

**Década del Trabajo Decente
en las Américas: 2006-2015**

**Primer balance y perspectivas
de la Agenda Hemisférica**

Decimoséptima Reunión Regional Americana
Santiago de Chile, diciembre de 2010

Década del Trabajo Decente en las Américas: 2006-2015

Primer balance y perspectivas de la Agenda Hemisférica

Informe del Director General

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Primera edición 2010

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 y los productos electrónicos 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.

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

Índice

	<i>Página</i>
Abreviaturas y siglas	vii
Introducción.....	ix
I. El contexto sociopolítico, 2006-2010	1
II. Las políticas sociolaborales en la región en el período 2006-2010 y las áreas estratégicas de la Agenda Hemisférica.....	9
1. Crecimiento promotor del empleo.....	9
1.1. Evolución de la actividad económica	10
1.2. Evolución del empleo, desempleo e informalidad	12
1.3. Evolución de los salarios.....	17
1.4. Políticas específicas de crecimiento del empleo y los salarios	21
1.5. Políticas sociolaborales frente a la crisis de 2008.....	35
2. Aplicación y ejercicio efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo	40
2.1. Ratificación de convenios	41
2.2. La libertad sindical y la negociación colectiva	43
2.3. Igualdad de género y trabajo decente	46
2.4. Trabajo infantil	55
2.5. No discriminación étnico-racial e igualdad en el trabajo	58
2.6. Trabajadores migrantes	59
2.7. Trabajo forzoso	62
2.8. VIH/SIDA	63
3. Mayor calidad y cobertura de la protección social	65
3.1. La protección social en América Latina y el Caribe	67
3.2. Cobertura en materia de salud y pensiones	72
3.3. La protección social es también una decisión de economía política.....	72
3.4. La crisis financiera y económica y las políticas de protección social.....	73
3.5. La crisis y el desempeño en protección social de los países de la región.....	73
3.6. Protección de los salarios en el contexto de la crisis.....	75
4. Promoción del diálogo social y el tripartismo.....	76
III. La acción de la OIT en América Latina y el Caribe	81
1. Acción de la OIT en América Latina y el Caribe en el área estratégica del crecimiento promotor del empleo, 2006-2010.....	86
1.1. La fase anterior a la crisis financiera y económica, 2006-2008	86
1.2. La OIT y la crisis financiera y económica mundial	91

2.	Acción de la OIT en América Latina y el Caribe en el área estratégica de la aplicación y el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales en el trabajo, 2006-2010	96
2.1.	Normas internacionales del trabajo	96
2.2.	Trabajo infantil	99
2.3.	Libertad sindical y negociación colectiva	102
2.4.	Igualdad de género y trabajo decente	105
2.5.	VIH/SIDA	110
2.6.	Trabajo forzoso	112
3.	Acción de la OIT en América Latina y el Caribe en el área estratégica de la calidad y cobertura de la protección social, 2006-2010	113
4.	Acción de la OIT en América Latina y el Caribe en el área estratégica del diálogo social y el tripartismo, 2006-2010	116
IV.	Las políticas laborales en la región (2006-2010) y la Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente: síntesis	119
 Anexos		
1.	Gráficos y cuadros estadísticos	125
2.	Pacto Mundial para el Empleo: Políticas aplicadas en la región	129
3.	Políticas desarrolladas a nivel mundial frente a la crisis	133

Abreviaturas y siglas

ACT/EMP	Oficina de Actividades para los Empleadores
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores
AHTD	Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente
BID/FOMIN	Banco Interamericano de Desarrollo/Fondo Multilateral de Inversiones
CARICOM	Comunidad del Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPALSTAT	Base de datos de la CEPAL (estadísticas e indicadores sociales, económicos y medioambientales)
CIMT	Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo
CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CSA	Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas
FSAL/ACTRAV	«Fortalecimiento de los sindicatos ante los nuevos retos de la integración en América Latina»; proyecto multilateral de ACTRAV
ILOLEX	Base de datos sobre las normas internacionales del trabajo de la OIT
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIPYME	Microempresas y pequeñas y medianas empresas
MYPE	Microempresas y pequeñas empresas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Oficina Internacional del Trabajo; Organización Internacional del Trabajo
OIT/SIALC	Sistema de Información y Análisis Laboral para América Latina y el Caribe
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREJAL	Proyecto «Promoción del Empleo Juvenil en América Latina»
SSOS	Proyecto «Seguridad Social para Organizaciones Sindicales»
TIC	tecnologías de la información y la comunicación
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
VIH	virus de inmunodeficiencia humana

Introducción

Trabajo decente: orientación central de la acción de la OIT

1. La Memoria del Director General presentada en la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 1999) planteó el trabajo decente como la noción orientadora fundamental de la acción de la OIT. En dicha Memoria, el Director General sostuvo que, para contribuir a los avances de los países hacia el trabajo decente, la OIT debía considerar el contexto sociopolítico en el que actuaba así como las características del desarrollo en los países y sus resultados en las últimas décadas. Según observaba, aun cuando la globalización, la liberalización de los mercados y las políticas de ajuste adoptadas habían generado en muchos países equilibrios macroeconómicos positivos, éstos parecían no traducirse necesariamente en mayores niveles de igualdad y progreso; al mismo tiempo, advertía sobre el comportamiento persistentemente cíclico de las economías, entre fases de avance y crisis ¹.

2. El Director General señaló entonces que el trabajo decente constituía «una reivindicación mundial con la que están confrontados los dirigentes políticos y de empresa de todo el mundo. Nuestro futuro común depende en gran parte de cómo hagamos frente a ese desafío», en un escenario donde «la mundialización ha hecho del ‘ajuste’ un fenómeno universal, para los países ricos y los pobres por igual. Está cambiando la pauta misma del desarrollo y sus derroteros a largo plazo y reconfigurando los modelos de distribución de los ingresos de manera desigual (...) La OIT habrá de ocuparse de tales crisis periódicas de ajuste y desarrollo en los diez años próximos, por lo que debe organizarse con tal fin (...) La OIT tiene que discurrir una respuesta política basada en su competencia y sus ideales propios y que se adapte a la diversidad de las necesidades regionales (...) Debe intervenir en el debate internacional sobre los futuros sistemas de gobernación con fines de estabilidad económica y de desarrollo justo» ².

3. El tripartismo, la libertad sindical y la negociación colectiva constituyen pilares fundamentales del trabajo decente, conforme lo señala la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, de 2008.

Una Agenda Hemisférica para la promoción del trabajo decente en las Américas

4. A partir de estos planteamientos, en el informe del Director General a la XVI Reunión Regional Americana ³, realizada en Brasilia en mayo de 2006, se propuso una Agenda Hemisférica para el período 2006-2015, que contenía objetivos orientados a poner en marcha una acción de la OIT coherente con los planteamientos del Director General presentados en la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Es decir, contribuir con orientaciones para que sus mandantes (los gobiernos, y las organizaciones de trabajadores y de empleadores) diseñen políticas sociales y laborales basadas en la concepción del trabajo decente, a través de los Programas Nacionales de Trabajo Decente (PNTD) en un proceso de diálogo tripartito y con la cooperación técnica de la OIT organizada en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) y de iniciativas específicas de asistencia a los mandantes.

¹ OIT: *Trabajo decente*, Memoria del Director General a la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999.

² *Ibíd.*, págs. v, 5 y 6.

³ OIT: *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*, Informe del Director General a la XVI Reunión Regional Americana, Brasilia, 2006.

5. La Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente (en adelante, AHTD) fue estructurada adecuando los cuatro objetivos estratégicos de la OIT a los desafíos propios de la región en torno al trabajo decente:

- promover y cumplir las normas sobre derechos laborales y, muy especialmente, los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- crear mayores oportunidades de trabajo para hombres y mujeres y promover la creación de más y mejores empresas;
- ampliar el alcance y la eficacia de la protección social, y
- fortalecer el tripartismo y el diálogo social.

Estos objetivos se complementan con otros cinco objetivos transversales, fundamentales para la OIT: promover una globalización justa; superar la pobreza a través del trabajo; garantizar la igualdad de género y evitar toda forma de discriminación; potenciar la influencia de las normas internacionales del trabajo en el desarrollo; y ampliar la influencia de los interlocutores sociales, el diálogo social y el tripartismo.

Cuatro años después de la formulación de la Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente: Un balance intermedio de los progresos de los países de las Américas con respecto a los objetivos de la AHTD

(Del Consenso de Mar del Plata, IV Cumbre de las Américas, noviembre de 2005, a la Cumbre de Líderes del G-20, Toronto, junio de 2010)

6. Al cabo de más de cuatro años de la propuesta de una Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente, la OIT consideró necesario hacer un balance destinado a que la XVII Reunión Regional Americana dispusiera de un análisis de los resultados en materia de trabajo decente alcanzados por los países de la región en el período 2006-2010, tomando como referencia los propósitos y objetivos de la AHTD y la acción de la OIT de apoyo a las políticas de los países orientadas en esta perspectiva.

7. El balance se concentra en el período transcurrido desde el **Consenso de Mar del Plata** (IV Cumbre de las Américas, noviembre de 2005) hasta la Cumbre de Líderes del G-20 (Toronto, junio de 2010), teniendo presente que antes y después de estas reuniones ha habido varias instancias que han precedido y proseguido este proceso. Se considera que Mar del Plata fue, en la región americana, el hito inmediatamente anterior a la presentación de la AHTD. Asimismo, se distingue a la **Cumbre de Líderes del G-20 en Toronto** como el hito internacional más reciente, en que las economías más desarrolladas reafirmaron la importancia del trabajo decente y de las contribuciones de la OIT ante la crisis financiera y económica global como factores relevantes a considerar para la formulación de las políticas económicas y sociales. La Cumbre de Líderes del G-20 en Toronto, siguiendo los planteamientos de la Cumbre de Líderes del G-20 celebrada en Pittsburgh, en septiembre de 2009, y de la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 que tuvo lugar en Washington, en abril de 2010, manifestó en su Declaración de junio de 2010 que atribuía «la más alta prioridad a salvaguardar y fortalecer la recuperación» y a «las próximas medidas que deberíamos adoptar para asegurar un pleno regreso del crecimiento con trabajos de calidad (...)». Además, los líderes del G-20 recalcaron: «Nosotros valoramos las recomendaciones que nuestros Ministros de Trabajo y Empleo, reunidos en abril de 2010, hicieron sobre el impacto en el empleo de la crisis económica global. (...) Reafirmamos nuestro compromiso de alcanzar un crecimiento con alto coeficiente de empleo y de ofrecer protección social a nuestros ciudadanos más vulnerables. Una política eficaz del empleo debe colocar el empleo de calidad en el corazón de la recuperación. Apreciamos la labor conjunta de la OIT y la OCDE que tiene por objeto establecer una estrategia de formación que contribuya a dotar a la fuerza de trabajo con las competencias necesarias para desempeñar los empleos de hoy y de mañana». Al respecto, el Director General observó que «Establecer la confianza no se trata sólo de calmar a los mercados financieros, sino también de

lograr que los ciudadanos confíen en que los líderes están implementando las políticas de manera equitativa»⁴.

8. Al circunscribir el balance al período entre la Cumbre de Mar del Plata de 2005 y la Cumbre de Líderes del G-20 celebrada en Toronto en 2010, este informe busca dar cuenta de una etapa en que los gobiernos de la región y sectores de trabajadores y de empleadores, así como otros actores sociales y políticos, considerando el contexto internacional, comenzaron a formular nuevas orientaciones con respecto a diversas materias de política sociolaboral, tal como paralelamente estaba ocurriendo también en buena parte del mundo. Estas orientaciones incorporan diversos análisis de los diseños previos de las políticas de desarrollo y de sus resultados, especialmente en la gestión de crisis anteriores. En este escenario, los planteamientos de la OIT, y en especial los que formuló en 1999 en la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, así como sus propuestas para enfrentar la crisis financiera y económica mundial de 2008, que surgieron de los debates de sus mandantes, encuentran un espacio apropiado para potenciar esas nuevas perspectivas tanto a nivel regional como internacional.

9. Como se señala en el prólogo de la Agenda Hemisférica, es «especialmente a partir de 2003» cuando comienza a consolidarse «el convencimiento de que la generación de trabajo decente, tal como lo define la OIT, constituye la mejor vía para superar la pobreza y afianzar la gobernabilidad democrática»⁵.

10. En las Américas, este convencimiento ha venido reflejándose en las conclusiones de la Conferencia Regional del Empleo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (Buenos Aires, abril de 2004), de la Conferencia Regional Andina sobre Empleo (Lima, noviembre de 2004), del Foro Tripartito Subregional para el Empleo (Tegucigalpa, junio de 2005), del Foro Tripartito de Empleo del Caribe (Barbados, octubre de 2006) y de la XIII, XIV y XV Conferencias Interamericanas de Ministros del Trabajo (Salvador de Bahía, septiembre de 2003, Ciudad de México, septiembre de 2005 y Puerto España, septiembre de 2007, respectivamente), así como en las declaraciones de los Jefes de Estado y de Gobierno hechas en las Cumbres Iberoamericanas (Santa Cruz, noviembre de 2003, San José de Costa Rica, octubre de 2004, y Salamanca, octubre de 2005), en la III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (Guadalajara, mayo de 2004) y en la Cumbre Americana de Nuevo León (Monterrey, julio de 2009). Particular mención requiere la Declaración de Buenos Aires de 2009, *Enfrentar la crisis con desarrollo, trabajo decente y protección social*⁶, documento de alta relevancia en el que la XVI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) afirmó su compromiso con el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT y con los principios relativos a los derechos fundamentales en el trabajo, sosteniendo al mismo tiempo la importancia del papel proactivo del Estado, y de una articulación virtuosa con el emprendimiento privado, en la promoción del empleo y la protección de los derechos de los trabajadores y trabajadoras. Esta Declaración constituye además un planteamiento y un programa de acción asumido en forma integral por los países firmantes, lo que le otorga particular importancia como referencia orientadora para las políticas sociolaborales que están comenzando a desplegarse en la región, en especial a partir de la crisis financiera y económica global de fines de 2008. Asimismo, cabe destacar la Declaración de los Ministros de Trabajo del MERCOSUR suscrita en el marco de la 98.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2009), en la cual se señala la necesidad de enfrentar la crisis con políticas comunes que tengan como objetivo fundamental la preservación de los empleos y una acción proactiva del sector público⁷.

11. A nivel mundial, varias reuniones internacionales efectuadas entre 2005 y 2010 concluyeron con declaraciones que asumieron el trabajo decente como una perspectiva estratégica global. Así, por ejemplo, en la Declaración del G-8 de junio de 2009, celebrada en L'Aquila, Italia, se apoyó el Pacto Mundial para el Empleo. Igualmente, el concepto de trabajo decente fue

⁴ Véase, en http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--es/WCMS_142400/index.htm, el comunicado de prensa del 28 de junio de 2010.

⁵ OIT: *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*, op. cit., pág. viii.

⁶ CIMT: *Enfrentar la crisis con desarrollo, trabajo decente y protección social*, Declaración de la XVI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo, Buenos Aires, Argentina, 6-8 de octubre de 2009.

⁷ Véase http://oit.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2317:ministros-del-trabajo-del-mercosur-defienden-la-preservacion-del-empleo-frente-a-la-crisis&catid=117:ultimas-noticias&Itemid=1305.

reconocido como elemento central de las políticas de empleo y desarrollo en la Cumbre de Líderes del G-20 (Pittsburgh, septiembre de 2009), y en la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 (Washington, abril de 2010). Entre los fundamentos asumidos por estos eventos figuran, de manera muy principal, la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la 97.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, junio de 2008), y el documento *Para recuperarse de la crisis: un Pacto Mundial para el Empleo*, adoptado unánimemente por la 98.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, junio de 2009). Este último documento constituye uno de los planteamientos más relevantes que han contribuido al debate y toma de decisiones a nivel internacional.

Estructura del informe

12. Este balance de los resultados de las políticas sociales y laborales entre 2006 y 2010 se concentra en el progreso que han logrado los países hacia los objetivos de trabajo decente establecidos por la Agenda Hemisférica en 2006. El informe ha sido concebido de modo tal que permita ofrecer una contextualización conceptual y del entorno sociopolítico en cuyo marco se han cristalizado las acciones de los gobiernos en materia laboral y la contribución de la OIT.

13. El informe se ha estructurado en cuatro capítulos, que siguen a esta introducción. En el primer capítulo se analiza el contexto social y político del período 2006-2010, marcado por la crisis financiera y económica global de 2008. En el segundo capítulo se describen los avances logrados en el mismo período por los países de la región hacia la realización de los objetivos de las cuatro áreas estratégicas descritas en la AHTD. A continuación, el tercer capítulo presenta la acción de la OIT en el período 2006-2010, en especial su contribución a las políticas de los gobiernos, y la aportación de los mandantes al logro de las metas relacionadas con las propuestas de la Agenda Hemisférica. El cuarto capítulo presenta una síntesis que recoge las principales observaciones derivadas del estudio.

14. Este informe se basa en aportaciones recibidas de los cuatro sectores de la OIT en la sede y de las distintas oficinas regionales, así como de los programas Sistema de Información y Análisis Laboral para América Latina y el Caribe (OIT/SIALC), Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso (SAP-FL) y Programa sobre el VIH/SIDA y el Mundo del Trabajo (ILO/AIDS), del proyecto «Promoción del Empleo Juvenil en América Latina» (PREJAL), del Servicio de Migraciones Internacionales (MIGRANT), de la Oficina para la Igualdad de Género (GENDER), del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES) y del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR). También incluye información facilitada por la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP), la Confederación Sindical Internacional/Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSI/CSA), la Organización Internacional de Empleadores (OIE), los gobiernos, los Equipos de Trabajo Decente y las oficinas de la OIT en los países de América Latina y el Caribe. De forma complementaria se utiliza información aportada por otras agencias, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Foro Económico Mundial (WEF).

I. El contexto sociopolítico, 2006-2010

15. Cuatro grandes tendencias caracterizan el desempeño de los países de las Américas en términos sociales y políticos durante el período **2006-2010**, en torno a las cuales es necesario contextualizar el desarrollo de las políticas sociales y laborales.

i) Las políticas de los gobiernos en el período, en especial desde la crisis financiera y económica de fines de 2008, se han caracterizado por la búsqueda de una mayor sinergia entre el crecimiento, el equilibrio macroeconómico con mejores resultados de empleo de calidad y la protección social para un desarrollo sostenido y sustentable

16. Diversas evidencias indican que, tanto en los países como a nivel regional y subregional, en 2006-2010 se han fortalecido y priorizado, en mayor medida que en períodos anteriores, políticas sociolaborales orientadas hacia diseños que contemplan un papel más proactivo del sector público en materia de empleo, ingresos y redes de protección social. Estas políticas impulsan también el desarrollo de las capacidades de emprendimiento público y privado para la generación de empleos de calidad así como la promoción de empresas sustentables, y buscan asimismo elevar la competitividad promoviendo el diálogo tripartito entre los actores sociales. Todo esto ha contribuido a revalorizar la acción del Estado en relación con la economía y el empleo, y a promover al mismo tiempo una mayor articulación público-privada, permitiendo enfrentar en mejores condiciones la crisis financiera y económica de fines de 2008.

17. Esta tendencia se advertía antes de 2006 en varios países, como la Argentina, Brasil y Uruguay, que dieron nuevos énfasis a sus políticas públicas desde 2003, fortaleciendo aspectos que después comenzarían a aplicarse en más países de la región. Asimismo, en diferentes foros internacionales y reuniones regionales entre 2006-2010, dichas orientaciones cobraron mayor relieve, con planteamientos innovadores para el desarrollo sostenido y sustentable. Los actores sociales, gobiernos y organismos internacionales están impulsando políticas innovadoras y siguen con atención sus resultados, particularmente las que se aplicaron ante la crisis de fines de 2008. En algunos países se han llevado a cabo diálogos bipartitos o tripartitos para analizar estas cuestiones (por ejemplo, el Acuerdo Tripartito sobre Empleo en Chile y el Acuerdo Tripartito de Emergencia Económica y Laboral en Zonas Francas en Nicaragua, entre otros).

18. Con frecuencia, estas nuevas orientaciones han comenzado a aplicarse en la región, según diversos analistas ⁸, después de evaluar los resultados alcanzados en materia de superación de las desigualdades, de mayor integración social y progreso socioeconómico, que, en muchos casos, se han considerado insuficientes y, en parte, resultado de los modelos de desarrollo seguidos desde la década de los setenta fundados directa o indirectamente en el llamado Consenso de Washington de 1989 y en sus antecedentes previos, en especial varios planteamientos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial al inicio de esa década. Tanto en el diseño de estrategias frente a estos resultados más estructurales en materia de equidad como ante la crisis

⁸ Véase evidencia al respecto en Gert Rosenthal (2009): «La crisis financiera y económica de 2008 y su repercusión en el pensamiento económico», en *Revista CEPAL* núm. 100, abril de 2010; Ricardo Ffrench-Davis (2010): «Macroeconomía para el empleo decente en América Latina y el Caribe», artículo presentado al Encuentro Crecimiento y Empleo, Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 13 de enero de 2010, y al Taller con Especialistas de la OIT, en marzo de 2010; y Joseph Stiglitz: «Crisis mundial, protección social y empleo», en *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, vol. 128 (2009), núm. 1-2.

financiera y económica de 2008, se ha extendido una perspectiva que revaloriza la capacidad proactiva del Estado, así como la aplicación de políticas anticíclicas ⁹ para asegurar mejores niveles de protección social a los ciudadanos, especialmente ante las crisis económicas internacionales. En la XVI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de octubre de 2009, los gobiernos plantearon la importancia de considerar un papel más activo del Estado ¹⁰. Asimismo, el Presidente de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, en el XXXIII período de sesiones de la CEPAL, que tuvo lugar en Brasilia del 30 de mayo al 1.º de junio de 2010, manifestó lo siguiente: «El mundo espera muestras de liderazgo. Es la hora de la política, llegó el momento de la igualdad» ¹¹.

19. En el marco de estos procesos se están abriendo nuevos debates sobre los fundamentos conceptuales de los modelos de desarrollo, que desde hace bastantes años habían atraído el interés de la OIT. Así quedó de manifiesto en la Memoria del Director General a la 87.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1999), en la que se subrayó la preocupación por los resultados en términos de equidad y oportunidades del modelo de desarrollo predominante. Refiriéndose a los procesos de reestructuración entonces en curso a nivel mundial, el Director General señaló en ese documento:

La respuesta política clásica la formularon las instituciones de Bretton Woods en el decenio de 1980, a raíz de la crisis de la deuda, y la aplicaron más tarde las economías en transición. Se basaba en dos supuestos esenciales, a saber: los mercados son capaces por sí solos de promover el crecimiento, y son casi suficientes para asegurar la estabilidad social y la democracia política. Fundamentalmente, la estrategia para el éxito estribaba en transferir al mercado las funciones del Estado en materia de regulación (...) El empleo era un mero aditamento de tales políticas. El cometido de los mercados de trabajo se limitaba a garantizar una adaptación flexible a la evolución del nivel de la demanda. La gobernanación mundial consistía en la aplicación de esas normas por las organizaciones internacionales responsables del ajuste y de la estabilización financiera, de la liberalización del comercio y del desarrollo económico.

Esos principios ejercieron una gran influencia porque eran muy simples y universales. Impusieron la disciplina macroeconómica necesaria y una nueva mentalidad competitiva y creadora a la economía. Desbrozaron el camino para la utilización de nuevas tecnologías y de nuevos métodos de gestión, pero confundieron los medios técnicos de acción — por ejemplo, la privatización y la liberalización — con los fines sociales y económicos del desarrollo. Se volvieron muy rígidos y no tuvieron suficientemente en cuenta el contexto social y político de los mercados. Sus repercusiones en la vida de los individuos y de las familias fueron en algunos casos desastrosas» ¹².

