En 2018, en colaboración con la Unión Europea, la OCDE y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) la OIT comenzó en nueve países de la región una iniciativa orientada a promover políticas y prácticas de conducta empresarial responsable. Esta iniciativa está alineada con los Principios rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos, las Líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales y la Declaración de la OIT sobre las empresas multinacionales.

441. Los Gobiernos recibieron asimismo apoyo para formular estrategias que promovieran las relaciones entre empresas multinacionales y pymes locales. Así, en 2016, se publicó una nota de política sobre el rol de las empresas multinacionales en la formalización de sus proveedores, analizando experiencias en cinco países de la región. En Jamaica, la OIT condujo tres estudios en el sector hotelero enfocados en el rol de las empresas multinacionales en la generación de empleo a nivel local. En Barbados, la OIT condujo un diálogo tripartito (2016) sobre cómo maximizar el impacto positivo que las empresas multinacionales pueden tener, dónde operan y los mandantes tripartitos están trabajando en la elaboración de un protocolo (2018).

## XIX. Agenda 2030

442. Para responder a los objetivos internacionales recogidos en la Agenda 2030, la OIT coordina sus acciones con otras agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas en el ámbito de la región en general, de las subregiones y a escala nacional.

443. Una de las premisas de esta agenda es la interrelación entre los objetivos que la componen, y la necesidad de avanzar hacia todos ellos de manera conjunta. Por eso, el Programa y Presupuesto de la OIT 2018-2019 ha hecho un esfuerzo por visibilizar las múltiples contribuciones que desde la Oficina se aportarán para su cumplimiento. Desde la Oficina se prestará especial importancia al monitoreo de aquellos indicadores de los que la OIT es custodio y que se vinculan a varios ODS: el 1, el 5, el 8 y el 10. Con la intención de lograr información confiable para reportar a estos indicadores, se está trabajando con las instituciones competentes de los países en áreas como protección social y estadísticas laborales, entre otras.

444. En el ámbito regional, la OIT, como miembro del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, ha participado en las reuniones del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (México, 2017 y Santiago, 2018) y ha contribuido con la documentación correspondiente. Además, ha concurrido al logro de la meta 8.5 del ODS 8 con el lanzamiento regional de la Coalición Internacional sobre Igualdad Salarial (EPIC, por sus siglas en inglés) en Panamá en 2018 y a la meta 8.7 a través de la Iniciativa Regional sobre el trabajo infantil, con un aporte sustantivo a la organización de la IV Conferencia mundial sobre la erradicación sostenida del trabajo infantil (Argentina, 2017).

445. En un esfuerzo por eliminar duplicaciones y optimizar los esfuerzos, los 18 países y territorios del Caribe han colaborado en la elaboración de un Marco Multinacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MANUD) para 2017-2021, de índole regional. En este campo, la OIT continúa apoyando la participación de los mandantes tripartitos en los procesos nacionales de consulta. Este MANUD contribuye al logro de los ODS, a la Trayectoria de Samoa (Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo) y a otros marcos de desarrollo nacional de los países cubiertos.

446. En el ámbito nacional, la OIT ha participado activamente en la elaboración de los MANUD, focalizando sus esfuerzos en lograr que la agenda de trabajo decente quedara reflejada como corresponde y que los actores sociales contribuyeran a las discusiones de los temas laborales. De la misma manera, se están realizando acciones para cooperar con los países en la recogida de información para presentar los informes voluntarios. Sin embargo, uno de los retos que enfrenta

la OIT es la falta de oficinas en todos los países, lo que dificulta su participación cotidiana en este tipo de ejercicios.

**447.** En este sentido, se destacan casos como el de Costa Rica: el primer país en suscribir un Pacto Nacional por el Cumplimiento de los ODS, con la participación del Gobierno, refrendado por los actores sociales, que integran la estructura de gobernanza de la Agenda 2030 en el país. En Argentina, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas Sociales vinculó los ODS con las 100 prioridades del Gobierno, de las cuales, alrededor del 20% se vinculan con el ODS 8. En México, se instaló un Comité técnico especializado en desarrollo sostenible, presidido por la Presidencia y el INEGI, y un Consejo Nacional de la Agenda 2030, y se ha desarrollado un plan de ejecución.