20. Una década después, en su Memoria a la 98.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2009, el Director General recordó lo anterior al referirse a la crisis financiera y económica mundial de fines de 2008:

Desde el principio, la OIT expresó muchas inquietudes en relación con los valores y sesgos ideológicos que inspiraron el Consenso de Washington y cuestionó sus resultados previsibles (...) En el informe *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización declaró: «El actual proceso de globalización está produciendo resultados desiguales entre los países y dentro de ellos. Se está creando riqueza, pero son demasiados los países y las personas que no participan de los beneficios (...) Esas desigualdades globales son inaceptables desde el punto de vista moral e insostenibles desde el punto de vista político.». Hemos criticado esa situación, y ahora tenemos que contribuir a corregirla. En virtud de la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, estamos comprometidos a hacer de la justicia social y de la globalización equitativa los principales motores del futuro ¹³.

⁹ OIT: *Proteger a las personas y promover el empleo: Un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social*. Informe de la OIT a la Cumbre de los líderes del G-20, Pittsburgh, 24-25 de septiembre de 2009.

¹⁰ CIMT: *Enfrentar la crisis con desarrollo, trabajo decente y protección social*, op. cit., pág. 1, punto 1.

¹¹ Véase <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/8/39738/P39738.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/ps33/tpl/top-bottom.xsl>, 1.º de junio de 2010.

¹² OIT: *Trabajo Decente*. Memoria del Director General a la 87.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, op. cit., pág. 6.

¹³ OIT: *Enfrentando la crisis mundial del empleo: La recuperación mediante políticas de trabajo decente*, Memoria del Director General a la 98.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009, pág. 1.

21. Esta visión de los resultados del proceso de globalización no significa un regreso a los modelos de desarrollo que predominaron entre los años cuarenta y comienzos de los setenta en América Latina, sino que a partir del aprendizaje y las lecciones resultantes de esas experiencias anteriores, en las cuales también hubo resultados de desigualdad e inequidad, y de las experiencias posteriores a los años setenta, se han buscado nuevas estrategias. Dichas estrategias se basan en el fortalecimiento de los vínculos entre el crecimiento y la estabilidad macroeconómica y fiscal, con la exigencia de resultados de progreso y protección para las personas. De este modo, se valorizan los resultados en cuanto al equilibrio macroeconómico, la estabilidad fiscal y la inversión productiva resultantes de la adecuada conducción de los países en estos ámbitos, los cuales han contribuido a fortalecer la capacidad de respuesta frente a la crisis, al mismo tiempo que se pone el acento en el objetivo prioritario de que el crecimiento garantice mejores y mayores resultados en materia de equidad, en un marco de democracia política y social en que la acción pública desempeñe un papel activo.

22. Si bien estas políticas pueden abrir nuevas oportunidades para avanzar hacia el trabajo decente, desde su puesta en práctica la región no parece haber alcanzado todavía resultados suficientes como para superar las barreras al pleno ejercicio de los derechos fundamentales en el trabajo, disminuir las desigualdades de ingresos y oportunidades, y erradicar las distintas formas de discriminación y las condiciones de pobreza. Así lo indica el informe conjunto de la OIT y la CEPAL sobre los avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹⁴ y los estudios sobre desarrollo humano del PNUD¹⁵.

23. Uno de los nuevos instrumentos ha sido el Pacto Mundial para el Empleo, adoptado por los mandantes tripartitos de la OIT en la 98.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2009). Este Pacto provee un conjunto de orientaciones, conceptos y políticas con importantes contribuciones para dotar a estas nuevas formulaciones de contenidos y líneas estratégicas orientadas al logro de resultados que conduzcan al diseño de un desarrollo sustentable y con justicia social. Entre estos figuran el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y, en general, del sistema normativo de la OIT, la promoción de la igualdad de género, el derecho de todos a un piso de protección social, la sustentabilidad ambiental, el fomento de la participación y del diálogo social, y la promoción del emprendimiento y las empresas sostenibles como factores esenciales para la recuperación y el desarrollo¹⁶.

24. En ese marco, las organizaciones de trabajadores¹⁷, tomando como referencia la Declaración sobre la Justicia Social (2008) y el Pacto Mundial para el Empleo (2009), se comprometieron a impulsar en sus respectivos países los procesos de consulta recomendados por el Pacto, así como a estimular la respuesta desde sus organizaciones en torno a los requerimientos sobre las empresas sostenibles e incorporarlas a los procesos de formación y autorreforma sindical en curso. La Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA) y los sindicatos miembros formularon la Plataforma Continental Sindical para la Seguridad Social. Asimismo, las organizaciones de empleadores¹⁸ se comprometieron a trabajar en estrecho contacto con sus miembros para ayudarles a: hacer uso de las propuestas del Pacto en el plano nacional; iniciar y profundizar la cooperación con otras organizaciones regionales e internacionales para promoverlo y buscar oportunidades de colaboración; y trabajar en estrecho contacto con la OIT, las organizaciones de trabajadores y el movimiento sindical internacional a fin de hacer realidad los objetivos fundamentales del Pacto Mundial para el Empleo.

¹⁴ OIT/CEPAL: *Informe interagencial sobre los avances en el cumplimiento de la Meta 1.B de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, mayo de 2010.

¹⁵ Véanse los *Informes sobre Desarrollo Humano* por países, 1990-2010, del PNUD (<http://hdr.undp.org/es/países/>).

¹⁶ OIT: *Para recuperarse de la crisis: un Pacto Mundial para el Empleo*, OIT, Ginebra, 2009.

¹⁷ CSA-CTRAV: *Formación sindical sobre el Pacto Mundial para el Empleo, trabajo decente y desarrollo sostenible*. Montevideo, 1-3 de marzo de 2010.

¹⁸ Organización Internacional de Empleadores: *Pacto Mundial para el Empleo. Guía para los empleadores*, 2009.

ii) Se observa mayor estabilidad de los regímenes democráticos, aunque subsiste cierta insatisfacción con respecto a algunos de sus resultados y a la eficacia de sus instituciones

25. La Agenda Hemisférica señala que el contexto sociopolítico resulta fundamental para la generación de trabajo decente y para avanzar en los objetivos estratégicos y transversales que ésta plantea. En ese marco, cobra importancia el papel proactivo del Estado y su adecuada articulación con la actividad empresarial y la creación de más y mejores empresas sustentables, a fin de conducir a los países a mayores logros en materia de justicia social, ejercicio de derechos ciudadanos, estabilidad política y un ambiente apropiado y seguro para el desarrollo económico y el emprendimiento, en la perspectiva de potenciar la capacidad de las sociedades y de lograr avances sustantivos en materia de trabajo decente.

26. La Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente (AHTD) y la OIT sostienen que la generación de trabajo decente requiere de instituciones públicas sólidas en las que prevalezca el ejercicio del Estado de derecho, marco que constituye una contribución fundamental al fortalecimiento de la democracia. Las condiciones del mercado de trabajo en los países son un factor clave para el funcionamiento democrático de los gobiernos y de los sistemas políticos y, por tanto, inciden en la estabilidad y gobernabilidad de la democracia.

27. La región ha logrado importantes progresos en términos de fortalecimiento de la institucionalidad democrática desde 1985, de acuerdo con un estudio del PNUD sobre la democracia en América Latina ¹⁹. El estudio advierte, sin embargo, diversos grados de insatisfacción de los ciudadanos con los resultados sobre la superación de los problemas que les preocupan prioritariamente: la falta de empleo y su baja calidad; la erradicación de la pobreza; la reducción más acelerada de las condiciones estructurales que generan desigualdades económicas y limitan el acceso a mejores oportunidades; y la superación plena de todas las formas de discriminación, entre otros. También muestra que, a pesar de esta insatisfacción, las personas con una opinión favorable sobre la democracia (43 por ciento) son mayoría respecto de quienes se definen como «no demócratas» (26,5 por ciento), mientras que los «ambivalentes» llegan al 30,5 por ciento.

28. En la misma línea, la Encuesta Ecosocial de 2007, realizada en siete países de la región, muestra que, en promedio, cerca del 60 por ciento de los consultados responde que «es mejor la democracia que cualquier otra forma de gobierno», mientras que poco más del 19 por ciento sostiene que «es mejor tener un gobierno de autoridad fuerte en manos de una sola persona», y que el 17,1 por ciento señala que «da lo mismo una u otra forma de gobierno» ²⁰. Datos más recientes de Latinobarómetro para 2006 y 2008 tienden a confirmar estas afirmaciones ²¹.

29. En consecuencia, la insatisfacción con ciertos resultados de la democracia no conduce necesariamente a generar una preferencia por otros regímenes políticos, como los de carácter autoritario. Más bien, en este período y desde antes, existe una tendencia a la insatisfacción con respecto al funcionamiento y los resultados de ciertas instituciones y a la acción de algunos representantes políticos, pero esta desazón no puede asociarse a preferencias por otro tipo de régimen político.

30. El fortalecimiento de la democracia y de su calidad en la región es una meta que tiene plena vigencia, tanto por las insuficiencias que se observan en algunos países en materia de empleo, pobreza, desigualdad y exclusión como por las debilidades que se aprecian en otros en términos de gobernabilidad y solidez de la institucionalidad democrática. La generación de trabajo decente es un factor esencial para fortalecer la democracia, y a la vez es consecuencia de la mayor calidad democrática de las sociedades.

¹⁹ PNUD: *Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004.

²⁰ ECOSOCIAL: *Encuesta de Cohesión Social en América Latina*, Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile, CIEPLAN, Instituto Fernando Henrique Cardoso, Unión Europea y PNUD, 2007. Esta encuesta se aplicó en la Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, México y Perú.

²¹ Véase CEPALSTAT con base en *Opinión Pública Latinoamericana. Latinobarómetro 2006-2008*.

iii) Se comprueba una mejoría en materia de superación de la pobreza en el período 2005-2008, pero la reciente crisis financiera y económica mundial podría generar un retroceso en los próximos años

31. La AHTD hizo suyo el Objetivo de Desarrollo del Milenio de superación de la pobreza e indigencia. La OIT ha planteado que para lograr esta meta se requiere un crecimiento económico sostenido y sustentable, el fortalecimiento de las instituciones laborales y una decidida acción pública y privada a favor del empleo, junto con políticas para disminuir la desigualdad y la exclusión. El diseño de las políticas de desarrollo debe orientarse en una perspectiva integral, que incorpore los componentes estructurales de los fenómenos de pobreza, exclusión, desigualdad, desempleo y empleo precario.

32. Según la evidencia recogida ²², la irrupción de la crisis económica y financiera mundial a fines de 2008 estaría provocando un impacto negativo en la tendencia a la disminución de la pobreza registrada entre 2000 y 2008, lo que puede afectar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como señala el Director General de la OIT en el prefacio del Pacto Mundial para el Empleo: «la crisis del empleo está poniendo en peligro el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, debilitando a las clases medias, amenazando la cohesión social y erosionando la confianza en los dirigentes. (...) de hoy día al año 2015 habrá que crear unos 300 millones de puestos de trabajo nada más que para responder al ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo» ²³.

33. La incidencia de la pobreza y la indigencia ha retrocedido en América Latina desde 2006. Con base en datos sobre 18 países de la región, la CEPAL estimó que en 2007 la pobreza afectaba al 34,1 por ciento de las personas y la indigencia, al 8,1 por ciento ²⁴. Si se contrasta este resultado con el que señala la AHTD para 2005 en la región, también según la CEPAL ²⁵, se habría registrado una caída moderada de 4,5 puntos porcentuales en la pobreza entre 2005 y 2007 (la que habría pasado del 38,6 por ciento al 34,1 por ciento). De acuerdo a la misma fuente, si se examina un período mayor (2000 a 2007), la pobreza en la región habría retrocedido 8,4 puntos porcentuales (pasando del 42,5 por ciento al 34,1 por ciento).

34. Datos más recientes contenidos en el informe regional *Objetivos de Desarrollo del Milenio* ²⁶, que abarcan un período más extenso, confirman esa tendencia. Se observa en la región una disminución de la proporción de los **ocupados pobres** (que pasó del 39,9 por ciento al 26,3 por ciento entre 1990 y 2008) y de los **ocupados indigentes** (que se redujo del 17,8 por ciento al 11,3 por ciento en el mismo período). Este análisis permite constatar que la tendencia a la disminución de la pobreza era un fenómeno continuo y consistente, aunque lento. En ese período, la caída de la pobreza en el Brasil fue de 21 puntos porcentuales y en Chile, de 19 puntos porcentuales. En cambio, en el Paraguay la pobreza entre los ocupados subió seis puntos porcentuales, y en las áreas urbanas de la Argentina y las áreas rurales de Colombia se registraron leves aumentos en el mismo período. El estudio indica que la incidencia de la pobreza y la indigencia es mayor en las áreas rurales que en las áreas urbanas.

35. Especialmente desde comienzos de los años dos mil, hubo una evolución positiva de algunos indicadores del mercado de trabajo en la región, como, por ejemplo, la disminución de las tasas de desempleo y de trabajo informal. Con todo, pese a los progresos relativos logrados por lo que se refiere a las condiciones de trabajo y a la capacidad para generar empleos, extender la protección social y disminuir las desigualdades de género y étnico-raciales, en lo esencial las soluciones a estas cuestiones siguieron siendo insuficientes.

²² CEPAL: *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2008*, Santiago de Chile, 2009; CEPAL: *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe Regional. El mercado laboral entre 1990 y 2009: Evolución de los indicadores de la Meta 1.B de los ODM* (Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes), Santiago de Chile, mayo de 2010.

²³ OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, op. cit., pág. iv.

²⁴ CEPAL: *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2008*, op. cit. No hay cifras sobre este concepto respecto al Caribe ni cifras actualizadas a 2009 para América Latina.

²⁵ CEPAL: *Panorama social de América Latina 2005*, Santiago de Chile, 2006.

²⁶ CEPAL: *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe Regional*, op. cit.

36. Asimismo, aunque hubo mayor proactividad pública, orientada a una mejor armonización entre el crecimiento y la protección social en el período, es necesario ahondar más en ese sentido, en especial a raíz de la crisis financiera y económica de 2008, para avanzar hacia el logro de las metas de la AHTD. Lo anterior es necesario incluso hoy, a pesar de que, según muchos analistas, los impactos negativos de la crisis de 2008 sobre las posibilidades de generación de trabajo decente en la región han sido menos radicales de lo que se temió inicialmente.

37. La OIT sostiene que el objetivo fundamental de reducir la pobreza se alcanzará de modo permanente sólo «si se afrontan y resuelven los grandes desequilibrios existentes en los mercados de trabajo»²⁷. Ello es recogido en el informe regional *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, que identifica al **empleo productivo** como «uno de los elementos constituyentes del concepto de trabajo decente y un factor fundamental para la reducción de la pobreza»²⁸. Una relación más equilibrada entre productividad y retribución del trabajo contribuiría a la disminución de la pobreza. En los países con mejor distribución del ingreso esta correlación es más estrecha, dado que el impacto del aumento de la producción llega más rápidamente a los grupos de bajos ingresos²⁹. Una relación apropiada entre lo que el trabajador genera como riqueza y la retribución que recibe en función de su productividad y de sus competencias laborales contribuye en gran medida a que el trabajo, remunerado de manera adecuada y justa, sea una de las herramientas más importantes para mejorar la distribución de la riqueza y la equidad social.

38. En 2008, entre el 7 por ciento (Chile) y el 60 por ciento (Honduras) de **los ocupados** vivía en condiciones de pobreza, y entre el 1 por ciento (Chile) y el 40 por ciento (Honduras), en la indigencia. En el Caribe, según datos de la OIT y el Banco Mundial, el porcentaje de trabajadores que vive con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos diarios varía según los países, entre el 0,2 por ciento (Jamaica) y el 54,9 por ciento (Haití)³⁰.

39. La XVI Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo (Buenos Aires, octubre de 2009) planteó al respecto lo siguiente: «Estamos convencidos que la promoción de los niveles de empleo y la defensa de la calidad del trabajo, además de constituir un requisito para la sostenibilidad de los sistemas democráticos, es un objetivo indispensable para enfrentar el impacto de la crisis sobre las condiciones de vida de nuestros pueblos»³¹.

40. Del mismo modo, el informe regional *Objetivos de Desarrollo del Milenio*³² señala que «la falta de acceso a **empleos de calidad** es un factor determinante de la pobreza y de las desigualdades sociales que se reproducen a lo largo del tiempo y se reflejan en la elevada y persistente concentración del ingreso en la región»³³. Esto se refleja en la opinión de los ciudadanos de América Latina, que consideran el desempleo como el principal problema en sus países, según las encuestas de Latinobarómetro.

41. Tal como se señalara en el documento de la OIT titulado *Proteger a las personas y promover el empleo: De las respuestas ante la crisis, a la recuperación y el crecimiento sostenible* (2009), al referirse a los efectos de la crisis financiera y económica de 2008, «Muchos mandantes de la OIT siguen expresando inquietudes y temores en relación con la falta de crédito, las empresas en peligro, el cierre de fábricas, la pérdida de empleos e ingresos y la incertidumbre del futuro. Para las familias trabajadoras, es especialmente descorazonador que incluso las previsiones más positivas sigan considerando que el desempleo elevado será una realidad inevitable incluso mucho tiempo después de iniciada la recuperación. En las encuestas de opinión llevadas a cabo

²⁷ OIT: *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*, op. cit., pág. 7.

²⁸ CEPAL: *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe Regional*, op. cit., capítulo III, pág. 5.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, capítulo III, pág. 11.

³¹ CIMT: *Enfrentar la crisis con desarrollo, trabajo decente y protección social*, op. cit., pág. 2, punto 9.

³² CEPAL: *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe Regional*, op. cit., capítulo III, pág. 1.

³³ Hacia 2005, con excepción del Uruguay, los sueldos y salarios explicaban entre el 70,5 por ciento (Panamá) y el 92,0 por ciento (Nicaragua) de la desigualdad total del ingreso en los países de América Latina y el Caribe medida por el coeficiente de Gini.

recientemente en diferentes regiones se percibe una gran inseguridad con respecto al mercado de trabajo entre vastos sectores de la población mundial»³⁴.

iv) Se fortalece la perspectiva según la cual los procesos, problemas y oportunidades que genera la globalización tienen que enfrentarse también a nivel global, fortaleciendo el multilateralismo para favorecer la gobernanza internacional

42. Desde la crisis financiera y económica de 2008 se ha fortalecido la perspectiva de que frente a los procesos, problemas y oportunidades que abre la globalización se requieren soluciones globales. Si bien esta óptica estaba presente con anterioridad, con la irrupción de esta crisis en un escenario de creciente integración de las economías a nivel mundial, la necesidad de disponer de estrategias que incorporen una perspectiva también mundial se ha tornado más evidente. Este planteamiento de la OIT ha suscitado creciente respaldo internacional en los más altos niveles políticos. Con ocasión de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno declararon: «Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo»³⁵. Así lo reconoció también el Director General al formular el Pacto Mundial para el Empleo, en junio de 2009.

43. La *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, de junio de 2008, presenta a los líderes y a los encargados de tomar decisiones «un enfoque equilibrado que conecta con la gente y con soluciones productivas locales, y al mismo tiempo ofrece una plataforma común para la gobernanza a nivel internacional. Contribuye a la coherencia de las políticas en pro del desarrollo sostenible en el ámbito de las políticas nacionales, entre organizaciones internacionales y en la cooperación para el desarrollo, combinando los objetivos sociales, económicos y ambientales. En ese sentido, destaca que las organizaciones internacionales y regionales cuyos mandatos abarcan ámbitos conexos pueden desempeñar un importante papel en la aplicación del enfoque integrado requerido, invitándolas a promover el trabajo decente»³⁶.

44. En un reciente artículo publicado por la *Revista Internacional del Trabajo* de la OIT, el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz señala que la crisis de 2008 es una crisis generada claramente en los Estados Unidos, pero cuyas consecuencias son globales y afectan con fuerza incluso a países en desarrollo que manejaban bien sus economías³⁷. Esto significa que la crisis global debe abordarse con medidas globales, pues muchos países sólo adoptan medidas en sus economías nacionales, mientras que gran parte de los países en desarrollo carecen de recursos para implementar políticas anticíclicas. Si estas cuestiones no se consideran, agrega, no se saldrá tan rápido de la crisis, pues esto será imposible mientras una parte del mundo logre recuperarse y otra continúe sin alcanzar ese resultado.

45. En América Latina y el Caribe, así como en muchas otras partes del mundo, se han estado adoptando políticas ante la crisis que implican acciones internacionales, como indicara el Director General en el informe presentado a la Cumbre de Líderes del G-20 (Pittsburgh, septiembre de 2009³⁸). En ese documento se señalaba que las políticas desarrolladas a nivel mundial frente a

³⁴ OIT: *Proteger a las personas y promover el empleo: De las respuestas ante la crisis, a la recuperación y el crecimiento sostenible*. Comunicación del Director General de la OIT presentada a los líderes del G-20 en la Cumbre de Pittsburgh, 24-25 de septiembre de 2009. Véanse también la encuesta de la Organización Gallup de los Estados Unidos, de 13 de agosto de 2009; «Eurobarómetro 316», Unión Europea, de 27 de julio de 2009; la encuesta del diario *Reforma* de México, en Reuters, 1.º de julio de 2009; la encuesta del Centro de Productividad del Japón, en Reuters, 30 de junio de 2009; el *South China Morning Post*, de 17 de julio de 2009, y la encuesta de IPSOS, agosto de 2009, sobre Chile.

³⁵ Naciones Unidas: *Documento final de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005*. Esta declaración recoge los compromisos de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social de 1995.

³⁶ OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la 97.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 10 de junio de 2008, pág. 3.

³⁷ Stiglitz, J.: «Crisis mundial, protección social y empleo», en *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, vol. 128 (2009), núm. 1-2, págs. 1-15.

³⁸ OIT: *Proteger a las personas y promover el empleo: Un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social*, op. cit.

la crisis de fines de 2008 habían asumido, en muchos casos, acciones de alcance equivalente que priorizaban aspectos de protección social en el contexto de estrategias anticíclicas, generando así modalidades innovadoras en relación a las respuestas nacionales ante *shocks* anteriores.

46. En consecuencia, el balance del progreso hacia las metas de la Agenda Hemisférica en el marco de las políticas sociolaborales desarrolladas por los países de la región desde 2006 requiere considerar con atención esta dimensión global que contextualiza tanto los problemas como las respuestas a los mismos.

II. Las políticas sociolaborales en la región en el período 2006-2010 y las áreas estratégicas de la Agenda Hemisférica

1. Crecimiento promotor del empleo

47. La Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente señalaba en 2006 que las economías de muchos países de América Latina y el Caribe crecían con lentitud, sin promover el empleo, y que la calidad del mismo distaba mucho de los requisitos del trabajo decente. Para superar esta situación, la AHTD propuso a los países de la región una meta de crecimiento sostenido y estable de, al menos, el 5 por ciento anual durante los próximos diez años, hasta 2015, y una evolución del empleo y los salarios congruente con esa expansión.

48. En este informe se observa que, conforme a la evidencia recogida, la región superó entre 2006 y 2008 la meta de crecimiento prevista, con una expansión promedio anual del PIB el 5,2 por ciento para el período. La subregión andina alcanzó los resultados más altos en el período (6,9 por ciento), seguida por Centroamérica (6,7 por ciento) y el Cono Sur y el Caribe (5,7 por ciento). En la zona norte de América, México logró un crecimiento del 3,3 por ciento.

49. Para ese mismo período, las tasas de ocupación y el nivel del empleo formal registraron importantes aumentos, mientras que la tasa de desempleo regional cayó. Las remuneraciones medias reales mostraron también una tendencia a un incremento moderado. Sin embargo, según la OIT, pese a lo anterior, el incremento medio ponderado de las remuneraciones medias reales se mantuvo, en la mayoría de los países, por debajo del aumento de la productividad laboral, lo que sugiere que el crecimiento obtenido no logra retribuir efectivamente el valor agregado por el trabajo a la generación de riqueza.

50. La crisis financiera y económica global alteró este panorama. Esta crisis se desencadenó a fines de 2008 en los Estados Unidos, alentada por las limitaciones de un esquema de crecimiento financiero que comprendía importantes aspectos especulativos, y desde ahí se difundió a nivel mundial, afectando a la economía real y a los mercados laborales.

51. Como consecuencia de esta crisis, a fines de 2009 el producto regional se contrajo en un 1,9 por ciento respecto de 2008, y el producto per cápita, en torno al 3 por ciento. Esto se reflejó en los mercados de trabajo de los países de la región, con caídas en los niveles de empleo, aumentos en la tasa de desempleo y un mayor deterioro de la calidad de los empleos. La tasa de desempleo urbano de América Latina y el Caribe, que en septiembre de 2008 era del 7,7 por ciento, llegó a fines de 2009 al 8,1 por ciento; para fines de 2010 se prevé que alcanzará un 8,2 por ciento.

52. Los efectos de la crisis en el mercado laboral parecen haber tenido menor intensidad que la esperada, puesto que si bien el desempleo aumentó y los salarios cayeron, el impacto fue inferior a lo previsto. Esto puede atribuirse a que la región se encontraba mejor preparada que en crisis anteriores, dado que, en general, mostraba un buen nivel de equilibrio en materia fiscal, contaba con reservas internacionales y registraba un nivel inflacionario moderado. Esto permitió que los gobiernos pudiesen tener recursos y apoyo suficientes para desarrollar políticas fiscales y monetarias anticíclicas, esto es, diseños alternativos a los adoptados en las crisis anteriores, experimentadas en los últimos veinte años. La voluntad política para hacerlo deriva del largo proceso de aprendizaje y debate sobre los resultados de las políticas previas y de los contextos sociopolíticos que éstas fueron creando.

53. La recuperación económica comenzó más tempranamente de lo previsto, a mediados de 2009. Los mercados de trabajo que recibieron el mayor impacto a partir del cuarto trimestre de 2008 mostraron también indicios de estabilización a mediados de 2009 y mejoras importantes hacia fines de ese año.

54. La crisis afectó de manera diferente al empleo de hombres y mujeres. En 11 de 14 países con información disponible, la tasa de ocupación cayó más para los hombres. Sin embargo, el desempleo femenino sigue situado por sobre el masculino y las brechas de género son amplias en materia de ocupación, ingresos y acceso a empleos de calidad. A la vez, la tasa de desempleo juvenil aumentó más que la de los adultos.

55. Por otra parte, la situación de las microempresas y pequeñas empresas, así como de la formación profesional y de los servicios de empleo, muestra también un desarrollo limitado respecto de las dinámicas requeridas para alcanzar las metas que la AHTD ha sugerido respecto de estas áreas.

56. En suma, este informe muestra, con base en evidencia empírica, que en esta primera área estratégica del crecimiento promotor del empleo, debido a las políticas anticíclicas y proactivas del sector público aplicadas, y a pesar del impacto de la crisis financiera y económica, las metas sugeridas por la AHTD para 2015 podrían ser alcanzadas en la mayoría de los países de la región, en el entendido de que se mantenga la actual dinámica de recuperación y se sigan aplicando las políticas públicas pro trabajo decente. Es decir, se requiere sostener, como intentan muchos países, un diseño que asocie las políticas macroeconómicas que arrojan buenos resultados en materia de empleo de calidad, emprendimiento y protección social.

1.1. Evolución de la actividad económica

57. La evidencia recogida muestra que hasta fines de 2008 en casi todos los países de la región se había superado la meta propuesta por la AHTD de un crecimiento anual de al menos un 5 por ciento. La expansión fue impulsada por unas condiciones externas favorables, por el buen desempeño de las exportaciones de productos básicos y por el incremento de la demanda interna y de la inversión.

58. Como se puede observar en el cuadro 1, entre 2000 y 2005, antes de que se estableciera la AHTD, el promedio anual de crecimiento del PIB de la región fue del 2,9 por ciento; luego, entre 2006 y 2008, se elevó hasta un 5,2 por ciento promedio anual, impulsado en especial por las subregiones andina y de Centroamérica, cuyas economías se expandieron en un 6,9 por ciento y un 6,7 por ciento promedio anual, respectivamente. El Cono Sur y el Caribe se situaron moderadamente por sobre la tasa anual de crecimiento propuesta por la AHTD, con el 5,7 por ciento, y sólo México mostró menor dinamismo, al registrar un 3,3 por ciento promedio entre 2006 y 2008.

59. Hacia 2007 ya se había señalado el impacto negativo que podría tener en la región la crisis del mercado de crédito hipotecario de los Estados Unidos y los todavía latentes riesgos del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de este país, en un escenario de alta volatilidad de los mercados financieros internacionales. Reaparecían así factores que históricamente han mermado la capacidad de las economías de la región para crecer en forma estable en el tiempo, en particular una demanda global fluctuante, que se traduce en la subutilización de la capacidad productiva y una menor productividad. Ante los ciclos de contracción, la política macroeconómica había sido tradicionalmente procíclica, y los ajustes al mercado interno, que tenían un impacto laboral regresivo, terminaban por multiplicar en lugar de moderar el efecto de los *shocks* externos.

60. Como era previsible, la crisis financiera y económica global rompió la tendencia positiva de crecimiento registrada en los años previos en la región. Esto impidió alcanzar la meta de crecimiento de la AHTD en 2008 y significó una caída del -1,9 por ciento del PIB regional en 2009, lo que en buena medida se explica por la contracción del 9,5 por ciento de las exportaciones regionales ese año. La mayor baja del nivel de actividad se registró en México (-6,5 por ciento), seguido por la subregión andina (-0,8 por ciento) y la del Caribe (-0,3 por ciento), mientras que Centroamérica no creció (0,0 por ciento) y el Cono Sur (0,1 por ciento) sólo lo hizo marginalmente. Según la OIT³⁹, en los Estados Unidos la caída del PIB fue de -2,5 por ciento y en el Canadá, de -3,4 por ciento.

³⁹ OIT: *G-20. Acelerar una recuperación con altas cotas de empleo en los países del G-20 a partir de la experiencia adquirida*. Informe de la OIT elaborado con base en las contribuciones sustantivas de la OCDE para la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 en Washington, D.C., 20 y 21 de abril de 2010. Ginebra, 2010.

Cuadro 1. América Latina y el Caribe: Producto interno bruto, 2000-2009 (tasas de variación anual)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005 ^a	2006	2007	2008	2006-2008 ^a	2009 ^b
Argentina	-0,8	-4,4	-10,9	8,8	9,0	9,2	1,5	8,5	8,7	6,8	8,0	0,9 ^c
Brasil	4,3	1,3	2,7	1,1	5,7	3,2	3,0	4,0	5,7	5,1	4,9	-0,2 ^c
Chile	4,5	3,4	2,2	3,9	6,0	5,6	4,3	4,6	4,7	3,2	4,2	-1,5 ^c
Paraguay	-3,3	2,1	0,0	3,8	4,1	2,9	1,6	4,3	6,8	5,8	5,6	-3,5 ^d
Uruguay	-1,4	-3,4	-11	2,2	11,8	6,6	0,5	7,0	7,6	8,9	7,8	2,9 ^c
Subregión Cono Sur	2,7	-0,2	-1,2	3,2	6,7	5,0	2,6	5,3	6,5	5,5	5,7	0,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2,5	1,7	2,5	2,7	4,2	4,4	3,0	4,8	4,6	6,1	5,2	3,5 ^d
Colombia	2,9	2,2	2,5	4,6	4,7	5,7	3,8	6,9	7,5	2,4	5,6	0,5 ^c
Ecuador	2,8	5,3	4,2	3,6	8,0	6,0	5,0	3,9	2,5	6,5	4,3	0,4 ^c
Perú	3,0	0,2	5,0	4,0	5,0	6,8	4,0	7,7	8,9	9,8	8,8	0,9 ^c
Venezuela, Rep. Bolivariana de	3,7	3,4	-8,9	-7,8	18,3	10,3	2,7	9,9	8,2	4,8	7,6	-3,3 ^c
Subregión andina	3,2	2,5	-1,6	-0,3	9,7	7,7	3,4	8,0	7,7	5,1	6,9	-0,8
Costa Rica	1,8	1,1	2,9	6,4	4,3	5,9	3,7	8,8	7,8	2,6	6,4	-1,2 ^d
El Salvador	2,2	1,7	2,3	2,3	1,9	3,1	2,2	4,2	4,7	2,5	3,8	-2,5 ^d
Guatemala	3,6	2,3	3,9	2,5	3,2	3,3	3,1	5,4	6,3	4,0	5,2	-1,0 ^d
Honduras	5,7	2,7	3,8	4,5	6,2	6,1	4,8	6,6	6,3	4,0	5,6	-3,0 ^d
Nicaragua	4,1	3,0	0,8	2,5	5,3	4,3	3,3	3,9	3,2	3,2	3,4	-1,5 ^d
Panamá	2,7	0,6	2,2	4,2	7,5	7,2	4,0	8,5	12,1	10,7	10,4	2,5 ^d
República Dominicana	5,7	1,8	5,8	-0,3	1,3	9,3	3,9	10,7	8,5	5,3	8,1	2,5 ^d
Subregión Centroamérica	3,7	1,7	3,6	2,8	3,6	6,0	3,6	7,6	7,6	4,8	6,7	0,0
Antigua y Barbuda	1,5	2,0	2,5	5,2	7,0	4,2	3,7	13,3	9,1	0,2	7,4	-8,5
Bahamas	3,7	-0,3	2,6	-0,9	-0,8	5,7	1,6	4,3	0,7	-1,7	1,1	-3,9 ^d
Barbados	2,3	-4,6	0,7	2,0	4,8	3,9	1,5	3,2	3,4	0,2	2,3	-3,6 ^d
Belice	12,3	5,0	5,1	9,3	4,6	3,0	6,5	4,7	1,2	3,8	3,2	-0,5 ^d
Cuba	5,9	3,2	1,4	3,8	5,8	11,2	5,2	12,1	7,3	4,1	7,8	1,0 ^d
Granada	12,0	-3,9	2,1	8,4	-6,5	12	3,8	-1,9	4,5	0,9	1,1	-5,0 ^e
Guyana	-0,7	1,6	1,2	-0,7	1,6	-2,0	0,2	5,1	5,3	3,1	4,5	0,9 ^d
Jamaica	0,7	1,3	1,0	3,5	1,4	1,0	1,5	2,7	1,4	-0,6	1,2	-3,0 ^d
Haití	0,9	-1,0	-0,3	0,4	-3,5	1,8	-0,3	2,3	3,4	1,3	2,3	2,0 ^d
Saint Kitts y Nevis	4,3	2,0	1,0	0,5	7,6	5,6	3,5	5,5	2,0	4,6	4,0	-8,5 ^d
San Vicente y las Granadinas	1,8	2,2	3,8	3,1	6,6	2,1	3,3	9,5	8,4	1,1	6,3	-0,2 ^e
Santa Lucía	-0,2	-5,9	2,0	4,1	4,9	5,0	1,6	5,9	2,2	0,8	2,9	-3,8 ^e
Suriname	1,9	5,7	2,7	6,8	0,5	7,2	4,1	3,9	5,1	4,3	4,4	2,5 ^d
Trinidad y Tabago	6,9	4,2	7,9	14,4	8,0	5,4	7,8	14,4	4,6	2,3	7,0	-0,5 ^d
El Caribe	4,5	2,2	2,3	4,7	4,3	7,4	4,2	9,6	5,2	2,6	5,7	-0,3
México	6,6	0,0	0,8	1,4	4,0	3,3	2,6	5,0	3,4	1,3	3,3	-6,5 ^c
América Latina y el Caribe	4,0	0,4	-0,4	2,2	6,1	5,0	2,9	5,8	5,8	4,1	5,2	-1,9 ^d

^a Tasas de variación anual. ^b Cifras preliminares. ^c Estimaciones oficiales. ^d Estimaciones de la CEPAL. ^e Estimaciones del Banco Central del Caribe Oriental.

Fuente: OIT, con base en información oficial de los países y de la CEPAL.

61. A mediados de 2009 se observaron señales de un leve pero sostenido proceso de recuperación de las economías de la región; dicha recuperación, que encabezó el Brasil ⁴⁰, ha adquirido ritmos distintos según los países. El Brasil tomó la delantera en el segundo trimestre de 2009, gracias, en parte, a su mayor mercado interno, a la diversificación de su producción y de sus mercados de exportación y a sus crecientes vínculos con Asia, factores que fueron potenciados por las políticas anticíclicas adoptadas por el Gobierno brasileño frente a la crisis.

62. Para fines de 2010, la CEPAL ⁴¹ estima que el crecimiento del PIB en la región será del 5,2 por ciento, un ritmo más enérgico que el alcanzado en el segundo semestre de 2009. Seis países crecerían sobre el promedio regional: Brasil (7,6 por ciento), Uruguay y Paraguay (7 por ciento), Argentina (6,8 por ciento), Perú (6,7 por ciento) y República Dominicana (6,0 por ciento). Las economías de otros cuatro países se expandirían moderadamente por debajo del promedio regional: Panamá (5,0 por ciento), Estado Plurinacional de Bolivia (4,5 por ciento), Chile (4,3 por ciento) y México (4,1 por ciento); en cambio, el ritmo sería lento en Colombia (3,7 por ciento), Ecuador y Honduras (2,5 por ciento), Guatemala y Nicaragua (2,0 por ciento), y de contracción en la República Bolivariana de Venezuela (-3,0 por ciento).

63. La recuperación está siendo más rápida de lo previsto, en especial en los países que aplicaron políticas anticíclicas y en aquellos con mercados internos amplios, así como en los que han sido fortalecidos por el espacio regional y por el hecho de que una alta proporción de sus exportaciones está destinada a Asia. Así, la reactivación se estaría consolidando en la región por el impulso del consumo privado, el aumento de la inversión y el repunte de las exportaciones. No obstante, el proceso tiene riesgos, pues depende de la consistencia y permanencia de los instrumentos que se están utilizando y del comportamiento efectivo de los mercados externos.

1.2. Evolución del empleo, desempleo e informalidad

64. La Agenda Hemisférica plantea que el crecimiento sostenido y estable debería estimular la generación de empleo y las condiciones que favorecen el trabajo decente, sustentado en un enfoque no sólo económico, sino basado sustancialmente en el ejercicio de derechos.

65. Como se ilustra en el gráfico 1, el crecimiento persistente de la actividad económica tuvo efectos positivos en la generación de empleo, lo que permitió que en el período analizado se registrara una tendencia positiva en la reducción del desempleo y un entorno favorable para el cumplimiento de las metas de la AHTD hasta el inicio de la crisis financiera y económica mundial. En efecto, como se puede observar en el cuadro 2, la tasa de desempleo regional tuvo una tendencia significativa a la baja, al pasar de un 11,2 por ciento en 2002 a un 7,3 por ciento en 2008, pero volvió a crecer a partir del último trimestre de 2008. Este comportamiento se replicó en todas las subregiones, salvo México, donde la tasa de desempleo promedio anual, que fue del 4,2 por ciento en el período 2000-2005, aumentó al 4,8 por ciento entre 2006 y 2008.

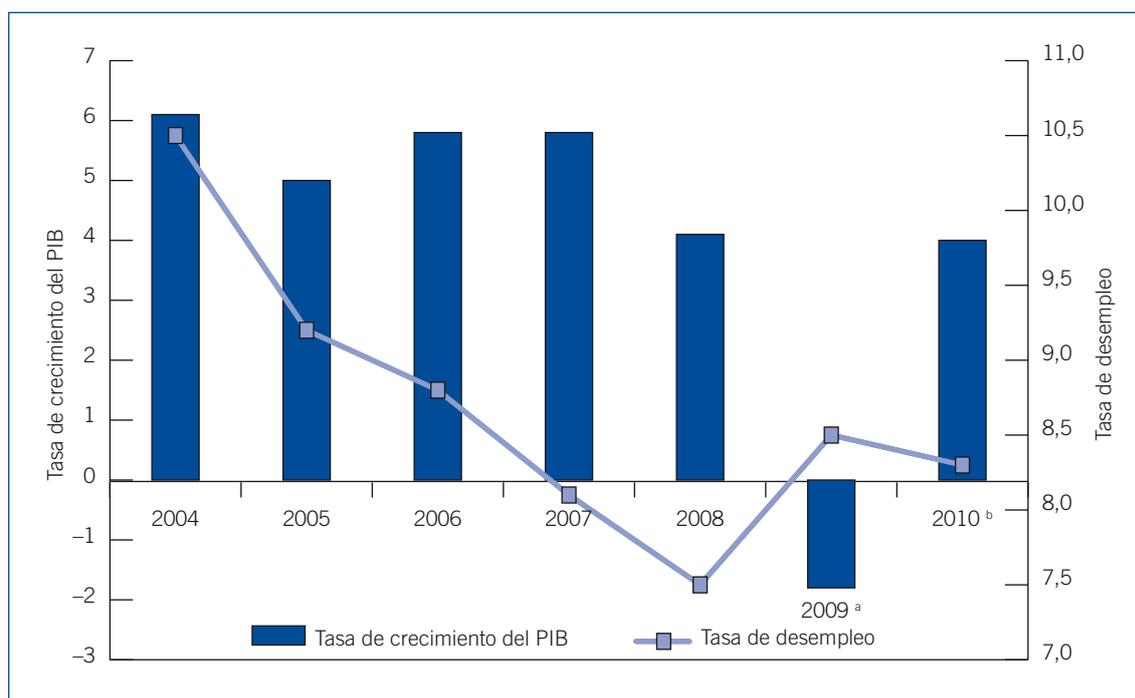
66. En la región, la tasa de desocupación abierta urbana pasó del 7,3 por ciento en 2008 al 8,1 por ciento en 2009, lo que equivale a cerca de 18,1 millones de trabajadores urbanos sin empleo, 2,2 millones más en 2009 respecto de 2008 ⁴². Esta tendencia se reprodujo con diferencias entre los países. En el Cono Sur, el mayor aumento del desempleo se registró en Chile (1,9 puntos porcentuales) y la única disminución se produjo en el Uruguay (0,2 puntos porcentuales). En la subregión andina, los mayores aumentos se registraron en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y Ecuador, mientras que en el Perú se mantuvo el desempleo; en lo que respecta a Centroamérica, resalta el incremento de este indicador en Costa Rica y Panamá (2,8 y 1,4 puntos porcentuales, respectivamente), mientras que en el Caribe creció en Bahamas, al pasar del 8,7 por ciento al 14,2 por ciento (el mayor desempleo en la región), superando el aumento de la tasa de desempleo de México, que pasó de 4,9 por ciento en 2008 a 6,6 por ciento en 2009.

⁴⁰ OIT: *Panorama Laboral 2009, América Latina y el Caribe*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima, 2009.

⁴¹ CEPAL: *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, Santiago de Chile, julio de 2010.

⁴² OIT: *Panorama Laboral 2009, América Latina y el Caribe*, op.cit.

Gráfico 1. América Latina y el Caribe: Crecimiento del PIB y tasa de desempleo. Datos observados y proyecciones en 2004-2010 (porcentajes)



^a Estimado. ^b Proyecciones.

Fuente: OIT, con base en información oficial de los países.

67. En el caso de los Estados Unidos, aunque la caída de la actividad económica fue relativamente moderada en 2009, la tasa de desempleo aumentó en más de 3 puntos porcentuales, en contraste con el Canadá, donde si bien la caída del PIB fue mayor, el impacto en el empleo fue menos severo ⁴³.

68. Para 2010 se proyecta que la tasa de desempleo de la región se situará en torno a 7,8 por ciento, lo que representa una mejora respecto de 2009; ello dependerá del desempeño de la actividad económica, considerando que, conforme señala la experiencia, la recuperación del empleo tiene lugar tiempo después con respecto a la recuperación de la producción.

69. Como se puede observar en el cuadro 3, en el que se indican las tasas de participación (de actividad) según grupos de edades, se habrían mantenido las tendencias previas a la crisis.

70. Durante la crisis, en la mayoría de los países de la región el desempleo aumentó tanto para los hombres como para las mujeres; en todo caso, la desocupación femenina sigue siendo 1,4 veces superior a la masculina, pese a que el desempleo tuvo mayor impacto entre los varones. En ocho de los 12 países analizados, la tasa promedio ponderada de desempleo masculino aumentó del 6,3 por ciento al 7,5 por ciento, al comparar los tres primeros trimestres de 2008 y 2009, mientras que la tasa femenina lo hizo del 9,3 por ciento al 10,1 por ciento ⁴⁴ (gráfico 2). Esto es atribuible a que la crisis económica afectó más a los sectores en que se concentra una mayor proporción de mano de obra masculina, como la industria y la construcción.

⁴³ OIT: *Panorama Laboral 2009, América Latina y el Caribe, op. cit.*

⁴⁴ *Ibíd.*

Cuadro 2. América Latina y el Caribe: Desempleo urbano, 2000-2009 (tasas anuales medias)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005 ^t	2006	2007	2008	2006-2008 ^t	2009
Argentina ^a	15,1	17,4	19,7	17,3	13,6	11,6	17,0	10,2	8,5	7,9	8,8	8,7
Brasil ^b	7,1	6,2	11,7	12,3	11,5	9,8	11,2	10,0	9,3	7,9	9,1	8,1
Chile ^c	9,7	9,9	9,8	9,5	10,0	9,2	9,7	7,8	7,1	7,8	7,6	9,7
Paraguay ^d	10,0	10,8	14,7	11,2	10,0	7,6	10,7	8,9	7,2	7,4	7,8	...
Uruguay ^d	13,6	15,3	17,0	16,9	13,1	12,2	14,7	11,4	9,6	7,9	9,6	7,7
Subregión Cono Sur ⁿ	12,4	11,7	13,4	13,0	11,7	10,1	12,0	9,9	9,0	7,9	8,9	
Bolivia, Estado Plurinacional de ^e	7,5	8,5	8,7	9,2	6,2	8,2	8,0	8,0	7,7	6,7	7,5	7,9
Colombia ^f	17,3	18,2	17,6	16,6	15,3	13,9	16,5	12,9	11,4	11,5	11,9	13,0
Ecuador ^g	9,0	10,9	9,2	11,5	9,7	8,5	9,8	8,1	7,3	6,9	7,4	8,5
Perú ^h	7,8	9,2	9,4	9,4	9,4	9,6	9,1	8,5	8,5	8,4	8,4	8,4
Venezuela, Rep. Bolivariana de ⁱ	13,9	13,3	15,9	18,0	15,3	12,3	14,8	10,0	8,4	7,3	8,6	7,8
Subregión andina ^a	12,3	13,2	13,4	13,7	12,3	11,2	12,7	10,0	9,0	8,8	9,3	9,7
Costa Rica ^d	5,2	5,8	6,8	6,7	6,7	6,9	6,3	6,0	4,8	4,8	5,2	7,6
El Salvador ^d	6,7	7,0	6,2	6,2	6,5	7,3	6,6	5,7	5,8	5,5	5,7	...
Guatemala ^d	2,9	...	5,1	5,2	4,4	...	...	...	...	...	...	...
Honduras ^d	...	5,5	5,9	7,4	8,0	6,1	6,4	4,6	3,9	4,2	4,2	4,9 ^u
Nicaragua ^k	7,8	11,3	12,2	10,2	8,6	7,0	9,5	7,0	6,9	8,0	7,3	...
Panamá ^l	15,3	17,0	16,5	15,9	14,1	12,1	15,2	10,4	7,8	6,5	8,2	7,9
República Dominicana ⁱ	13,9	15,6	16,1	16,7	18,4	17,9	16,4	16,2	15,6	14,1	15,3	14,9
Subregión Centroamérica ^p	7,0	8,1	8,0	8,0	7,4	7,0	7,6	6,0	5,3	5,3	5,5	
Bahamas ⁱ	...	6,9	9,1	10,8	10,2	10,2	9,1	7,7	7,9	8,7	8,1	14,2
Barbados ⁱ	9,3	9,9	10,3	11,0	9,6	9,1	9,9	8,7	7,4	8,1	8,1	10,0
Belice ⁱ	11,1	9,1	10,0	12,9	11,6	11,0	11,0	9,4	8,5	8,2	8,7	...
Cuba ^c	5,4	4,1	3,3	2,3	1,9	1,9	3,2	1,9	1,8	1,6	1,8	1,7
Jamaica ⁱ	15,5	15,0	14,3	10,9	11,4	11,2	13,1	10,3	9,8	10,6	10,2	11,4
Trinidad y Tabago ⁱ	12,1	10,9	10,4	10,5	8,3	8,0	10,0	6,2	5,5	4,6	5,5	5,3
El Caribe ^q	7,8	6,7	6,1	5,0	4,5	4,6	5,9	4,2	3,9	3,9	4,0	
El Caribe ^r	13,3	12,5	12,3	10,9	10,3	10,2	11,7	8,9	8,3	8,6	8,6	
México ^m	3,4	3,6	3,9	4,6	5,3	4,7	4,2	4,6	4,8	4,9	4,8	6,6
América Latina y el Caribe ^s	10,3	10,2	11,2	11,2	10,3	9,1	10,4	8,6	7,9	7,3	8,0	8,1 ^v

^a Incorporación progresiva hasta alcanzar 31 aglomerados urbanos. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con años anteriores. ^b Seis regiones metropolitanas. Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con años anteriores. ^c Total nacional. ^d Nacional urbano. ^e Área urbana. Dato de 2004 con base en la encuesta realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004. Nueva medición a partir de 2009 no comparable con años anteriores. ^f Trece áreas metropolitanas. Incluye desempleo oculto. ^g Nacional urbano, 2000 (noviembre), 2001 (agosto) y 2003 (diciembre). A partir de 2004, promedio cuatro trimestres. Incluye desempleo oculto. ^h Lima Metropolitana. Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con años anteriores. ⁱ Total nacional. Incluye desempleo oculto. ^j Nacional urbano. Nueva medición a partir de 2007 no comparable con años anteriores. ^k Nacional urbano. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con años anteriores. ^l Nacional urbano. Incluye desempleo oculto. ^m 32 áreas urbanas. ⁿ Promedio ponderado. Incluye ajuste de datos de la Argentina y el Brasil que refleja los cambios metodológicos de 2003 y 2002, respectivamente. ^o Promedio ponderado. Incluye ajuste de datos por la exclusión del desempleo oculto en Colombia y Ecuador. ^p Promedio ponderado. Incluye ajuste de datos por la exclusión del desempleo oculto en Panamá y República Dominicana. Excluye Guatemala. ^q Promedio ponderado. Incluye Cuba. ^r Promedio ponderado. Excluye Cuba. ^s Promedio ponderado. Incluye ajuste de datos por cambios metodológicos de la Argentina (2003) y el Brasil (2002), así como por la exclusión del desempleo oculto en Colombia, Ecuador, Panamá y República Dominicana. Cifras revisadas. ^t Promedio simple. Incluye ajuste de datos de la Argentina y el Brasil que refleja los cambios metodológicos de 2003 y 2002, respectivamente. ^u Dato de mayo. ^v Preliminar.