**448.** Por otro lado, dentro de los esfuerzos realizados por los países para priorizar acciones en el marco de la amplia Agenda 2030, el avance en la agenda de trabajo decente ha sido incluido como una prioridad en un número importante de países, tal y como se reporta en los informes nacionales voluntarios de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú y Uruguay.

## XX. El futuro del trabajo

**449.** En el marco de la conmemoración del centenario de la OIT se vienen implementando siete iniciativas, entre las cuales la iniciativa del Futuro del Trabajo busca abordar los cambios que experimenta el mundo del trabajo. En cuanto a la primera fase de esta iniciativa, 26 países de la región han participado en diálogos nacionales o regionales tripartitos, en los cuales se han abordado temas como trabajo y sociedad; trabajo decente para todos; la organización del trabajo y la producción; y la gobernanza del trabajo.

**450.** La OIT ha elaborado publicaciones que contribuyen a la iniciativa del Futuro del Trabajo. Como parte de un informe técnico regional, en 2016 se encuestaron jóvenes de 26 países de la región para conocer su percepción y expectativas sobre el futuro del trabajo. La edición de 2016 del Panorama Laboral de América Latina y el Caribe dedicó una sección a explorar la tendencia de algunos factores asociados al futuro del trabajo, así como sus efectos en el mercado laboral.

**451.** En 2017, los artículos *El futuro del trabajo, el empleo y las competencias en América Latina y el Caribe*<sup>79</sup> y *La metamorfosis del trabajo en América Latina y el Caribe*<sup>80</sup> analiza las diferentes realidades de la región en cuanto al mundo de la producción y el trabajo, agrupando aquellos factores que pueden inducir cambios y ser determinantes para el futuro del trabajo. De la misma manera, en 2017 se publicó el reporte *El Futuro de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe* que analiza las brechas y desafíos de la formación profesional en la región, proponiendo una serie de lineamientos para promover y fortalecer los sistemas de formación para el trabajo y para la vida.

**452.** En 2018 se publicó el reporte *El Futuro de la Protección Social en América Latina y el Caribe* que contiene un panorama de los avances y retos en materia de protección social en la región y aborda los nuevos temas que han surgido en relación con la protección social a causa de las nuevas tendencias asociadas con el presente y el futuro del trabajo. Adicionalmente, se publicó un documento que discute las tendencias de factores asociados al futuro del trabajo en Perú y sus efectos en el mercado laboral.

79 Revista Pensamiento Iberoamericano. Juventud, Emprendimiento y Educación. 3ra Época. Número 2. Pp 54-66.

80 Revista Integración y Comercio: Año 2: No. 42: Agosto, 2017: Robot-lución: el futuro del trabajo en la integración 4.0 de América/Pp. 70-83.

**453.** En Argentina, el 3 de Mayo de 2018 la OIT junto con el Centro para la Evaluación de Políticas basadas en la Evidencia (CEPE) de la Universidad Torcuato di Tella organizaron el seminario *El futuro del Trabajo: Una perspectiva desde América Latina*, que contó con la presencia tripartita así como la presencia del Ministro de Trabajo y del Ministerio de Hacienda.

**454.** Por otro lado, en línea con la iniciativa del Futuro del Trabajo, ACTRAV organizó en 2016 un taller regional sobre negociación colectiva, cláusulas de igualdad de género y su vínculo con el futuro del trabajo. ACT/EMP organizó en este mismo año un foro empresarial sobre el futuro de la productividad en América Latina, espacio donde se discutió un estudio de OIT que aborda el estado de algunos factores que permiten el desarrollo sostenible de las empresas, poniendo sobre la mesa una serie de recomendaciones de mejora.

**455.** Y como actividad central sobre el futuro del trabajo destaca la 19a Reunión Regional Americana que está enfocada precisamente en hacer una amplia reflexión sobre el tema.







ISBN 978-92-2-031233-9



9 789220 312339