Fuente: OIT, con base en información oficial de las encuestas de hogares de los países.

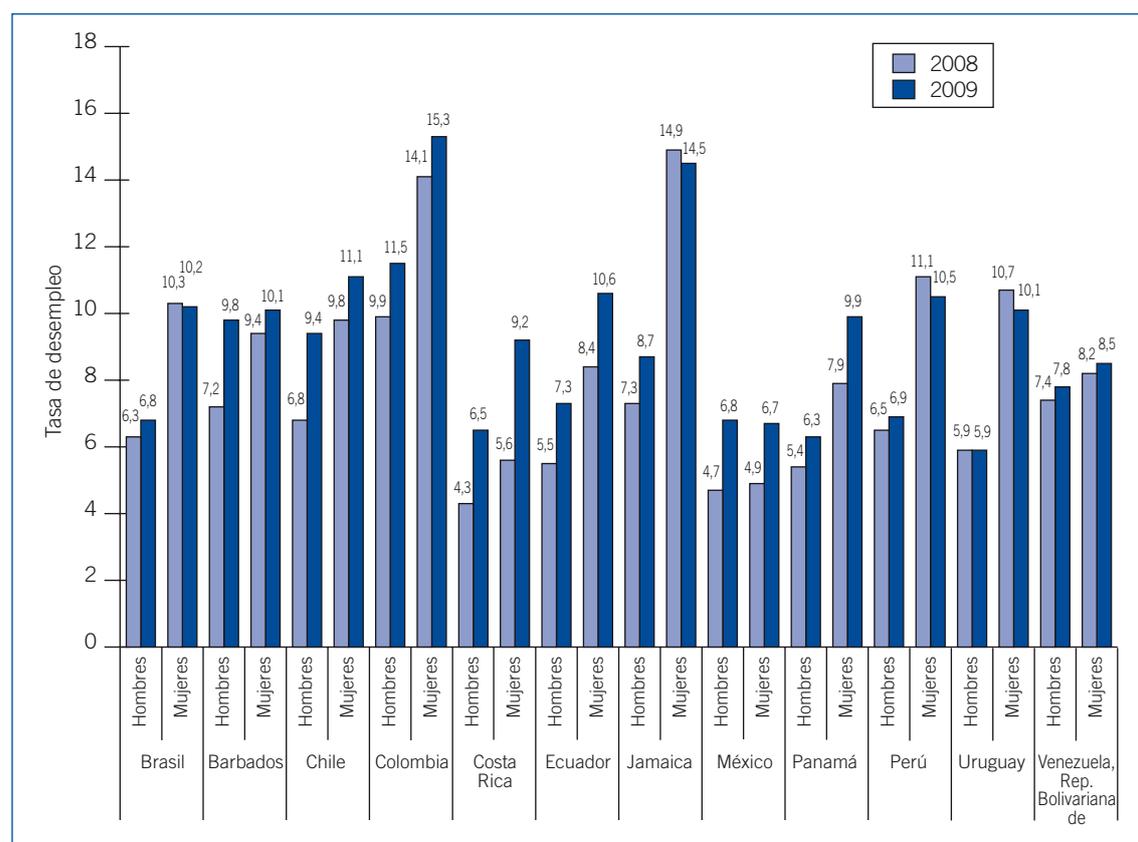
Cuadro 3. América Latina (ocho países): Tasas de participación (actividad), ocupación y desempleo por grupos de edad, I trimestre – III trimestre de 2008 y 2009 (porcentajes)

Países	Tasas de participación			Tasas de ocupación			Tasas de desempleo		
	15-24 años		25 y más años	15-24 años		25 y más años	15-24 años		25 y más años
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	
Brasil (6 regiones metropolitanas)	56,6	55,1	64,0	64,0	46,0	44,6	18,7	19,1	5,5
Chile (nacional) ^a	34,6	33,8	62,3	62,3	27,7	26,1	19,8	22,9	6,1
Colombia (13 áreas metropolitanas) ^b	52,4	54,2	67,0	68,3	40,8	41,1	22,1	24,1	8,4
Ecuador (urbano) ^a	36,3	35,3	75,0	74,1	31,0	29,2	14,4	17,5	4,4
México (nacional) ^c	44,6	42,9	64,6	64,5	41,2	38,5	7,6	10,3	2,9
Perú (Lima metropolitana) ^c	55,2	52,4	74,6	74,9	46,4	43,5	15,9	16,8	6,1
Uruguay (urbano) ^c	48,0	48,9	66,1	67,3	37,2	38,4	22,5	21,5	5,4
Venezuela, Rep. Bolivariana de (nacional)	44,7	44,0	50,5	50,6	38,2	36,9	14,6	16,1	6,1

^a Primer semestre. ^b Los grupos etarios corresponden de 14 a 26 años y 27 años a más. ^c El primer grupo etario corresponde a 14 a 24 años.

Fuente: OIT, con base en información oficial de las encuestas de hogares de los países.

Grafico 2. América Latina y el Caribe (12 países): Tasa de desempleo urbano de hombres y mujeres, I trimestre – III trimestre de 2008 y 2009^a (porcentajes)

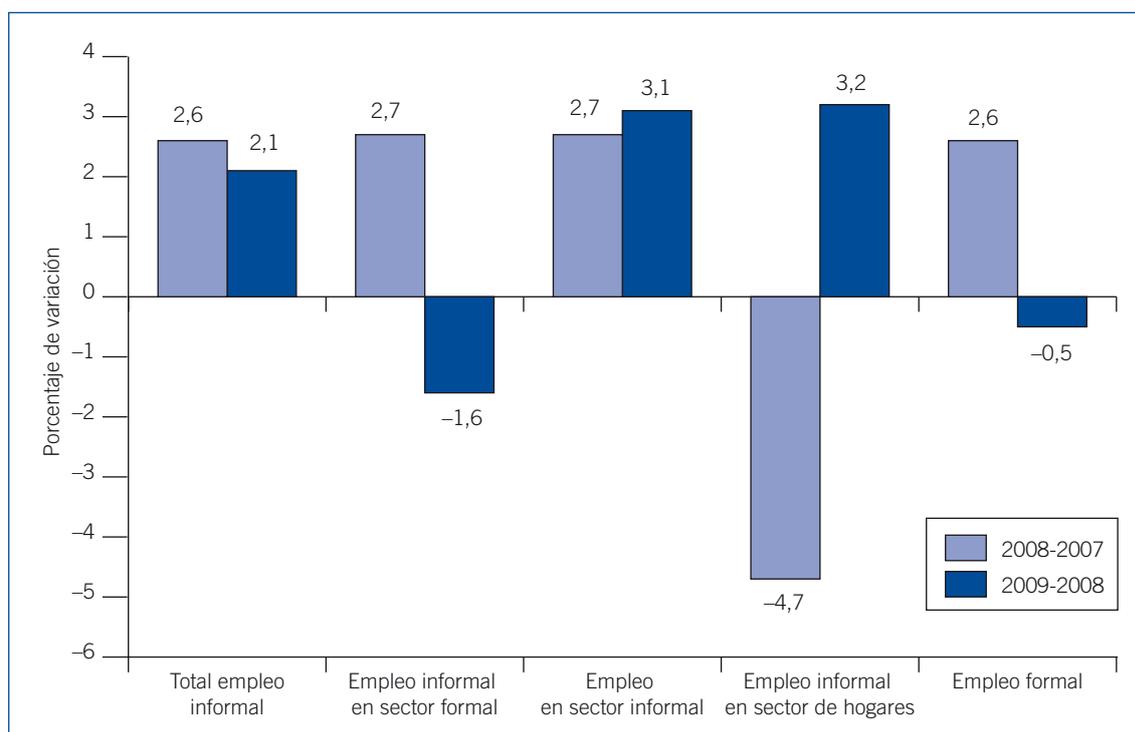


^a En los casos de Chile, Jamaica y República Bolivariana de Venezuela se ha considerado el total nacional.

Fuente: OIT, sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

71. Respecto del empleo informal ⁴⁵, la OIT dispone de información sobre cinco países de la región (Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú), que incorporan en sus encuestas de empleo preguntas que permiten identificar las características de las empresas informales y registran las condiciones laborales de los puestos de trabajo. En estos países, el empleo informal creció un 2,1 por ciento en el segundo trimestre de 2009 respecto del mismo período en 2008, aumento que fue inferior al registrado en 2008 respecto de 2007, lo que sugiere que el ajuste del empleo en las empresas formales se habría manifestado a través de la reducción de personal con contratos irregulares o atípicos. Sin embargo, el mayor impacto de la contracción económica se ha registrado en el crecimiento del empleo en el sector informal de empresas, que aumentó un 3,1 por ciento en 2009 respecto de 2008, por sobre el 2,7 por ciento de incremento registrado en 2008 respecto de 2007 (gráfico 3). Si bien el empleo informal total aumentó de modo similar entre hombres y mujeres, en el caso del empleo informal en empresas formales la caída fue mayor entre estas últimas (-2,25 por ciento) respecto de los primeros (-1,1 por ciento). Se observa también que el empleo informal en los hogares aumentó en un 3,2 por ciento en 2009 respecto de 2008.

⁴⁵ OIT: *Panorama Laboral 2009, América Latina y el Caribe*, op. cit. La OIT identifica el fenómeno del empleo informal a partir de sus dos componentes principales. Estos son el empleo en el sector informal de empresas, conforme a la definición de la XV Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) de la OIT, celebrada en 1993, y el empleo informal en empresas formales, como se estableció en la XVII CIET de 2003. El empleo en el sector informal de empresas alude a las características de aquellas unidades de producción que incumplen ciertas obligaciones propias de la formalidad, como la de estar constituidas en sociedad o llevar registros contables. El empleo informal en empresas formales remite a las características de los puestos de trabajo y engloba a las personas que, incluso trabajando en empresas formales, no están cubiertas por las normas de protección laboral o social, como, por ejemplo, la seguridad social (trabajadores no protegidos en el sector formal de empresas). Se agregan los trabajadores ocupados en los hogares, en el servicio doméstico, que no están cubiertos por la legislación laboral o social.

Gráfico 3. América Latina (cinco países): Variación del empleo informal y formal entre el II trimestre de 2007 y de 2009

Fuente: OIT, con base en las encuestas de hogares de los países.

72. Conforme a esta evidencia, el impacto de la crisis en los países considerados habría entrañado el aumento del empleo en empresas informales, como micronegocios y actividades en pequeña escala, debido a la reducción de la demanda de trabajadores asalariados. El empleo informal total pasó del 52,9 por ciento en 2007 al 53 por ciento en 2008 y al 53,6 por ciento en 2009 ⁴⁶, lo que constituye un retroceso respecto de los avances obtenidos en los años previos a la crisis, y se aleja del objetivo establecido en la AHTD de reducir a la mitad la informalidad para 2015.

73. En relación al subempleo, según la información de la OIT presentada en el *Panorama Laboral 2009* ⁴⁷ y actualizada por OIT/SIALC, que considera a cinco países (Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú), la tasa de subempleo por insuficiencia de horas trabajadas respecto a lo que se considera un horario normal tuvo un fuerte deterioro, al igual que el empleo cubierto por las instituciones de seguridad social. Tales resultados son congruentes con los resultados previamente analizados sobre el empleo informal, pues muestran los efectos del ajuste en las horas trabajadas y la desprotección asociada con la pérdida de empleos protegidos.

1.3. Evolución de los salarios

74. Las metas de crecimiento y empleo que plantea la AHTD suponen la generación de capacidades en las economías para ofrecer retribuciones apropiadas con respecto a la productividad, la innovación y la competitividad de los trabajadores y las empresas. En la medida en que el crecimiento crea empleo productivo, esto debería traducirse en un aumento progresivo de los salarios reales y en la recuperación del salario mínimo como instrumento de política.

⁴⁶ OIT: *Panorama Laboral 2009, América Latina y el Caribe, op.cit.*

⁴⁷ *Ibíd.*

75. En esta materia, la información disponible indica que, en la región, los salarios reales medios han registrado en el período 2006-2010 una evolución positiva, si bien su incremento ha sido moderado e inferior al aumento medio de la productividad: sólo un 0,9 por ciento de aumento entre 1992 y 2008 ⁴⁸. Este resultado global sugiere que los resultados obtenidos son aún insuficientes para alcanzar las metas planteadas en la AHTD.

Salarios medios reales

76. Las remuneraciones medias reales crecieron levemente entre 2003 y 2007, en el marco de la tendencia positiva, pero moderada, que se registra desde 2000 en adelante (cuadro 4). La OIT ⁴⁹ estima que, entre 2003-2007, el promedio ponderado de las remuneraciones medias reales para 12 países con información disponible se incrementó en un 0,7 por ciento, situándose por debajo del 1,8 por ciento de aumento estimado de la productividad laboral para este período. La tendencia persistió en 2008, aunque a un ritmo menor debido al repunte inflacionario registrado en la mayoría de estos países. Si se excluye a la Argentina, donde según cifras oficiales en 2008 se registró un incremento de las remuneraciones muy por encima del promedio, el aumento estimado para el resto de los países sólo sería de 0,6 por ciento en 2008, lo que equivale a la mitad del ritmo de crecimiento estimado de la productividad laboral para esos mismos países, que alcanzó un 1,2 por ciento.

77. El desempeño de los salarios reales por subregiones en el período 2000-2008 fue heterogéneo. México encabezó el crecimiento, seguido en un nivel intermedio por la subregión andina y el Cono Sur, en contraste con Centroamérica, donde se registraron los resultados más bajos.

Cuadro 4. América Latina: Remuneraciones medias reales, 2000-2009 (índice 2000 = 100)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ⁱ	Variación 2008-2009
Argentina ^a	100,0	98,4	79,4	85,9	104,3	114,8	129,8	145,5	167,6	...	
Brasil ^b	...	...	...	100,0	100,3	100,1	104,4	106,1	108,2	109,5	1,2
Brasil ^c	100,0	101,4	99,5	95,9	103,3	105,7	107,1	111,0	115,3	118,2	2,5
Chile ^d	100,0	101,6	103,6	104,6	106,5	108,5	110,6	113,7	113,5	118,9	4,8
Colombia ^e	100,0	99,7	102,8	102,1	103,8	105,4	109,5	109,2	107,1	108,3	1,1
Costa Rica ^f	100,0	101,0	105,1	105,5	103,1	100,8	102,5	103,9	101,8	112,1	10,1
México ^g	100,0	106,7	108,7	110,2	110,5	110,2	111,8	112,9	115,4	116,2	0,6
Nicaragua ^f	100,0	100,3	104,1	105,9	103,6	103,7	106,0	103,7	99,5	105,3	5,8
Panamá ^h	100,0	98,8	95,8	95,3	94,5	93,4	95,3	96,2	95,4	...	
Paraguay ⁱ	100,0	101,4	96,3	95,4	96,6	98,0	96,1	96,1	96,9	...	
Perú ⁱ	100,0	99,1	103,3	104,6	106,1	105,6	105,1	103,9	105,6	...	
Uruguay ⁱ	100,0	100,0	80,5	77,8	80,1	83,7	86,8	90,4	94,3	99,6	5,6
Venezuela, Rep. Bolivariana de ^k	100,0	106,9	95,1	78,4	78,6	80,7	84,8	85,8	82,2	78,1	-5,0

^a Salario obrero de la industria manufacturera. ^b Trabajadores amparados por la legislación social y laboral del sector privado (índice 2003 = 100). ^c Remuneraciones de la industria manufacturera. ^d Índice general de remuneraciones por hora. ^e Remuneraciones de la industria manufacturera con trilla de café. ^f Remuneraciones medias declaradas de los afiliados al seguro social. ^g Remuneraciones de la industria manufacturera. ^h Remuneraciones medias declaradas de los afiliados al seguro social. Para 2007 se consideran las remuneraciones medias en la industria manufacturera, el comercio y los servicios, estimación basada en datos de enero a junio. ⁱ Índice general de remuneraciones del sector público y privado. ^j Obreros del sector privado de Lima Metropolitana. ^k Índice general de remuneraciones del sector privado. ^l Cifras preliminares.

Fuente: OIT, con base en cifras oficiales de los países.

⁴⁸ CEPAL: *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe Regional, op. cit.*

⁴⁹ OIT: *Panorama Laboral 2008, América Latina y el Caribe*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima, 2009.

78. En 2009, en un contexto de débil demanda laboral e inflación decreciente, la evolución de las remuneraciones medias reales fue también heterogénea en la región. De los ocho países sobre los que se cuenta con información, los mejores desempeños en términos de recuperación real de las remuneraciones se registraron en Costa Rica, Nicaragua y Uruguay, mientras que los efectos de la inflación provocaron una caída de los salarios en la República Bolivariana de Venezuela; hubo un leve aumento en México.

Salarios mínimos reales

79. Según el *Informe mundial sobre salarios*⁵⁰ publicado por la OIT en 2009, existe clara evidencia de que, durante el período previo a la crisis (2001-2007), tanto los países desarrollados como los países en desarrollo utilizaron de forma más intensiva que en el pasado las políticas de salario mínimo. En efecto, en el 70 por ciento de los países analizados se aumentó el salario mínimo en un promedio de 5,7 por ciento anual en términos reales.

80. Con base en la misma fuente, se observa que, a diferencia de lo ocurrido en recesiones anteriores, en las que prevaleció la preocupación por el impacto que la aplicación de salarios mínimos podría tener en términos de costos laborales y de reducción de los puestos de trabajo, en la crisis actual muchos países han reajustado al alza los salarios mínimos. De una muestra de 86 países analizada por la OIT respecto a 2008, la mitad aumentó el salario mínimo en términos reales, mientras que la otra mitad permitió que la inflación erosionara su valor real.

81. En América Latina y el Caribe, como se puede observar en el cuadro 5, relativo a 18 países, el promedio ponderado del salario mínimo real aumentó un 6,6 por ciento en 2009 respecto de 2008. Sin embargo, este comportamiento fue diferenciado, ya que cuatro países mostraron caídas: República Bolivariana de Venezuela (-6,9 por ciento), Perú (-2,9 por ciento), Panamá (-2,2 por ciento) y México (-0,5 por ciento). Todos los demás países registraron aumentos: Argentina (15,3 por ciento), El Salvador (9,9 por ciento), Uruguay (9,9 por ciento), Nicaragua (8,2 por ciento), Brasil (7,4 por ciento), Estado Plurinacional de Bolivia (7,3 por ciento), República Dominicana (7,0 por ciento), Chile (5,7 por ciento), Costa Rica (5,0 por ciento), Guatemala (4,1 por ciento), Ecuador (3,6 por ciento), Colombia (3,3 por ciento) y Paraguay (0,7 por ciento). Honduras muestra una situación especial, con un aumento de un 88,6 por ciento respecto de 2008.

82. De las subregiones, sólo el Cono Sur registró resultados en materia de salario mínimo superiores al promedio de América Latina y el Caribe en 2009 respecto de 2008. En Centroamérica, el incremento en el mismo período fue de 5,0 por ciento, sin incluir a Honduras (al hacerlo el promedio sube a 18,6 por ciento). En la subregión andina, el aumento fue de un 0,9 por ciento, mientras que para la del Caribe sólo se dispone de información sobre la República Dominicana, que registró un incremento del 7,0 por ciento, México registró una caída de este indicador de -0,5 por ciento, mientras que en los Estados Unidos se verificó un aumento.

83. La evidencia muestra que en varios países de la región los gobiernos aplicaron políticas salariales activas para apoyar la recuperación del poder adquisitivo de los ingresos laborales en un contexto de tasas de inflación decrecientes, lo que contribuyó a sostener el consumo interno sin afectar el empleo. Una política activa de salarios mínimos es complementaria de toda recuperación económica, pues permite sostener el consumo de los asalariados de más bajos ingresos; además, si los futuros incrementos están alineados con los aumentos de productividad media, se contribuirá a la estabilidad del crecimiento.

84. La determinación de los salarios mínimos presenta mecanismos diversos según los países. En algunos, como la Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, México y Uruguay, existen instancias institucionalizadas para acordar este salario con las contrapartes sociales. En el Brasil, en un proceso de diálogo social, se definió en 2006 una política de reajuste anual del salario mínimo vigente hasta 2011. En otros países, como Chile, existe la práctica de consultar a las organizaciones sindicales nacionales. Y en otros como el Ecuador, Perú y República Bolivariana

⁵⁰ OIT: *Informe mundial sobre salarios, Actualización 2009*. Ginebra, 2009.

Cuadro 5. América Latina: Evolución de los salarios mínimos reales, 2000-2009
 (índice 2000 = 100)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variación 2008- 2009
Argentina ^a	100,0	101,1	81,3	84,0	129,8	171,1	193,2	219,6	253,3	292,0	15,3
Bolivia, Estado Plurinacional de ^a	100,0	110,9	118,1	117,0	112,0	106,3	111,1	110,1	108,0	115,9	7,3
Brasil ^a	100,0	109,8	114,3	117,4	121,4	128,5	145,3	154,7	160,8	172,7	7,4
Chile ^a	100,0	103,8	106,8	108,3	111,3	113,4	116,3	118,4	118,3	125,0	5,7
Colombia ^a	100,0	101,8	103,5	103,7	105,6	107,2	109,9	110,7	110,1	113,7	3,3
Costa Rica ^a	100,0	100,6	100,9	101,4	99,6	99,9	101,6	102,9	102,6	107,8	5,0
Ecuador ^a	100,0	111,5	112,8	119,5	122,2	125,9	130,0	135,1	146,6	152,0	3,6
El Salvador ^b	100,0	96,0	94,2	95,7	95,0	90,7	90,1	92,4	92,4	101,5	9,9
Guatemala ^b	100,0	116,1	114,2	120,0	117,4	115,4	117,2	114,4	107,8	112,3	4,1
Honduras ^b	100,0	102,4	105,0	114,0	114,8	121,6	127,8	132,7	132,3	249,4	88,6
México ^a	100,0	100,5	101,3	101,2	100,8	101,3	101,6	101,6	100,5	100,0	-0,5
Nicaragua ^b	100,0	102,1	105,9	109,2	113,5	118,1	126,9	129,8	133,8	144,7	8,2
Panamá ^b	100,0	106,8	105,7	105,8	107,3	103,9	107,3	105,3	105,6	103,3	-2,2
Paraguay ^a	100,0	103,6	103,0	105,9	102,3	104,4	106,7	103,9	101,3	102,0	0,7
Perú ^a	100,0	101,2	101,0	102,2	106,9	105,2	112,1	111,8	114,5	111,2	-2,9
República Dominicana ^b	100,0	106,2	105,0	95,5	80,1	96,3	89,5	93,7	87,7	93,8	7,0
Uruguay ^a	100,0	98,7	88,7	77,7	77,6	132,1	153,3	159,6	176,9	194,4	9,9
Venezuela, Rep. Bolivariana de ^a	100,0	100,5	96,1	85,1	97,0	108,6	116,9	124,2	119,9	111,7	-6,9
Promedio simple	100,0	104,1	103,2	103,5	106,4	113,9	119,8	123,4	126,2	139,1	10,2
Promedio ponderado	100,0	105,2	105,6	106,7	113,0	120,8	131,0	137,7	142,8	152,3	6,6

^a Salario mínimo nacional ^b Salario mínimo más bajo en la industria

Fuente: OIT, con base en información oficial de los países.

de Venezuela, el salario mínimo lo ha establecido directamente el Ejecutivo. Desde 2006 en adelante, que es el período que examina este informe, no existe información que permita identificar si se han generado nuevas instancias institucionalizadas o no institucionalizadas en aquellos países que normalmente no consideran la consulta a las contrapartes laborales para estos efectos.

85. En definitiva, las repercusiones de esta crisis en América Latina han tenido menor intensidad que en otras recesiones, en gran medida gracias al impacto positivo de las políticas anticíclicas de expansión del gasto fiscal y de la aplicación de programas sociales. Estas políticas se han sustentado en muchos casos en el control de los desequilibrios inflacionarios y fiscales, lo que ha permitido que los países aprovechen un contexto externo favorable, progresen en materia de estabilidad y equidad y cuenten con recursos. Las economías de América Latina y el Caribe, en general, pudieron evitar deterioros significativos de los avances que se habían logrado en el cumplimiento de las metas de la Agenda Hemisférica hasta 2007.

86. El énfasis que se ha puesto en estimular el crecimiento, el consumo, la inversión y el empleo evitó la adopción de políticas recesivas y de ajuste orientadas a desregular los mercados y reducir los estándares laborales y las condiciones de trabajo de las personas, como había ocurrido con frecuencia en el pasado. Las políticas macroeconómicas asumen el desafío de lograr un entorno con volatilidad real reducida, cuentas externas y fiscales sostenibles, y estabilidad del nivel de precios. Por lo que se refiere a la política fiscal, la realidad es que, si bien la crisis financiera internacional puso de manifiesto la importancia central de tal política como herramienta de estabilización macroeconómica, y aun cuando se logre perfeccionar su papel anticíclico, normalmente resultará insuficiente, ya que en los países de la región el gasto fiscal representa sólo alrededor de un quinto de la demanda agregada.

87. Una estrategia de crecimiento coherente con el cumplimiento de las metas establecidas en la AHTD para la región requiere operar sobre fuentes claves para la estabilidad. Esto implica proceder a una corrección profunda de la política cambiaria a fin de orientarla a desarrollar la capacidad productiva destinada a los mercados externo e interno. También es necesaria una regulación anticíclica de la cuenta de capitales, para tener capacidad de acción ante los ciclos de auge y de contracción económica, y para dar espacio a una reorganización del sistema financiero dirigida a canalizar recursos hacia el ahorro y la inversión productiva, reduciendo la heterogeneidad estructural entre los diferentes sectores.

1.4. Políticas específicas de crecimiento del empleo y los salarios

Empleo para la juventud

88. La Agenda Hemisférica plantea la meta de reducir a la mitad en diez años el porcentaje de jóvenes entre 15 y 24 años que no estudia ni está en el mercado de trabajo. En 2005, según el estudio de la OIT titulado *Trabajo Decente y Juventud: América Latina* (2007)⁵¹, 22 millones de jóvenes (21,1 por ciento del total de jóvenes) se encontraban en esta situación en los países de la región. En 2008, según la actualización del mismo informe presentada en agosto de 2010, el porcentaje de jóvenes que no estudiaba ni se encontraba en el mercado de trabajo alcanzaba el 20 por ciento para la región, es decir, 1,1 por ciento menos que en 2005. Esto indicaría que la meta propuesta por la AHTD está todavía lejana. Intensificar las políticas que propician trayectorias de trabajo decente para este grupo de jóvenes sigue siendo, pues, un desafío pendiente.

Los procesos observados en el período 2006-2010

89. Uno de los procesos que caracterizan los últimos años en América Latina es la recomposición de la estructura de edades en los países de la región⁵². En efecto, el ritmo de crecimiento de la población de entre 15 y 24 años ha ido disminuyendo en el último decenio. Para 2010 y 2020, este segmento etario crecería solamente en 2,4 millones en todo el decenio, pasando de 104 millones a 106,4 millones. Esto implica un cambio progresivo en la pirámide demográfica en el sentido de una disminución de los segmentos etarios más jóvenes respecto de los segmentos etarios intermedios y de adultos mayores. Según la OIT, esta situación plantea un conjunto de retos para los sistemas de previsión social y, en general, para el diseño de las políticas laborales y de protección social.

90. El mismo informe de la OIT señala que hacia 2008 «los jóvenes siguen teniendo tasas de desempleo significativamente más altas que los adultos». El estudio indica que, según las encuestas de hogares para América Latina (18 países), «el desempleo juvenil total — urbano y rural — ha llegado a ser el triple — respecto de los adultos —: 13,3 por ciento de la PEA respectiva frente al 4,5 por ciento de los adultos» (cuadro 6). Las mujeres jóvenes, por su parte, tienen tasas de desempleo significativamente más altas que los hombres jóvenes, y la duración del desempleo para ellas es mayor, a pesar de que cuentan con más años de estudios que los hombres.

91. Según el informe *Trabajo Decente y Juventud en América Latina (Avance – Febrero 2010)*, la crisis financiera y económica de 2008 «ha golpeado, como se esperaba, con mayor intensidad a la población joven. Las tasas de desempleo para los tres primeros trimestres del año 2009 — en siete de ocho países para los que se cuenta con información — se han incrementado con mayor velocidad que las de los adultos»⁵³. En 2009, en esos mismos países, la tasa de desempleo urbano para el segmento de 15-24 años habría alcanzado un nivel situado entre el 16,1 por ciento en la República Bolivariana de Venezuela y el 24,1 por ciento en Colombia. Sólo en el Uruguay cayó en un punto porcentual (de 22,5 por ciento a 21,5 por ciento). En cambio, en la población de

⁵¹ OIT: *Trabajo Decente y Juventud: América Latina*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima, 2007.

⁵² OIT: *Trabajo Decente y Juventud en América Latina (Avance – Febrero 2010)*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima, 2010, pág. 4, a partir de datos para 2007 del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

⁵³ *Ibid.*, pág. 5.

Cuadro 6. América Latina: Participación, desempleo y no empleo de jóvenes y adultos, 2008

País	Jóvenes (15-24)			Adultos (25 y más)		
	Tasa de actividad	Tasa de desempleo	Tasa de no empleo	Tasa de actividad	Tasa de desempleo	Tasa de no empleo
Argentina ^{a b}	45,9	24,1	65,2	66,7	8,1	38,7
Brasil	63,2	15,5	46,6	70,2	4,8	33,2
Chile	34,2	19,7	72,5	62,3	5,9	41,4
Colombia	44,1	21,1	65,2	65,1	7,9	40,1
Costa Rica	49,1	11,0	56,3	65,2	3,3	36,9
Ecuador	50,9	13,0	55,7	74,6	3,5	28,0
El Salvador	47,8	11,1	57,5	66,8	4,4	36,2
Guatemala ^a	58,7	3,7	43,4	69,8	1,2	31,0
Honduras ^a	48,3	5,5	54,3	65,7	1,9	35,6
México	47,7	7,0	55,7	65,0	2,6	36,7
Nicaragua	47,9	8,5	56,1	66,3	4,2	36,5
Panamá	49,1	11,1	56,3	67,6	2,6	34,1
Paraguay	59,6	11,9	47,5	73,8	3,4	28,7
Perú	62,1	9,2	43,6	79,3	2,7	22,8
República Dominicana	41,7	11,3	63,0	63,9	2,9	38,0
Uruguay ^b	53,2	21,0	58,0	66,2	4,9	37,1
Venezuela, Rep. Bolivariana de ^c	43,9	14,6	62,5	72,4	6,1	32,0
Bolivia, Estado Plurinacional de ^a	55,6	9,9	49,9	81,0	3,9	22,1
América Latina	53,7	13,3	53,5	68,8	4,5	34,3

^a Encuesta de Hogares 2006: Argentina, Guatemala y Estado Plurinacional de Bolivia; 2007: Honduras. ^b La encuesta sólo es urbana. ^c La encuesta es nacional y no permite desagregar en urbano y rural.

Fuente: Base de datos sobre empleo juvenil PREJAL/SIALC/OIT.

más de 25 años, las tasas de desempleo urbano fluctuaron en el mismo período entre el 4,2 por ciento en México y el 8,7 por ciento en Colombia. En términos porcentuales, al comparar 2009 con 2008 para el segmento de 15-24 años, el desempleo urbano habría aumentado entre el 0,4 por ciento en el Brasil y el 3,1 por ciento en Chile y Ecuador, mientras en el segmento de 25 años y más, al comparar los mismos años, las diferencias se situaron entre el -0,2 por ciento en el Perú y el Uruguay y el 1,9 por ciento en Chile (cuadro 7).

92. A pesar de que la información es parcial y presenta dificultades de comparabilidad — por los distintos universos respecto de los cuales cada país elabora las estadísticas —, las tendencias a nivel regional no reflejan avances importantes respecto a la meta de la AHTD. Si bien algunos países muestran avances y otros retrocesos, la tendencia parece alejada de los ritmos y volúmenes necesarios para alcanzar en 2015 una reducción a la mitad de los jóvenes que **no estudian ni trabajan** respecto a 2005 ⁵⁴.

93. En 2008, el porcentaje de jóvenes que **no estudia ni trabaja**, como muestra el gráfico 4, alcanza el 20 por ciento para la región, es decir, sólo 1,1 puntos porcentuales menos que en 2005. Este avance significaría «poco más de un millón menos de jóvenes en esa situación» lo que, reconoce el informe *Trabajo Decente y Juventud en América Latina (Avance – Febrero 2010)*, es un progreso muy lento y, además, «podría verse afectado por los impactos de la crisis internacional» ⁵⁵. El impacto de la crisis de 2008 en este grupo etario es preocupante, dado que cada punto porcentual de aumento de la tasa de desempleo significaría más de medio millón adicional de jóvenes sin trabajo.

⁵⁴ En este grupo se incluye a las personas que se encuentran desempleadas, a quienes se dedican al cuidado de la familia y las tareas domésticas y a quienes no desarrollan ninguna actividad.

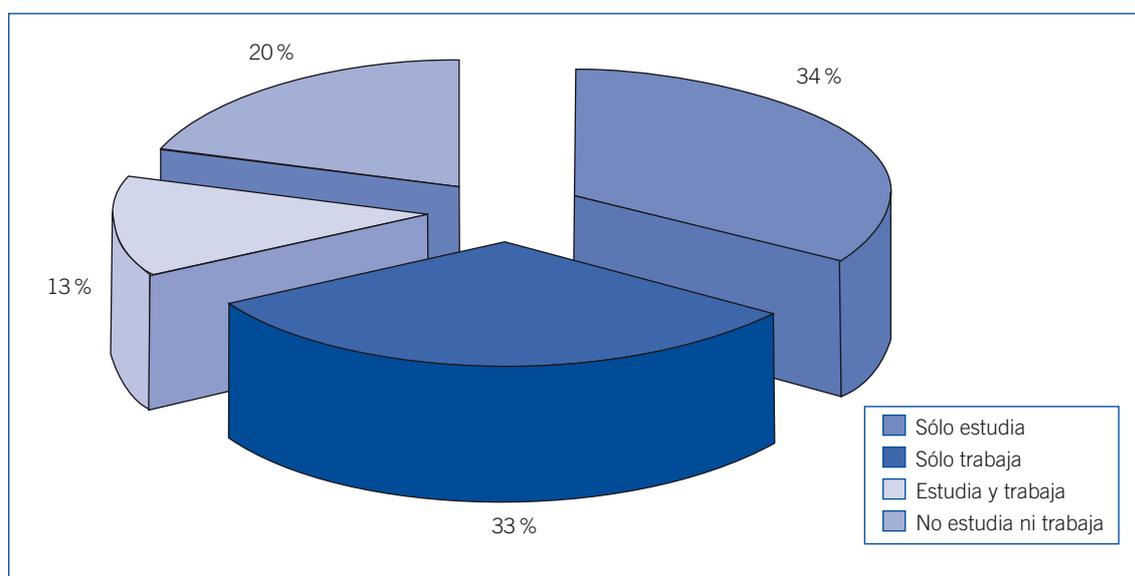
⁵⁵ OIT: *Trabajo Decente y Juventud en América Latina (Avance – Febrero 2010)*, op. cit., pág. 12.

Cuadro 7. América Latina (ocho países): Variación de la tasa de desempleo urbano para jóvenes y adultos, 2008-2009

Países	Tasas de desempleo				Diferencias 2009-2008	
	15-24 años		25 años y más		15-24 años	25 años y más
	2008	2009	2008	2009		
Brasil (6 regiones metropolitanas)	18,7	19,1	5,5	5,9	0,4	0,4
Chile (nacional) ^a	19,8	22,9	6,1	8,0	3,1	1,9
Colombia (13 áreas metropolitanas) ^b	22,1	24,1	8,4	8,7	2,0	0,3
Ecuador (urbano) ^a	14,4	17,5	4,4	6,1	3,1	1,7
México (nacional) ^c	7,6	10,3	2,9	4,2	2,7	1,3
Perú (Lima metropolitana) ^c	15,9	16,8	6,1	5,9	0,9	-0,2
Uruguay (urbano) ^c	22,5	21,5	5,4	5,2	-1,0	-0,2
Venezuela, Rep. Bolivariana de (nacional)	14,6	16,1	6,1	6,3	1,5	0,2

^a Primer semestre ^b Los grupos etarios corresponden a 14 a 26 años y 27 años o más ^c El primer grupo etario corresponde a 14 a 24 años.

Fuente: OIT con base en información oficial de las encuestas de hogares de los países.

Gráfico 4. Latinoamérica 2008: Educación y trabajo entre los jóvenes


Fuente: Base de datos sobre empleo juvenil 2008, OIT/PREJAL.

94. La tendencia a la disminución en la participación laboral de hombres jóvenes que se venía observando desde hacía unos años se produjo como resultado de la crisis, probablemente debido a una mayor permanencia de éstos en el sistema escolar, a la espera de mayores oportunidades de empleo. Las mujeres jóvenes en cambio, particularmente aquéllas de entre 18 y 24 años de edad, han experimentado un aumento sostenido en su tasa de participación laboral.

95. Con todo, el mismo estudio, al desagregar la información sobre este grupo de jóvenes que no estudian ni trabajan, precisa el problema en términos del volumen que esta categoría tendría efectivamente como grupo estrictamente precario (cuadro 8). En efecto, este análisis desagregado muestra que entre los 18,3 millones comprendidos en este grupo hay 4,21 millones de desocupados, es decir, jóvenes que están buscando trabajo de manera activa, que si se descuentan del total se reduce la cifra a 14,059 millones de jóvenes, de los cuales solamente 3,1 millones son hombres, mientras que 10,86 millones son mujeres jóvenes fuera del estudio y del mercado laboral que están casi en su totalidad dedicadas a la crianza de sus hijos y a labores domésticas. En un filtro adicional, si se restringe la visión a los hombres en el área urbana y a la pobreza (menos de

2 dólares de los Estados Unidos diarios de ingreso familiar per cápita), los jóvenes en situación de riesgo serían 482.000, y se hallan en las ciudades más afectadas por la violencia (las de América Central, Brasil, Colombia y México). Esto tiene importancia para las políticas orientadas a alcanzar la meta prevista en la AHTD. En efecto, estas políticas deberían tomar en cuenta los aspectos antes señalados, a fin de distinguir bien las características de los jóvenes a los que se dirigen, derivadas de las distintas situaciones en que se sitúan sus necesidades, expectativas y condiciones de vida.

96. En la misma línea del análisis anterior, otro estudio de la OIT ⁵⁶ señala que, aun cuando más de la mitad de las mujeres jóvenes desempeña un trabajo remunerado, aquéllas que no lo hacen aducen como principal razón las responsabilidades familiares y el cuidado de los hijos. Cabe señalar, además, que en la región existe uno de los mayores índices de maternidad adolescente, que se concentra en los sectores de menores ingresos y es un factor de reproducción de la pobreza. Existe, por tanto, bastante consenso sobre la necesidad de redistribuir el trabajo doméstico y el cuidado de la familia entre hombres y mujeres y de fortalecer las políticas en apoyo a los trabajadores (hombres y mujeres) con responsabilidades familiares. Esto es una condición necesaria para aumentar la participación laboral de las mujeres jóvenes, combatir la pobreza y promover la autonomía de la mujer y la igualdad de género.

Cuadro 8. Características de los jóvenes (15 a 24 años de edad) que no estudian ni trabajan, 2008

	Desempleados/inactivos				Porcentaje Casados/ Conviv. ^d	Quintiles de ingreso				
	Total	Desocu- pados/as	Quehaceres del hogar	Otros		1	2	3	4	5
Argentina ^{a b}	100,0	37,2	39,2	23,7	28,9	28,6	23,4	22,7	16,3	9,0
Brasil ^d	100,0	31,2	51,3	17,5	–	31,0	19,3	18,8	17,7	13,2
Chile ^e	100,0	33,9	48,9	17,2	26,9	24,9	22,6	19,4	17,7	15,5
Colombia	100,0	25,7	41,1	33,2	40,6	39,9	22,1	17,3	14,2	6,6
Costa Rica	100,0	22,3	52,4	25,3	37,7	29,5	25,8	20,8	15,0	8,9
Ecuador	100,0	26,9	11,1	62,0	40,8	24,3	23,4	22,3	18,5	11,5
El Salvador	100,0	19,8	67,7	12,5	39,2	27,9	23,1	21,8	17,1	10,1
Guatemala ^a	100,0	7,6	82,6	9,8	52,2	30,7	20,4	18,5	16,2	14,2
Honduras ^a	100,0	8,6	78,8	12,6	41,2	30,3	25,4	21,0	15,3	8,0
México	100,0	12,9	72,0	15,1	46,3	29,2	24,4	22,3	15,5	8,6
Nicaragua	100,0	15,6	68,0	16,4	–	31,2	26,5	18,1	14,4	9,8
Panamá	100,0	21,0	9,4	69,5	50,3	28,2	23,8	21,8	18,5	7,7
Paraguay	100,0	23,4	13,2	63,4	41,6	25,6	25,6	22,1	17,5	9,2
Perú	100,0	17,1	4,4	78,5	24,9	21,1	19,7	19,9	19,5	19,8
República Dominicana	100,0	7,5	34,3	58,2	38,6	22,2	24,6	18,5	21,8	13,0
Uruguay ^b	100,0	37,1	12,5	50,3	6,7	38,0	28,0	17,8	10,6	5,6
Venezuela ^c , Rep. Bolivariana de	100,0	23,6	41,0	35,4	32,5	28,0	26,3	20,2	15,3	10,2
Bolivia, Estado Plurinacional de ^a	100,0	22,8	59,7	17,5	53,4	17,3	25,6	23,1	18,8	15,2
América Latina (miles)	100,0 18.263	23,1 4.215	51,7 9.440	25,2 4.608	39,8 4.810	30,1 5.456	22,1 3.991	20,0 3.615	16,6 3.007	11,2 2.027

^a Encuesta de Hogares 2006: Argentina, Guatemala y Estado Plurinacional de Bolivia; 2007: Honduras. ^b La encuesta sólo es urbana. ^c La encuesta es nacional y no permite desagregar en urbano y rural. ^d En la República Federativa del Brasil y la República de Nicaragua no hay pregunta sobre el estado civil. ^e República de Chile, encuesta CASEN.

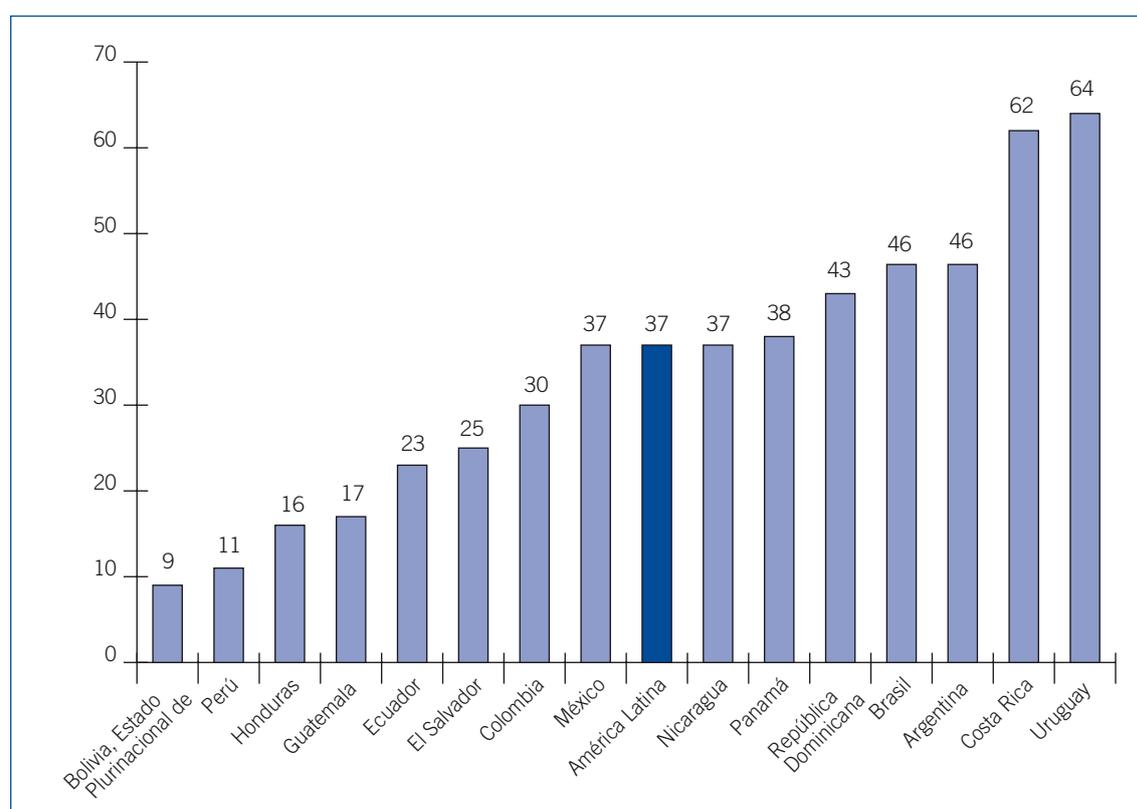
Fuente: Base de datos sobre empleo juvenil PREJAL/SIALC/OIT.

⁵⁶ OIT/PNUD: *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago de Chile, 2009.

97. Las tasas de participación de los hombres jóvenes están descendiendo más que las de los adultos. Según el informe *Trabajo Decente y Juventud en América Latina (Avance – Febrero 2010)*, es posible «que los — hombres — jóvenes estén permaneciendo por más tiempo en el sistema educativo, como sería deseable. En el año 2008 había 44,3 millones de jóvenes (47 por ciento del total) estudiando, y de ellos, 12,6 millones (13 por ciento), además de estudiar, trabajaban. Esta mayor permanencia en la educación es todavía lenta. La asistencia escolar se incrementa un 1 por ciento entre el 2005 y el 2008. También puede interpretarse que esta retención esté asociada al desaliento en la búsqueda de empleo»⁵⁷.

98. Por lo general, los jóvenes que trabajan lo hacen en condiciones ocupacionales precarias. Para 2008, según el informe *Trabajo Decente y Juventud en América Latina (Avance – Febrero 2010)*, «solamente el 35,1 por ciento de los ocupados (15 de 43,2 millones) tienen seguro de salud y el 32,0 por ciento estaría afiliado a algún sistema de pensiones. De los asalariados (24,2 millones), solamente el 14 por ciento (3,4 millones) tiene un contrato de trabajo estable. Es decir, que un empleo estable es un privilegio para menos del 10 por ciento de los jóvenes que trabajan»⁵⁸.

Gráfico 5. Desprotección laboral juvenil: Porcentaje de los ocupados con seguro de salud



Fuente: Base de datos sobre empleo juvenil 2008 OIT/PREJAL.

99. Por otra parte, el ingreso medio de un joven se sitúa en la región, en promedio, alrededor del 49,9 por ciento del ingreso medio de un adulto, según información de la OIT sobre 18 países (cuadro 9).

⁵⁷ OIT: *Trabajo Decente y Juventud en América Latina (Avance – Febrero 2010)*, op. cit., pág. 5.

⁵⁸ *Ibíd.*

Cuadro 9. Indicadores de ingresos para todos los jóvenes de 15 a 24 años de edad, 2008*
(porcentajes)

Países	TFNR ^e	Ingreso medio ** (joven/adulto)	Sumatoria de ingresos *** (joven/total)	Ingreso igual o inferior a:		
				1 dólar EE.UU.	2 dólares EE.UU.	5 dólares EE.UU.
Argentina ^{a b}	2,4	48,4	7,9	11,1	13,7	28,4
Brasil	8,4	46,2	10,3	12,3	14,2	21,6
Chile ^d	2,6	46,7	6,5	0,5	1,7	7,0
Colombia	8,1	50,3	9,3	14,5	18,3	30,9
Costa Rica	2,6	57,6	12,9	3,1	4,1	9,1
Ecuador	18,5	44,7	9,2	23,7	25,1	31,1
El Salvador	20,0	51,3	12,3	19,9	21,9	29,8
Guatemala ^a	28,6	47,5	16,3	28,2	33,4	45,4
Honduras ^a	22,2	49,3	15,4	24,4	26,8	36,1
México	14,1	65,2	14,1	26,0	27,5	32,4
Nicaragua	25,2	47,1	14,4	26,6	28,4	42,5
Panamá	13,1	54,3	10,7	15,4	19,6	28,3
Paraguay	21,0	55,4	14,9	25,5	27,3	34,2
Perú	25,9	44,9	10,5	32,1	37,0	47,5
República Dominicana	7,4	60,6	12,5	7,9	9,9	21,7
Uruguay ^b	3,3	41,9	6,3	8,8	12,0	24,4
Venezuela ^c , Rep. Bolivariana de	4,0	68,9	12,5	4,4	4,4	10,4
Bolivia, Estado Plurinacional de ^a	42,2	43,8	10,9	43,1	45,8	54,7
América Latina ^f (miles)	12,5	49,9	10,8	17,9 7.713	20,1 8.674	28,0 12.109

^a Encuesta de Hogares 2006: Argentina, Guatemala y Estado Plurinacional de Bolivia; 2007: Honduras. ^b La encuesta sólo es urbana. ^c La encuesta es nacional y no permite desagregar en urbano y rural. ^d República de Chile, encuesta CASEN. ^e TFNR: Trabajadores familiares no remunerados; el promedio de no respuesta en la variable ingresos es del 7,4 por ciento. ^f El ratio de ingreso medio y sumatoria de ingresos para América Latina es un promedio ponderado con las poblaciones de los países considerados.

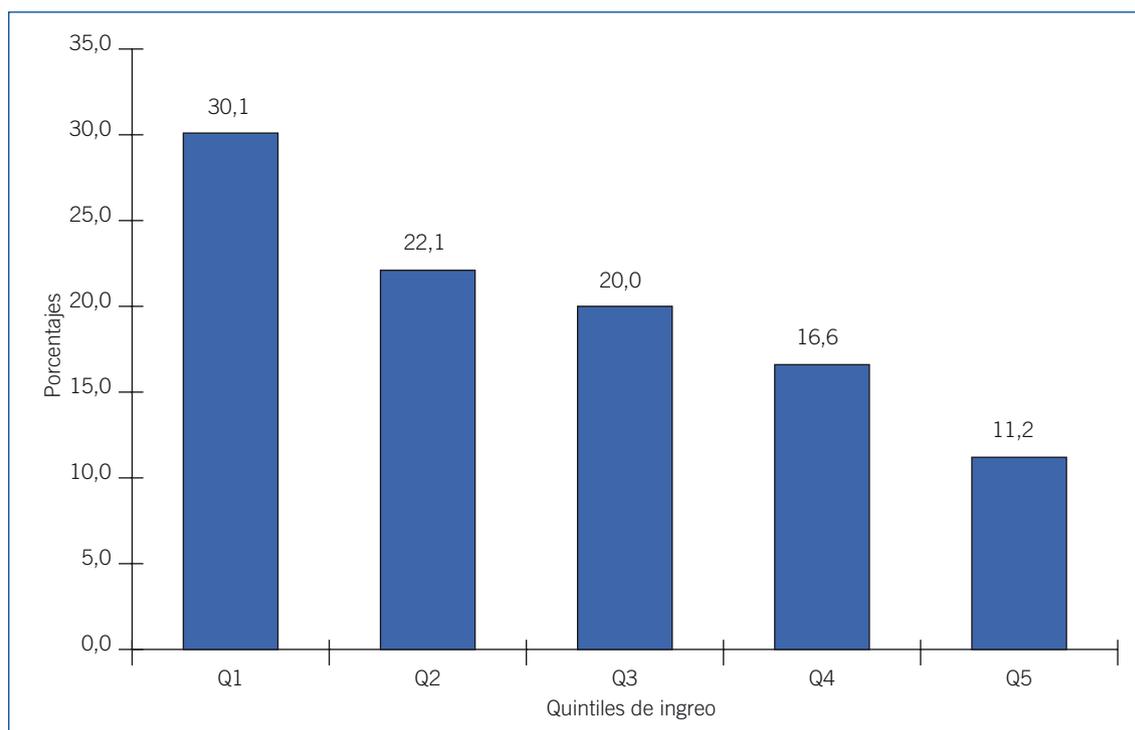
* Ingresos por trabajo normalizados con el índice de paridad de poder adquisitivo (PPA) del Banco Mundial. ** Ratio del promedio de ingresos de jóvenes (15 a 24 años) con respecto a adultos (25 a 64 años). *** Ratio de la sumatoria de los ingresos de los jóvenes (15 a 24 años) con respecto a la sumatoria total de ingresos de toda la población.

Fuente: Base de datos sobre empleo juvenil PREJAL/SIALC/OIT.

100. Al analizar por quintiles de ingreso (familiar per cápita) a los jóvenes que no estudian ni trabajan se observa una estrecha asociación de este fenómeno con la pobreza. El quintil de menores ingresos tiene una proporción del 30,1 por ciento de jóvenes que no estudia ni trabaja, mientras que en el quintil de ingresos más altos la proporción es de sólo 11,2 por ciento (gráfico 6). En el caso de las mujeres, este fenómeno está asociado a una maternidad temprana que se concentra en los hogares de menores ingresos, en los cuales las mujeres suelen dedicar más tiempo a las responsabilidades familiares y tareas domésticas.

101. La situación de precariedad y pobreza juvenil tiene una fuerte característica en términos de género, lo que debería ser considerado al diseñar las políticas destinadas a este segmento etario.

102. En síntesis, la situación de los jóvenes en América Latina pareciera no mejorar en términos de su acceso al empleo y sus condiciones de trabajo, de protección social y de oportunidades de progreso, al mismo tiempo que persisten serias brechas de género. Si bien se constatan avances en varios países en materia de cobertura educativa, y en algunos en el ámbito de la seguridad social, así como en otros terrenos, este problema persiste como un desafío pendiente que tiene importantes implicaciones para el conjunto de metas orientadas al desarrollo con trabajo decente.

Gráfico 6. Quintiles del ingreso familiar per cápita y proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan

Fuente: Base de datos sobre empleo juvenil 2008 OIT/PREJAL.

Microempresas y pequeñas empresas

103. La AHTD formuló la meta de mejorar en diez años el porcentaje de trabajadores de microempresas y pequeñas empresas cubiertos por las políticas y los servicios empresariales de fomento de la productividad, con acceso a mercados y niveles adecuados de protección en todos los países de la región.

104. La evidencia recogida señala que si bien se han registrado avances hacia la meta en el período 2006-2010, éstos son todavía lentos y sus dimensiones y efectos son bastante diversos en los países de América Latina y el Caribe. Si bien desde 2006 las políticas que han permitido estos avances están cada vez más extendidas, la calidad del trabajo y el nivel de la actividad económica siguen siendo bastante precarios en estos establecimientos.

105. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁵⁹, unos 70 millones de microempresas son la principal fuente de empleo en la región. En los establecimientos de hasta cinco trabajadores laboran más de 100 millones de personas, lo cual equivale a la mitad del empleo total. Estas empresas representan entre el 20 por ciento y el 22 por ciento del PIB de todos los países. Del total de estas empresas, sólo el 6,5 por ciento dispone de préstamos de entidades financieras y poco más del 8 por ciento tiene acceso a servicios de depósito.

106. Según un estudio elaborado por especialistas de la OIT⁶⁰, este tipo de establecimientos tiende a concentrarse en pocos sectores, de baja productividad, con pocas barreras de entrada, pero con alta competencia. El comercio y los servicios son las actividades principales; una proporción menor se encuentra en la industria. El sector de la microempresa se organiza en torno a dos

⁵⁹ BID/FOMIN: *Microfinanzas y microempresas en América Latina y el Caribe*, 2009.

⁶⁰ Di Meglio, R.: «La microempresa en América Latina: la agenda de trabajo decente y el desarrollo económico local», en *Futuros, revista trimestral latinoamericana y caribeña de desarrollo sustentable*, núm.13, vol. 4, 2006 (http://www.revistafuturos.info/futuros13/microempresa_trabajo.htm).

grandes segmentos: trabajadores independientes y microempresas que contratan trabajadores. La calidad del empleo es baja, tienen muy limitado acceso a la protección social; en general, no acceden a capacitación y su escolaridad es, en promedio, baja. El Consejo de Administración de la OIT planteó en marzo de 2006 la promoción del empleo decente a través del fomento del espíritu empresarial, una estrategia asociada a la mejora de las condiciones de empleo y trabajo en las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME) con políticas locales.

107. En la mayoría de los países de la región, desde inicios de la década del dos mil ha aumentado la importancia estratégica de generar políticas que promuevan el desarrollo de las MIPYME, así como la creación de condiciones e incentivos para su mayor formalización. La puesta en marcha de políticas activas, tanto públicas como privadas, destinadas a generar condiciones financieras, tecnológicas, de formación profesional y de inserción en los mercados nacionales, regionales y mundiales de este tipo de unidades productivas está pasando a formar parte de la agenda de desarrollo de muchos países en la región. Estas iniciativas reflejan una tendencia en las políticas de los gobiernos de los países de la región a impulsar avances en el sentido que se plantea en la AHTD.

108. En la **Argentina**, en 2005, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Banco Mundial elaboraron una encuesta utilizando la conceptualización y metodología de la OIT para medir la economía informal en el Gran Buenos Aires. En 2007, se entregaron los resultados del relevamiento a partir de la aplicación en la Encuesta Permanente de Hogares. Asimismo, dicho Ministerio, con apoyo de la OIT, diseñó en 2006 el Programa Nacional de Regularización del Trabajo, que busca eliminar el trabajo no registrado y apunta a fortalecer las capacidades institucionales, la formación de equipos técnicos y el diseño de un soporte informático para aplicarlo.

109. En el **Brasil** se creó en diciembre de 2005 el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO), que en 2009 atendió a 745.000 clientes activos, 60 por ciento de los cuales eran mujeres. Ese año concedió préstamos por cerca de 1.200 millones de dólares de los Estados Unidos, cuadruplicando sus esfuerzos de 2008. También se han fortalecido las políticas de apoyo a la agricultura familiar, a través del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), que entre 2002 y 2009 concedió créditos equivalentes a 2.200 millones de dólares a agricultores familiares, *quilombolas*, asentados de la reforma agraria, pescadores artesanales y acuicultores, *extrativistas*, silvicultores e indígenas, con 10,6 millones de contratos firmados en el período y líneas especiales de crédito dirigidas a mujeres y jóvenes.

110. En **Chile**, especialmente a partir de 2005, se generó un amplio panel de políticas e instrumentos de apoyo a las PYME a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Se han desarrollado cuatro áreas de instrumentos: calidad y productividad, innovación, financiamiento e inversión. En el área de calidad y productividad existen ocho programas, entre los que se destacan el Fondo de Asistencia Técnica (FAT) y el Programa de Apoyo a la Gestión (PAG). En el área de innovación existen 10 programas, entre ellos, programas de apoyo a incubadoras de negocios, cofinanciamiento de capital semilla, y apoyo a la innovación tecnológica. En materia de financiamiento hay 13 programas, entre ellos, programas de crédito CORFO-Inversión, financiamiento de capital de trabajo mediante *factoring* y capital de riesgo. En el área de la inversión, puede mencionarse el programa de promoción y atracción de inversiones a las regiones.

111. En el **Paraguay**, en 2008 tres de cada cuatro ocupados trabajaban en microempresas y pequeñas empresas (MYPE) con menos de 20 personas, muchas de ellas habitantes de zonas rurales. Ante la situación en la que el 65 por ciento de estas unidades de producción campesina tienen el 5 por ciento de la tierra, mientras que el 1 por ciento de los grandes propietarios detenta más de dos tercios de la superficie agrícola total, el Gobierno propuso una reforma agraria integral, con reactivación de la agricultura familiar y del sector campesino. Dicha reforma está complementada por una estrategia de crecimiento económico con inclusión social, que busca priorizar a estos sectores y asegurar su participación en el crecimiento, a fin de mejorar la calidad del empleo promoviendo la formalización de las microempresas y pequeñas empresas informales. Por medio de una Mesa Interinstitucional en la que participan el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Justicia y Trabajo y otros organismos públicos, se elaboró un proyecto de ley sobre las MYPE orientada al logro de estos objetivos.

112. En el **Uruguay**, a partir de 2006 se han puesto en vigor programas de amplio alcance nacional y local dirigidos a la MYPE, que promueven la formación de clusters y otras formas de asociación empresarial, así como las microfinanzas, el apoyo a las exportaciones y otras estrategias. Hacia fines de 2008 se observaba un alto grado de dispersión institucional en la materia; para remediarlo se creó en 2009 la Agencia Nacional de Desarrollo Productivo, que se ha convertido en la principal fuente de servicios de desarrollo empresarial y financiero, así como de coordinación y conducción de políticas para las MYPE.

113. En el **Estado Plurinacional de Bolivia**, en 2008 el Ministerio de Desarrollo Productivo creó cuatro agencias de desarrollo para brindar servicios públicos financieros y no financieros a los emprendimientos productivos de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas: PRO BOLIVIA, CONOCE BOLIVIA, PROMUEVE BOLIVIA e INSUMOS BOLIVIA.

114. En el **Perú**, el sistema de instituciones de microfinanzas ha sido uno de los más exitosos en materia de promoción de las MYPE. Antes de su reconocimiento por la Ley de Bancos, estas instituciones operaban con menos de 300 millones de dólares de los Estados Unidos al año. En la actualidad tienen cerca de 400 oficinas a nivel nacional, diez mil trabajadores y un millón de clientes, y operan con más de 2.000 millones de dólares de los Estados Unidos, lo que equivale a la mitad del mercado de créditos a las MIPYME, y tienen mejores indicadores que la banca múltiple en cuanto a liquidez, morosidad y rentabilidad. Existen entidades de cuatro tipos: las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito; las Empresas de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa, constituidas a partir de ONG crediticias; las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito; y las Cooperativas de Ahorro y Crédito ⁶¹.

115. En **Costa Rica**, se brinda apoyo a las MIPYME mediante iniciativas como el Centro Regional de Apoyo a las PYMES (CREAPYMES), que integran entidades gubernamentales (entre ellas, bancos estatales), así como la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER). Este Centro ha trabajado con microempresas y pequeñas y medianas empresas para transformarlas en exportadoras mediante el programa Creando Exportadores, que brinda capacitación y apoya a la participación en ferias de dichas empresas. El Gobierno impulsa también la adjudicación a estas empresas del 40 por ciento de las compras que realiza el Estado. Asimismo, se ha brindado capacitación para el fortalecimiento de estos productores, a través de PROCOMER, CREAPYMES y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). También se otorgan incentivos para posicionarse en el mercado ⁶².

116. En **Trinidad y Tabago**, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo de la Pequeña y Microempresa tiene la responsabilidad de impulsar el desarrollo de las pequeñas empresas y las cooperativas. El Gobierno inició el programa «Fair Share Programme», que reserva el 10 por ciento de los contratos públicos para desarrollar las pequeñas empresas y las cooperativas. Asimismo, desde 2002 importantes empresas han establecido servicios de capacitación en materia de gestión para estas empresas y se han creado centros de incubación para la capacitación, a fin de proporcionar apoyo al nivel local. La OIT y sus mandantes han aportado apoyo técnico para fortalecer la capacidad institucional del Gobierno para crear una cultura del emprendimiento.

117. En **Jamaica**, el Gobierno ha creado la Agencia para el Desarrollo de la Inversión en la Microempresa (MIDA). Asimismo, el Gobierno provee fondos adicionales para las pequeñas empresas, con miras al desarrollo de sus negocios. Estas empresas están exentas del impuesto general al consumo.

Formación profesional

118. La AHTD propuso el objetivo de mejorar la competitividad de los recursos humanos y ampliar la cobertura de la formación profesional entre los grupos vulnerables. Para alcanzarlo

⁶¹ OIT: «Pequeñas empresas frente a la globalización: el reto del trabajo decente en América Latina», en OIT: *Panorama Laboral 2008*, op.cit.

⁶² En julio de 2010, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica lanzó públicamente la «Política de fomento a las PYME y al Emprendedurismo, 2010-2014», cuyo objetivo general es fortalecer la competitividad de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas costarricenses, mediante una estrategia de regionalización para que se integren y mejoren su productividad dentro del parque empresarial, aprovechando las oportunidades que ofrecen el mercado local y la apertura comercial.

sugirió metas asociadas al incremento de las inversiones en formación como porcentaje del PIB y al aumento del retorno de las inversiones en desarrollo de los recursos humanos, que favorezcan a las personas y a las empresas.

119. Los avances de los países con respecto a este objetivo han sido disímiles. Hay progresos cualitativos relacionados con el fortalecimiento de las instituciones de formación profesional (IFP) y los Ministerios de Trabajo y de Educación, que forman parte de la red que coordina el CINTERFOR⁶³, y progresos cuantitativos en materia de cobertura e incidencia del gasto sobre el PIB nacional.

120. En un gran número de países se observa un importante avance y procesos de mejora continua en la formación profesional, aunque todavía hay un gran desafío en cuanto a cubrir las necesidades de desarrollo de los recursos humanos, en especial, de quienes trabajan en la economía informal. El grado de desarrollo institucional es heterogéneo, dado que se observan experiencias muy avanzadas y otras que exigen adecuaciones.

121. Siguiendo las orientaciones de la Agenda Hemisférica⁶⁴, para lograr las metas propuestas, los países deberían considerar en especial su grado de desarrollo institucional, y velar por que las estrategias de formación y capacitación profesional sean parte de un sistema en el que intervengan los gobiernos y los actores sociales, de conformidad con los instrumentos de la OIT siguientes: Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140), y Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142). En esta línea, el acceso de los trabajadores a los sistemas de educación constituye un objetivo clave para el logro de estas metas.

122. La información examinada sobre algunos países de la región permite apreciar, al menos parcialmente, el estado de evolución de estas políticas.

123. En la **Argentina**, según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)⁶⁵, entre 2006 y 2009 el total de personas que se beneficiaron de actividades de capacitación pasó de 151.657 a 329.642. Para abril de 2010, ya se había alcanzado la cifra de 125.511 beneficiarios. La mayoría de estos beneficiarios corresponde al área denominada «terminalidad educativa» (nivelación de estudios), que va desde el 63,8 por ciento en 2005 al 63,4 por ciento en 2009, mientras que en el ámbito de la formación profesional los beneficiarios sumaron en 2006 el 36,4 por ciento del total de capacitados y en 2009 el 36,6 por ciento. En términos institucionales, según la fuente consultada⁶⁶, la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional tiene como propósito, en el marco de las políticas activas de empleo, diseñar y coordinar las acciones que contribuyen a la creación y consolidación del Sistema Nacional de Formación Continua, a fin de garantizar la equidad en el acceso y permanencia a una formación de calidad de los trabajadores a lo largo de su vida. La conformación de un Sistema Nacional de Formación Continua descansa en el diálogo social de los actores del mundo del trabajo. Desde el punto de vista de la orientación de las políticas, conforme a lo que señala el citado Ministerio, su cometido principal es contribuir a mejorar la calidad de las instituciones de formación, incrementar la empleabilidad de las personas, mejorar la calidad del empleo e influir en forma directa en la competitividad de las empresas, contribuyendo de este modo al crecimiento social y productivo del país. De acuerdo a esos lineamientos, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha diseñado un conjunto de programas que le permitan cumplir los propósitos antes enunciados, como el Programa de Formación para el Trabajo, el Programa de Calidad de la Formación Profesional, los programas con base en acuerdos sectoriales, y muchos otros. Adicionalmente, se ha desarrollado el Programa INNOVAR, que creó el Instituto Nacional de Educación Tecnológica con el cometido de prestar asistencia a la capacidad de emprendimiento e innovación. La meta, en el futuro próximo, es constituir a partir de este programa un Centro

⁶³ Véase: <http://www.oitcinterfor.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/ifp/index.htm>.

⁶⁴ OIT: *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*, op. cit., págs. 66-67.

⁶⁵ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Empleo: *Informe Mensual Acciones de Formación Continua. Plan Integral para la Promoción del Empleo*, abril de 2010.

⁶⁶ Véase: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, <http://www.trabajo.gob.ar/capacitacion/>.

Nacional de Apoyo a las Innovaciones. Este conjunto de acciones forman parte del denominado Plan Integral para la Promoción del Empleo.

124. En el **Brasil**, en términos institucionales, se ha desarrollado el Plan Nacional de Calificación Social y Profesional (PNQSP), como parte del Sistema Público de Empleo, Trabajo e Ingresos. Este Plan está constituido por Planes Sectoriales de Calificación (Planes SEQS), y por instrumentos complementarios a nivel territorial, denominados Planes Territoriales de Calificación (*Plan-TEQS*), orientados a la atención transversal y concertada de demandas emergentes o sectoriales de calificación, identificadas a través de las comisiones estatales y municipales de empleo, de composición tripartita. Los Planes SEQS pretenden ser un espacio de integración entre políticas de desarrollo y empleo (en particular, intermediación de mano de obra, calificación social y profesional, y certificación profesional). Se están implementando Planes SEQS en diversas áreas y sectores, entre ellos: metalurgia, aeronáutica, turismo, petróleo y gas, agricultura familiar, trabajo doméstico urbano, personas afrodescendientes, microempresas y pequeñas empresas, construcción civil, *software* e industria naval. Cabe destacar el Plan SEQ denominado *Bolsa Família*, orientado a la capacitación y la inserción en el mercado formal de trabajo de trabajadores de familias beneficiadas por el Programa *Bolsa Família*. Todas estas acciones han sido organizadas como parte del Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC). El Plan SEQ *Bolsa Família* se dirige al sector de la construcción civil, con el objetivo de favorecer la inclusión de sus beneficiarios en las obras de infraestructura desarrolladas en el ámbito del Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC). Desde su origen en 2003, el PNQSP establece que las mujeres y la población negra deben estar representados entre sus beneficiarios en una proporción por lo menos equivalente a su presencia entre la población económicamente activa.

125. En **Chile**⁶⁷, la capacitación otorgada a través del Sistema de Franquicia Tributaria benefició entre 2006 y 2009 a aproximadamente cuatro millones de personas a través de distintos tipos y modalidades de formación desarrolladas por las empresas en coordinación con instituciones especializadas en la materia. Adicionalmente, entre 2006 y 2009, aproximadamente 164.000 personas se beneficiaron de actividades de capacitación en el marco de otros programas cubiertos o promovidos por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Entre los principales cabe citar los siguientes: Programa Jóvenes Bicentenario; Programa de Formación en Oficios para Jóvenes; Programa de Diagnóstico y Orientación Laboral; Programa Sistema de Calificación de Competencias Laborales; Programa de Nivelación de Estudios; Programa para Mujeres Jefas de Hogar; Programa Nacional de Becas para la Empleabilidad; Programa Chile Emprende; y Programa de Apoyo a la Microempresa. En términos institucionales, el SENCE es la institución responsable de coordinar los recursos públicos para el desarrollo de programas de capacitación y formación profesional. Esta institución desarrolla programas con base en la administración del 1 por ciento de la franquicia tributaria, herramienta fiscal que permite a las empresas descontar del pago de impuestos el monto del gasto incurrido en materia de capacitación, con un tope máximo equivalente al 1 por ciento de la planilla anual de remuneraciones. La franquicia tributaria es la principal herramienta de capacitación del país, la cual entre 2006 y 2009 permitió brindar capacitación a más de cuatro millones de participantes. Con este mecanismo se procura incentivar a las empresas contribuyentes de la Primera Categoría de la Ley de Renta para que inviertan en la capacitación de sus trabajadores y socios. En Chile, la política de capacitación se ha concentrado prioritariamente en los jóvenes, las mujeres jefas de hogar, la certificación de competencias, la empleabilidad, el emprendimiento y la microempresa.

126. En el **Paraguay**, según el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)⁶⁸, en el marco de los tres principales programas de carácter gratuito que desarrolla, entre 2006 y 2007 se capacitaron aproximadamente 20.000 personas; entre 2000 y 2007 el total fue de 82.493 personas capacitadas. Para diciembre de 2008, la institución había definido un programa para capacitar a más de 15.000 personas a través de 600 cursos con carácter gratuito. Según cifras aportadas por el *Informe de Estado de Avance de las Metas de la AHTD en el*

⁶⁷ SENCE: *Cuenta Pública: Gestión del Trienio 2007-2009*, noviembre de 2009.

⁶⁸ Ministerio de Justicia y Trabajo-SINAFOCAL: *Cifras 2006-2007*. Véase la dirección: <http://www.capacitacion.gov.py/cifras%20del%20SINAFOCAL.pdf>.

Paraguay⁶⁹, entre 2008 y 2009, fue posible brindar capacitación a 11.000 beneficiarios mediante otros programas, especialmente el Programa Formación y Capacitación para el Trabajo, a cargo del Ministerio de Justicia y Trabajo. Asimismo, el Servicio Nacional de Promoción Profesional brindó capacitación a 26.000 participantes en el marco de distintos programas. En términos institucionales, existen dos instancias de formación profesional dependientes del Ministerio de Justicia y Trabajo: el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) y el Servicio Nacional de Promoción Profesional. Las actuales autoridades paraguayas han tomado la decisión de unificarlas con miras a lograr una mayor eficiencia en la utilización de los recursos, un aumento de la cobertura y una mejora en la calidad de la formación. Existen tres grandes programas de capacitación gratuita: Jóvenes Buscadores de Primer Empleo (JPE); Pequeños Productores Rurales (PPR); y Micro y Pequeños Empresarios (MPE). Adicionalmente, se desarrolla un conjunto de diversos programas, como los mencionados anteriormente, en vinculación con otras agencias públicas. El Gobierno se propone llevar a cabo una reforma del sistema actual y definir objetivos estratégicos para esta área.

127. En el **Uruguay**, las instituciones que se ocupan de la capacitación y la formación profesional están vinculadas a distintos organismos públicos. La asignación presupuestaria destinada a la formación profesional, que abarca la formación universitaria y la educación media técnica, se duplicó entre 2004 y 2008. Esto ocurrió de forma paralela a una fuerte expansión del PIB. Debido a ello, la relación entre la inversión y el PIB creció de manera discreta, del 0,85 por ciento en 2004 al 0,93 por ciento en 2008. En términos de contenidos, cabe destacar cuatro programas entre los más importantes desarrollados en el período 2006-2009: Programa de Autoempleo y Microempresa (PRODAME); Programa de Promoción de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Empleo y la Formación Profesional (PROIMUJER); Programa de Capacitación Productiva (PROCAPRO); y Programa de Capacitación Laboral (PROCAL), dirigido a mejorar la empleabilidad de personas con dificultades de empleo.

128. En **Centroamérica** y la **República Dominicana** y en el **Caribe**, la iniciativa más reciente en el plano institucional ha sido la constitución de la Red de Institutos de Formación Profesional, que recibe apoyo técnico de la OIT. A través de esta Red, en los últimos cuatro años se ha generado una oferta formativa subregional con 158 cursos virtuales en los países de la subregión. En términos de orientación y contenidos, en el bienio 2008-2009 se impulsaron programas de desarrollo de las competencias laborales de la subregión, que comprenden la homologación y adopción de 22 normas de competencia laboral. Asimismo, se generaron tres metodologías subregionales para la elaboración de normas, la certificación y la formación de formadores, y se crearon tres plataformas para impartir formación en tecnologías de la información, en las que se capacitaron 17.800 personas en el curso del bienio. Se logró un acuerdo con Aula Mentor de España para transferir su metodología de formación a distancia a los institutos de formación profesional. A la fecha, se ha cubierto el 65 por ciento de las instituciones de formación de la subregión. Asimismo, se creó en Guatemala un Centro Especializado en Alta Tecnología de alcance subregional.

129. En **México**, la formación profesional se ofrece en un amplio abanico de instituciones, todas vinculadas al sector público, ya sea en el ámbito de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) o de la Secretaría de Educación Pública (SEP). En el ámbito de la STPS⁷⁰, según el *Tercer Informe de Labores* de 2009, se han desarrollado las siguientes actividades en materia de capacitación y formación profesional. El Programa de Apoyo para la Productividad inició sus operaciones en enero de 2009, y su principal objetivo es fomentar la productividad laboral en las empresas. Entre enero y junio de 2009, este Programa benefició a un total de 133.466 trabajadores. Adicionalmente, como actividad interinstitucional (SEP y STPS), se desarrolló el Programa CONOCER⁷¹. Este Programa tiene por objetivo promover la adquisición de calificaciones de

⁶⁹ Velásquez, M.: *Agenda Hemisférica de Trabajo Decente, Paraguay: Evaluación del Estado de Avance 2006-2009*, OIT, 2009.

⁷⁰ Secretaría del Trabajo y Previsión Social: *Tercer Informe de Labores*, 2009. Véase la dirección: <http://www.stps.gob.mx/ANEXOS/TERCER%20INFORME%20STPS.pdf>.

⁷¹ OIT-CINTERFOR: *La formación basada en competencias en América Latina y el Caribe. Desarrollo reciente*. «4.4 La experiencia del CONOCER de México», 2009. Véase la dirección: http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/complab/observ/vargas/iii/iv_d.htm.

competencia laboral, así como también la certificación de dichas calificaciones, en función de las necesidades reales de las empresas. Asimismo, se ocupa de mejorar la calidad de las empresas y de las instituciones de educación del país. Esta institución está regida por un Consejo en el que participan representantes de los empleadores, del sector sindical, del sector social y del sector público. Desde 1996, CONOCER ha constituido aproximadamente 100 Comités de Normalización en igual número de centros ocupacionales, y ha elaborado 601 normas técnicas de competencia laboral. Asimismo, ha permitido la constitución de 32 organismos certificadores y 1.273 centros evaluadores.

130. En los **países andinos**, cabe señalar el fortalecimiento de competencias para el desarrollo empresarial que se lleva a cabo en Colombia a través del programa Generación de Empresas Innovadoras del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Asimismo, varias instituciones han desarrollado estándares de competencia laboral en el área de la seguridad y salud en el trabajo, como parte de los programas de formación, como es el caso del SENA de Colombia y el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) del Perú.

Servicios de empleo

131. La AHTD planteó la meta de duplicar las colocaciones de trabajadores a través de servicios de empleo públicos y privados en un plazo de diez años, a partir de 2006. De acuerdo a la evidencia recogida, si bien se registran importantes avances en los países de la región, estos parecen tener todavía un ritmo y cobertura insuficientes para garantizar el cumplimiento de esa meta.

132. En el período 2006-2009, en muchos países de la región se desarrollaron políticas orientadas a fortalecer los servicios de empleo e intermediación laboral. Tal como ha ocurrido en la mayoría de los países en desarrollo, las reformas y la modernización de los sistemas de intermediación en América Latina y el Caribe han sido más limitadas que en los países desarrollados. En esta región predomina un modelo de intermediación del sector público, que, debido a restricciones de recursos, suele ser reducido y atiende al estrato de menores ingresos de la fuerza de trabajo ⁷².

133. Entre las principales iniciativas que se desarrollan en América Latina y el Caribe, hay tres que son las más aplicadas, aunque con ritmo, profundidad y cobertura muy diferentes según los países ⁷³: la introducción y expansión de sistemas de información regulares y basados en Internet; la expansión de las funciones y asociaciones con los sectores privado y sin fines de lucro; y la mejora del desempeño y ampliación de la base de usuarios.

134. En la **Argentina** existe la Red de Servicios de Empleo, que surgió con la creación de oficinas municipales y que depende de la Unidad de Servicios de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La Red, apoyada por programas de cooperación técnica de la OIT («Apoyo para la reactivación del empleo en Argentina» y «Apoyo a la consolidación y mejora de la calidad del empleo en Argentina») ha realizado importantes avances en materia de informatización del sistema y busca vincular mejor sus oficinas públicas de empleo con las agencias de empleo del sector privado y sin fines de lucro.

135. En el **Brasil** ⁷⁴, la informatización constituye una prioridad importante para el Sistema Público de Empleo, Trabajo e Ingresos, en el que está incluido el Sistema de Intermediación de Mano de Obra (SINE). Desde 2009, el Ministerio del Trabajo implantó una versión web del Sistema de Gestión del Programa de Acciones de Empleo, que brinda gratuitamente a través de Internet servicios que antes se ofrecían únicamente en los centros de atención del SINE. El nuevo sistema busca contribuir a ampliar la colocación de trabajadores a través del SINE, la cual en 2008 llegaba al 18 por ciento de los inscritos.

⁷² Mazza, J.: «Servicios de intermediación laboral», en *Revista de la CEPAL*, núm. 80, agosto de 2003.

⁷³ Mazza, J.: *Servicios de intermediación laboral: Un análisis para los países de América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible.

⁷⁴ OIT: *Agenda Hemisférica de Trabajo Decente: Um balanço. Brasil 2006-2009 (versión preliminar)*. Oficina de la OIT para Brasil, 2009.

136. En **Chile**⁷⁵, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) ha establecido la primera bolsa de trabajo electrónica en el país, Infoempleo, que contiene más de 29.000 currículum vitae de personas que buscan empleo. Además, se han descentralizado las oficinas locales de empleo en una red de más de 150 agencias municipales de empleo. Asimismo, se ha desarrollado el programa Chile Califica, que a través de una acción interministerial participa en el fortalecimiento de los servicios de intermediación laboral, así como en la incorporación de instrumentos de certificación de ocupaciones y de nivelación de estudios.

137. En el **Paraguay** existe el Subprograma de Inserción Laboral, cuyo objetivo es desarrollar la incorporación laboral a través de proyectos de inclusión en cadenas productivas, la generación de negocios de autogestión y la integración laboral de las mujeres en condiciones de equidad. Se ha creado, asimismo, un Observatorio del Mercado de Trabajo.

138. En el **Uruguay** se puso en funcionamiento el Sistema Nacional de Servicios Públicos de Empleo, con apoyo de la OIT, a través del proyecto REDEL; también se ha fortalecido la Dirección Nacional de Empleo y se han creado 22 servicios públicos que cubren la casi totalidad de los departamentos del país.

139. En **Colombia** se ha desarrollado un sistema de Certificación de Competencias Laborales. Mediante el trabajo conjunto de tres Ministerios (Protección Social, Educación Nacional y de Comercio, Industria y Turismo), en junio de 2006 se organizó el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo, y se definieron: el sistema de certificación, las instituciones y programas objeto de certificación, las instituciones certificadoras y otras disposiciones. También se han impulsado las Iniciativas Locales de Empleo (ILE), que son estrategias de promoción del empleo en el ámbito municipal.

140. En el **Perú** se creó en marzo de 2009 el Programa Especial de Reconversión Laboral (PERLAB) «Revalora Perú», para contribuir a enfrentar la crisis financiera y económica mundial, el cual brinda servicios de capacitación para los trabajadores de empresas que optan por reconvertir su actividad; capacitación a personal seleccionado por la empresa en función de una nueva demanda laboral, y provisión de mano de obra calificada para cubrir la demanda laboral de la empresa. Asimismo, está en curso un proceso de modernización y fortalecimiento de la Bolsa de Trabajo, a fin de convertirla en un Servicio Nacional de Empleo (SENEP), con oficinas regionales equipadas y con personal mejor capacitado. La gestión de dicho proceso está a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

141. En **Centroamérica** y la **República Dominicana** se desarrolló entre 2005 y 2009 el Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral FOIL⁷⁶, que contó con cooperación técnica de la OIT y otras instituciones. Este Programa, que opera en el marco del Programa Regional Centroamericano que abarca a los seis países del área y a la República Dominicana, responde a una iniciativa del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de los Ministerios de Trabajo y Educación y los siete institutos de formación profesional de los siete países beneficiarios. Su objetivo es generar mecanismos para facilitar la inserción laboral de jóvenes, trabajadores del sector informal, adultos provenientes de los programas de alfabetización y mujeres jefas de hogar. El proyecto produjo valiosos estudios, metodologías e instrumentos que han contribuido al desarrollo de los servicios de empleo en la subregión, entre los cuales resalta la promoción de los observatorios de empleo. En Centroamérica y la República Dominicana se cuenta con un modelo definido de estructura organizacional del servicio público de empleo (SPE), que contempla la forma en que se pone en práctica la atención en el territorio (desconcentración y/o descentralización). Incluye los principios, metas y objetivos que guían al SPE, los actores que participarán y los instrumentos disponibles, así como el marco legal de continuidad y sostenibilidad. Todos los países han mejorado su modelo estructural respectivo. **El Salvador** presenta el modelo más desarrollado, ordenado y extenso por lo que se refiere a la atención en el territorio, a la definición del SPE y a la asignación

⁷⁵ SENCE: *Cuenta Pública: Gestión del Trienio 2007-2009, op. cit.*

⁷⁶ Desde abril del 2010, la OIT es el ejecutor de la segunda fase de este proyecto (FOIL II), que se concentra en el fortalecimiento institucional de las administraciones públicas sociolaborales de la subregión para brindar atención integral en materia de inserción laboral destinada a personas y grupos vulnerables, potenciando los procesos de integración subregional.

de recursos (tiene una Red Nacional de Oportunidades de Empleo). **Costa Rica** posee 23 dispositivos de atención vinculados al SPE. **Guatemala** ha mostrado mejoras en el bienio 2008-2009, y hoy tiene 41 dispositivos de atención a los interesados (16 en 2007). Sin perjuicio de este progreso, el SPE de estos países requiere mayor desarrollo de la orientación ocupacional, en especial creando unidades descentralizadas y mejorando sus recursos informáticos, lo que permitirá impulsar el trabajo en red con las oficinas y las representaciones de los servicios de empleo.

142. México ha hecho importantes avances e inversiones en sistemas de información para la red del Servicio Nacional de Empleo y se ha esforzado por potenciar la relación entre los sectores público y privado, así como por mejorar el acceso a los grupos destinatarios. Entre las experiencias desarrolladas están las ferias de empleo, con asistencia técnica a microempresas, información sobre carreras profesionales, ofertas de capacitación, evaluación de las calificaciones de las personas que buscan empleo y conexión con empleadores.

1.5. Políticas sociolaborales frente a la crisis de 2008

143. La crisis financiera y económica mundial de fines de 2008 «estuvo precedida por crecientes desequilibrios en el rumbo que tomó la globalización, en particular, una agravación prolongada de las desigualdades de los ingresos en los países y de la distribución de los beneficios que aportó. Además, esta crisis se produjo en un contexto en que la visión dominante de las políticas sobrevaloraba la capacidad de los mercados para autorregularse, a la vez que infravaloraba el papel del Estado y subestimaba la dignidad del trabajo, el respeto por el medio ambiente y la provisión de bienes públicos y de protección social», señala la OIT⁷⁷. Sus efectos han sido múltiples en el empleo en los países de la región. En forma sucinta pueden señalarse los siguientes:

- Desaceleró el proceso de mejoramiento del empleo y elevó — aunque menos de lo previsto — el promedio anual del desempleo abierto de la región, que pasó del 7,3 por ciento en 2008 al 8,5 por ciento en el primer semestre de 2009. Para 2010, se redujo al 8,1 por ciento.
- Si bien el desempleo afectó más a los hombres que las mujeres, se mantuvieron las desigualdades de género y de edad.
- Desaceleró la tendencia al aumento del empleo asalariado que se había expresado en el crecimiento de la construcción y el comercio, y que había generado avances en las tasas de empleo formal. Estos sectores fueron especialmente afectados por el freno de la demanda interna y la caída de las exportaciones.
- Produjo impactos en las empresas, muchas de las cuales vieron afectadas sus condiciones de funcionamiento, competitividad y sostenibilidad.
- Limitó el aumento de los salarios reales y afectó, aunque más moderadamente, las tasas de inflación. Con todo, en muchos países de la región se mantuvo el poder adquisitivo de los salarios y especialmente el de los salarios mínimos.
- Aumentó moderadamente la tasa de informalidad laboral en la mayoría de los países, aunque en el caso de México tuvo una dimensión superior al promedio de la región. Asimismo, el nivel de la cobertura de salud y de las pensiones siguió siendo bajo.
- En algunos países hubo restricciones a los derechos de los trabajadores y se limitó su capacidad para negociar acuerdos anticíclicos, especialmente en materia de empleo.

144. Del examen de las políticas seguidas por los países en la región frente a esta crisis se desprenden tres características importantes que cabe destacar y que se describen a continuación.

- i) **La crisis abrió espacios para que diversos gobiernos desarrollaran nuevas políticas, diferentes a las del pasado, que parecen reflejar un resurgimiento del enfoque de desarrollo sostenible.**

⁷⁷ OIT: *Enfrentando la crisis mundial del empleo*, op. cit., pág. 1.

145. La evidencia muestra que los gobiernos y los interlocutores sociales (trabajadores y empleadores) adoptaron frente a esta crisis decisiones muy distintas a las políticas adoptadas frente a otras recesiones en el pasado. Las políticas aplicadas con anterioridad consistían, básicamente, en medidas de «ajuste automático» y procíclicas, destinadas a restringir el gasto público y la demanda interna.

146. En cambio, frente a la crisis actual se observa el uso de una dotación más amplia de instrumentos para abordar proactivamente los desafíos. Se han adoptado políticas anticíclicas, a menudo más expansivas que en el pasado desde el punto de vista del gasto público y con clara orientación hacia la preservación de la capacidad de funcionamiento del mercado interno, así como del poder adquisitivo de los sectores más vulnerables.

ii) La crisis mostró que muchos países se plantearon aumentar la reglamentación pública y la iniciativa gubernamental para asegurar la continuidad de las políticas de protección del empleo y de los ingresos, y estrechar la relación entre los sectores público y privado. Esto constituye un indicio de las nuevas visiones sobre las políticas a seguir en materia de desarrollo.

147. La mayoría de los países de la región han adoptado medidas para minimizar el impacto de la crisis sobre sus economías y el mercado de trabajo. Si bien las iniciativas son diversas, se caracterizan por incluir políticas con una activa acción pública y una mejor concertación entre la acción pública y privada. En estas iniciativas participan no sólo los gobiernos, sino también los trabajadores y los empleadores. Con relación a lo anterior, y refiriéndose al Pacto Mundial para el Empleo adoptado por la OIT en 2008, Leroy Trotman, Vicepresidente trabajador de la Comisión Plenaria sobre Respuestas a la Crisis, de la 98.^a reunión de la CIT (2009), señaló: «La recuperación requiere un aumento de la demanda global impulsada por los salarios, la protección y el diálogo social, y la negociación colectiva»⁷⁸.

148. El mayor énfasis puesto en las políticas regulatorias y la importancia que se les atribuye, si bien ha sido objeto de un amplio consenso, es materia de análisis y debate en cuanto a sus alcances y efectos. En la reunión celebrada en Ginebra el 26 marzo de 2010 por los Ministros de Trabajo del G-20, el representante de los empleadores ante la OIT⁷⁹ planteó que había que examinar de qué manera las reglamentaciones gubernamentales afectaban la iniciativa empresarial, porque tienen efectos sobre la capacidad de ésta para crear empleos, y también expresó la necesidad de identificar una serie de políticas que combinaran las orientaciones en favor de la protección del empleo con otras orientaciones favorables a la iniciativa empresarial.

149. Asimismo, en las conclusiones del coloquio de ACTRAV⁸⁰ celebrado en octubre de 2009 se hizo especial hincapié en la importancia de fortalecer las reglamentaciones relativas a la negociación colectiva y a la actividad sindical a fin de potenciar su capacidad de diálogo social para abordar los temas sociolaborales en los países y a nivel internacional. Igualmente, se enfatizó el impacto de las restricciones legislativas y prácticas que limitan la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho a huelga, lo que debiera constituir una preocupación central de las políticas laborales en la región.

iii) Los nuevos enfoques para abordar los temas de la crisis, y también del desarrollo y el progreso de las sociedades, han surgido no sólo en América Latina y el Caribe, sino también a escala mundial.

150. Así lo han señalado destacados economistas latinoamericanos. En un encuentro organizado en enero de 2010 por la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Ricardo Ffrench Davis⁸¹ sostuvo que las políticas anticíclicas permitieron enfrentar la crisis mejor que en otras ocasiones, «gracias a acciones públicas enérgicas, dirigidas a corregir el

⁷⁸ OIT: Revista *Trabajo* núm. 66, agosto de 2009, pág. 7.

⁷⁹ Funes de Rioja, D.: «Job Preservation and Job Growth». Notas orales presentadas a la Reunión de Ministros del G-20, Ginebra, 26 de marzo de 2010.

⁸⁰ ACTRAV: Conclusiones del coloquio. «Celebración del 60.º aniversario del Convenio núm. 98», Ginebra, 12-15 de octubre de 2009.

⁸¹ Ffrench-Davis, R.: «Macroeconomía para el empleo decente en América Latina y el Caribe», *op. cit.*, pág. 21.

entorno macroeconómico mundial. La corrección involucró operar contra el paradigma predominante de Estado pasivo y neutralidad de las políticas económicas; se utilizó con decisión contracíclica, en particular, la política fiscal». En el mismo sentido, Gert Rosenthal, ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL, plantea en un reciente artículo que analiza el impacto de la crisis sobre el pensamiento económico: «Al parecer, concluyó un período que permitía un elevado nivel de consenso en torno de un paradigma económico, al menos en su línea gruesa de ejecución, para dar paso a un período de dudas, cuestionamientos y ensayo de alternativas»⁸². Igualmente, con ocasión del XXXIII período de sesiones de la CEPAL, la Secretaria Ejecutiva de este organismo, Alicia Bárcena, remarcó «la necesidad de establecer un nuevo pacto fiscal y redefinir la ecuación Estado-mercado-sociedad para la reposición de políticas de largo plazo con vocación de igualdad, que permitan un crecimiento que mitigue la volatilidad, fortalezcan la productividad cerrando las brechas, universalicen los derechos y las prestaciones sociales, impulsen la inclusión en el mercado del trabajo y logren una mayor convergencia territorial»⁸³.

151. Las evidencias presentadas por la OIT en el informe *Proteger a las personas y promover el empleo*⁸⁴ (que describe las medidas tomadas por los gobiernos ante la crisis) sugieren que los planteamientos anteriores tienen una razonable base empírica. Muchas de estas políticas parecen haber sopesado y asignado importancia a la propuesta del Pacto Mundial para el Empleo planteada por la OIT en junio de 2009. En efecto, el informe de la OIT antes citado, que muestra (véase su anexo 3) las políticas seguidas por los países observados en las cuatro áreas estratégicas que plantea el Pacto Mundial para el Empleo, señala varias consideraciones que se exponen en los párrafos siguientes.

152. En el área de la creación de puestos de trabajo, recuperación del empleo y respaldo a las empresas, el 45,1 por ciento de los países adoptó políticas destinadas al estímulo de la demanda de mano de obra, mientras que el 30,7 por ciento aplicó políticas destinadas al apoyo a los desempleados y a quienes buscan empleo.

153. En el caso de las políticas de estímulo de la demanda de mano de obra, los países de la región observados hicieron gastos públicos adicionales en infraestructura y el 30,8 por ciento lo hizo con criterios relativos al empleo o a la protección del medio ambiente⁸⁵. En cuanto a los programas de empleo específicos, la acción de los países se centró más en la ampliación de programas⁸⁶ (38,5 por ciento) que en la creación de nuevos programas⁸⁷ (7,7 por ciento). En apoyo a las MYPE, el 76,9 por ciento adoptó políticas de acceso al crédito para estas empresas⁸⁸. La mayor parte de los países observados por el estudio aplicó subsidios y prestaciones fiscales (84,6)⁸⁹. En materia de protección del empleo, las políticas de los países se centraron en la reducción del tiempo de trabajo⁹⁰ (38,5 por ciento) y la mantención del empleo a tiempo parcial con medidas de capacitación y formación (23,1 por ciento)⁹¹. En materia de protección a los desempleados, el 46,2 por ciento de los países amplió sus prestaciones⁹² y el 30,8 por ciento adoptó medidas de asistencia adicionales⁹³. Respecto del apoyo a los desempleados para encontrar empleo, el 61 por ciento de los países aplicó medidas de formación adicionales⁹⁴ y el 53,8 por

⁸² Rosenthal, G.: «La crisis financiera y económica de 2008 y su repercusión en el pensamiento económico», *op. cit.*, capítulo VII «Síntesis y conclusiones», pág. 38.

⁸³ Véase, en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/brasil/noticias/noticias/0/39720/P39720.xml&xsl=/brasil/tpl/p1f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>, el comunicado del 31 de mayo de 2010.

⁸⁴ OIT: *Proteger a las personas y promover el empleo: Un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social*, *op. cit.*

⁸⁵ *Ibid.* Con criterios de empleo: Argentina, Estados Unidos, Perú y Uruguay. Con criterios ecológicos: Brasil, Canadá, Honduras y Perú.

⁸⁶ *Ibid.* Costa Rica, Honduras, México, Perú y Uruguay.

⁸⁷ *Ibid.* Un caso en el Caribe.

⁸⁸ *Ibid.* Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Uruguay, así como países del Caribe.

⁸⁹ *Ibid.* Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Estados Unidos, México, Perú y Uruguay.

⁹⁰ *Ibid.* Argentina, Canadá, Colombia, Honduras y República Dominicana.

⁹¹ *Ibid.* Costa Rica, Chile, República Dominicana y Uruguay.

⁹² *Ibid.* Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay.

⁹³ *Ibid.* Canadá, Honduras, Perú y República Dominicana.

⁹⁴ *Ibid.* Argentina, Canadá, Costa Rica, Chile, México, Perú y República Dominicana, así como países del Caribe.

ciento aumentó la capacidad de sus servicios de empleo ⁹⁵. El Perú es el único país de la región que aplicó políticas orientadas a los trabajadores migrantes.

154. En el área del fortalecimiento del respeto de las normas y derechos fundamentales en el trabajo, las respuestas a la crisis en la región fueron más limitadas. Sólo la Argentina tomó medidas adicionales contra el trabajo infantil y en dos países se aumentaron las capacidades administrativas de sus servicios de inspección del trabajo (Argentina y México).

155. En el área del establecimiento de sistemas de protección social y protección a las personas, el 26 por ciento de los países adoptó medidas. La mayoría eran políticas de transferencias condicionadas en efectivo ⁹⁶ (61,5 por ciento), seguidas por las medidas para dar mayor acceso a las prestaciones de salud ⁹⁷, reformas de las pensiones de vejez ⁹⁸ y modificación del salario mínimo ⁹⁹ (30,8 por ciento de los países). Respecto de la seguridad alimentaria, los Estados Unidos y la República Dominicana aplicaron nuevas ayudas para la agricultura y el Perú introdujo subsidios de alimentación.

156. En el área del fortalecimiento del diálogo social, el 48,7 por ciento de los países adoptó medidas. Entre ellas, el 46,2 por ciento de los países creó mecanismos de consulta para formular respuestas a la crisis ¹⁰⁰, el 30,8 por ciento concretó acuerdos a escala nacional y el 15 por ciento a escala sectorial ¹⁰¹.

157. Este tipo de medidas, como señala el informe *Proteger a las personas y promover el empleo*, de la OIT, se adoptaron no sólo en las Américas, sino también en todo el mundo y reflejaron una tendencia global de respuestas innovadoras frente a la crisis económica.

158. Prueba de lo anterior es el hecho de que, en una muestra de 28 países ¹⁰², las políticas más ampliamente adoptadas han sido también aquellas que dan apoyo a quienes buscan trabajo y a los desempleados. De estos países, 26 han aplicado políticas orientadas a la formación y 21 han prestado asistencia y orientación para la búsqueda de empleo. En un número de países igualmente alto se han adoptado medidas de ayuda al empleo que ofrecen incentivos a la contratación (15 países) y programas de prácticas profesionales (11 países). En un grupo más reducido (ocho países) se han impulsado diversos tipos de incentivos para la búsqueda de trabajo y la creación de empresas, y (siete países) se han realizado recortes en los costos laborales no salariales para la contratación de desempleados.

Experiencias destacables de políticas sociolaborales en la región

159. En la **Argentina** se impulsaron programas en dos líneas. La primera, que tiene por objeto mantener el vínculo laboral a través de la prevención de los despidos y de la retención de los trabajadores en el empleo, incluye el Programa Procedimiento Preventivo de Crisis y el Programa de Recuperación Productiva. La segunda contempla la expansión de programas de transferencias para mejorar la empleabilidad y apoyar a las familias vulnerables en la economía informal. Los programas de esta línea incluyen el Seguro de Capacitación y Empleo, el Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo y la Asignación Universal por Hijo (AUH). La AUH constituye, por su impacto y volumen, un programa extremadamente importante para aliviar la pobreza extrema y mejorar la inclusión de las familias con niños que no están cubiertas por la seguridad social contributiva. Los primeros estudios de la AUH, que cuenta con 3,7 millones de beneficiarios, indican que la pobreza entre los menores de 18 años se reduciría del 21,6 por ciento al 10,3 por ciento, es decir 11,3 puntos porcentuales. Asimismo, se desarrolló una importante política de

⁹⁵ OIT: *Proteger a las personas y promover el empleo*, op. cit. Argentina, Canadá, Honduras, México y Perú, así como países del Caribe.

⁹⁶ *Ibid.* Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Estados Unidos México, República Dominicana y Uruguay.

⁹⁷ *Ibid.* Argentina, Estados Unidos y Perú, así como países del Caribe.

⁹⁸ *Ibid.* Costa Rica, República Dominicana y Uruguay, así como países del Caribe.

⁹⁹ *Ibid.* Brasil, Estados Unidos, Honduras y Uruguay.

¹⁰⁰ *Ibid.* Argentina, Brasil, Colombia, Estados Unidos y República Dominicana, así como países del Caribe.

¹⁰¹ *Ibid.* A escala nacional: Brasil, Colombia, Costa Rica y Honduras; a escala sectorial, Colombia y Perú.

¹⁰² *Ibid.* Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República de Corea, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza y Turquía. Véase el cuadro 2.5, pág. 24, del citado informe.

negociación colectiva y se aplicaron aumentos salariales como instrumento para reforzar el mercado de trabajo.

160. En el **Brasil**, el Gobierno, además de ampliar las líneas de crédito a las empresas y los recursos del Programa de Aceleración del Crecimiento, de inversiones públicas en infraestructura, mantuvo la política de valorización del salario mínimo acordada con las centrales sindicales en 2006, otorgando en febrero de 2009 un aumento real del 6 por ciento. Asimismo, amplió la cobertura del programa de transferencias condicionadas de ingreso *Bolsa Família*, creado en 2003, y el número de prestaciones del seguro de desempleo para los sectores más afectados por la crisis.

161. En **Chile** se suscribió en 2009 un Acuerdo Nacional Tripartito por el Empleo, la Capacitación y la Protección Laboral, con arreglo al cual se asumen compromisos para poner en práctica diferentes fórmulas de protección del empleo en las empresas (bolsas de horas de trabajo, reducción de la jornada laboral y actividades de capacitación), que preservan la situación contractual del trabajador. Asimismo, las empresas han usado iniciativas como el Programa Subsidio al Empleo Joven, que les otorga recursos para cubrir parcialmente la contratación de trabajadores jóvenes.

162. En el **Paraguay**, en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo 2008-2013, y con el objetivo de afrontar la crisis, en 2009-2010 se definió un Plan de Reactivación Económica, concebido para defender el empleo a través de obras públicas y créditos al sector privado, proteger a los sectores más vulnerables con un sistema de transferencias condicionadas que permitieran elevar los recursos destinados a la educación y la salud, apoyar financieramente la agricultura familiar, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, y asegurar liquidez para el buen funcionamiento del sistema financiero.

163. En el **Uruguay** se puso en vigor el Programa de Preservación de Empleos, centrado en la reducción de la jornada laboral combinada con capacitación. A través del sistema de seguro de desempleo, combinado con herramientas en materia de capacitación, se diseñó un programa orientado a evitar que las empresas despidieran o enviaran al seguro de desempleo a sus trabajadores.

164. En **Colombia** se desarrolló el «Programa de Formación de Jóvenes: Plan 250 mil», que combina la retención de jóvenes con capacitación y su inserción laboral como aprendices. En el **Perú** se inició en febrero de 2009 el Programa Especial de Reconversión Laboral, que integra el Plan de Estímulo Económico del Gobierno, llamado también Plan Anti Crisis.

165. En **Costa Rica** se creó el Programa Avancemos, que tiene por objetivo mantener en el sistema educacional a los jóvenes en situación de pobreza, y que opera a través de transferencias directas a los beneficiarios. En **El Salvador**, en junio de 2009 se formuló el Plan Global Anti Crisis, que incluye apoyo a la producción, generación de ingresos y empleo, protección social universal y la convocatoria a un Consejo Económico Social. En **Nicaragua** se creó la Comisión Tripartita de Zonas Francas, y en marzo de 2009 se firmó el Acuerdo de Emergencia Económica y Laboral, de carácter tripartito, para preservar el empleo y la estabilidad laboral en las empresas de las zonas francas y promover la inversión para generar más y mejores empleos. Asimismo, este Acuerdo busca incrementar el salario mínimo y facilitar las condiciones de negociación colectiva.

166. Por otra parte, en la **República Dominicana** se realizaron programas de inversión intensiva en mano de obra. Asimismo, se han venido reforzando las políticas activas de mercado de trabajo, con el incremento del número de oficinas de empleo y su desconcentración/descentralización en las distintas regiones del país. En el Caribe, **Bahamas** formuló el Plan Nacional de Seguros para apoyar a las personas en situación de cesantía. En 2009, se creó el Plan de Reconversión Laboral para ofrecer capacitación a trabajadores mediante el Programa Nacional de Capacitación. En **Jamaica** se lanzó un Pacto Nacional para el Empleo en 2010.

167. En **México** se pusieron en marcha programas de empleo de emergencia, instrumento que ha sido poco usado en otros países durante esta crisis debido a que los aumentos del desempleo no han sido muy importantes en muchos casos. México habría tenido más éxito focalizándose en grupos en situación de pobreza o de pobreza extrema, y ampliando los recursos y su cobertura geográfica. El Programa de Empleo Temporal Ampliado (PETA), diseñado para dar apoyo temporal

a los ingresos de los beneficiarios en períodos de baja demanda laboral en las zonas rurales, extendió su cobertura a las áreas urbanas. El Gobierno espera asistir al menos a 250.000 trabajadores con este programa.

168. En varios países, los gobiernos acogieron planteamientos de los sindicatos y los empleadores, lo que contribuyó a que sus resultados tuviesen mejores posibilidades de éxito.

2. Aplicación y ejercicio efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

169. La Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente propuso como objetivo para 2015 conseguir avances sustantivos en cuanto al respeto efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Éstos, que constituyen un conjunto mínimo y universalmente aceptado de derechos laborales, deberían estar incorporados para ese año en la legislación de todos los países y aplicados en la práctica. Con tal fin, la AHTD planteó promover políticas para completar la ratificación de los ocho convenios sobre los derechos fundamentales en el trabajo y poner en marcha una estrategia de aplicación efectiva de la normativa sobre los derechos fundamentales. Asimismo, planteó impulsar medidas que: i) fortalezcan y promuevan la libertad sindical y la negociación colectiva; ii) eliminen la discriminación y la desigualdad; iii) erradiquen las peores formas de trabajo infantil; y iv) eliminen el trabajo forzoso.

170. Este informe muestra que los países de la región avanzaron positivamente respecto de esta meta de la AHTD, al aumentar del 93 por ciento al 97 por ciento las ratificaciones de los ocho convenios fundamentales. Sin embargo, esto no ha evitado que continúen existiendo vulneraciones a dichos convenios y a otros más; esas vulneraciones afectan tanto al sector de los trabajadores como al de los empleadores, lo que explica que en 2010 catorce países hayan sido objeto de observaciones por parte de los órganos de control normativo de la OIT respecto de 18 convenios. Dichos órganos han manifestado la necesidad de brindar asistencia técnica para solucionar los problemas detectados en estos países.

171. En el campo de la sindicalización y la negociación colectiva, la evidencia que recoge este documento muestra que existe una muy limitada información estadística actualizada al respecto. Sin embargo, con base en dos estudios de la OIT, se constata que en el período estudiado, con excepción de la Argentina y el Brasil, que tienen un alto nivel de cobertura sindical y de negociación colectiva, en el resto de los países tienden a estancarse la sindicalización de los asalariados, con niveles cercanos al 15 por ciento, y la negociación colectiva, con niveles de entre el 8 y el 10 por ciento. En muchos países, como Colombia y Costa Rica, se advierte incluso una caída de la sindicalización y de la negociación colectiva. Esta situación aparece con mayor nitidez en las pequeñas y medianas empresas y en los países donde la negociación colectiva está acotada sólo al nivel de empresa. En cambio, en el sector público, cuando existe el derecho de sindicalización y de negociación colectiva y éste se ejerce efectivamente, como en los países donde existe la negociación colectiva a nivel de sector y/o nacional, el nivel de cobertura de ambos derechos tiende a ser más favorable.

172. En el informe también se señala que existen importantes déficits en términos de promoción de la sindicalización y la negociación colectiva por parte de algunos gobiernos y que existen casos en que los sindicalistas y los trabajadores deben enfrentar comportamientos hostiles al ejercicio de estos derechos. Se constata que las organizaciones sindicales nacionales y regionales, con el apoyo de ACTRAV, han desarrollado un intenso programa de actividades para fortalecer el respeto de estos derechos. No obstante, la limitación de tales derechos continúa siendo un problema serio en algunos países; por consiguiente, la OIT, a través de ACTRAV, y las organizaciones sindicales están desarrollando acciones proactivas para superar tal situación. Por otra parte, ACT/EMP ha promovido en especial los derechos de libertad de asociación y la autonomía de los actores sociales y también ha denunciado, al igual que la OIE, situaciones de restricción a la libertad de asociación empresarial en varios países. Asimismo, ha apoyado la negociación colectiva en condiciones de equilibrio y de seguridad institucional y jurídica. Estos planteamientos se

encuentran recogidos, entre otros documentos, en la Declaración de la XX Reunión de Presidentes de Organizaciones Empresariales Iberoamericanas, de noviembre de 2009.

173. El informe registra avances respecto al objetivo de la igualdad de género, continuando una tendencia que viene desarrollándose desde antes de la formulación de la Agenda Hemisférica. Sin embargo, es claro que se requiere todavía de una gran capacidad proactiva de los gobiernos y de los actores sociales para alcanzar en plenitud las metas sugeridas por la AHTD en esta materia. A pesar de los avances, la región muestra la persistencia de importantes brechas de igualdad de género, en particular en los campos de la participación laboral, del ingreso, de la informalidad laboral, de la participación de las mujeres en posiciones de decisión e influencia, y de la distribución del trabajo no remunerado que se dedica al cuidado de la familia.

174. En cuanto a los objetivos relacionados con la eliminación de las peores formas de trabajo infantil y el trabajo infantil en su conjunto, este informe señala que estas materias han alcanzado un importante posicionamiento en la agenda sociolaboral de los países de la región. En muchos de ellos existen diversos tipos de instancias tripartitas institucionalizadas que tienen apoyo sistemático del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT. Según la OIT, en América Latina y el Caribe, entre 2004 y 2008, en el grupo de edad de 5 a 14 años la disminución de la tasa de actividad habría retrocedido sólo del 10 por ciento al 9 por ciento.

175. Por tanto, aunque se observan avances, la cuestión del trabajo infantil persiste como un tema no resuelto en la región y presenta diversos niveles de intensidad según los países. Se ha estimado que en Colombia y República Bolivariana de Venezuela los niños y niñas entre los 7 y 14 años que trabajan corresponden al 4 por ciento y el 5 por ciento, respectivamente, del total de la población infantil de ese rango etario. En cambio, en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú representan el 32 por ciento y el 42 por ciento, respectivamente. El avance en este aspecto requiere considerar la importancia de la oferta de oportunidades de trabajo decente para los adultos.

176. En materia de eliminación del trabajo forzoso, este informe identifica avances bastante limitados entre 2005 y 2010. Según la OIT, en la región hay actualmente más de 1,3 millones de personas sometidas a esa forma de trabajo, lo que constituye una grave violación de los derechos humanos y de los derechos fundamentales en el trabajo. Con todo, según datos de la OIT presentados posteriormente, en algunos países de la región se puede observar un esfuerzo sistemático y organizado para confrontar este problema.

177. Asimismo, se ha constatado la persistencia de acentuadas desigualdades y formas de discriminación de la población indígena y afrodescendiente en el mercado de trabajo de la mayoría de los países de la región. Estas poblaciones, que en el caso indígena representan entre el 8 por ciento y el 15 por ciento de los habitantes de la región, y en el caso de los afrodescendientes, alrededor del 30 por ciento, muestran los peores indicadores socioeconómicos y laborales. Entre 2000 y 2010, el número de trabajadores migrantes en la región pasó de 2,5 a 3,2 millones, lo que representa entre el 2,5 por ciento y el 3 por ciento del total de la población. Uno de cada dos trabajadores migrantes son mujeres. La OIT estima que, no obstante algunos avances en esta área, la mayoría de los objetivos propuestos por la AHTD muestran escasos resultados en 2010.

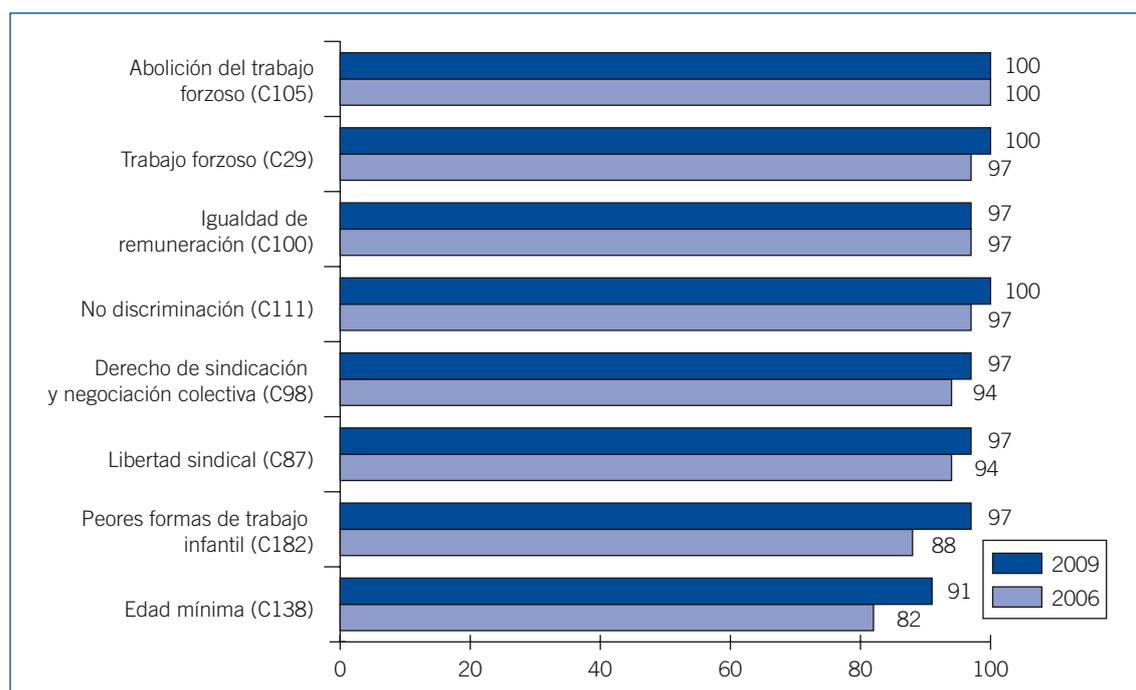
178. En cuanto a los objetivos relacionados con los aspectos laborales del VIH/SIDA, según el informe regional *Objetivos de Desarrollo del Milenio* de 2010, la mayoría de ellos tendrían probabilidad de alcanzarse, al menos de forma próxima a lo esperado.

179. En síntesis, en esta área estratégica la región muestra avances por lo que se refiere a la ratificación de convenios y también a diversos aspectos institucionales. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones que comprende la AHTD, los avances logrados por los países con respecto a las metas de la Agenda son todavía insuficientes.

2.1. Ratificación de convenios

180. Entre 2006 y 2009, aumentaron del 93 por ciento al 97 por ciento los países que han ratificado los ocho convenios fundamentales en América Latina y el Caribe (gráfico 7).

Gráfico 7. América Latina y el Caribe: Ratificación de convenios fundamentales
(porcentaje del total de países)



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

Cuadro 10. Ratificación de los convenios sobre los derechos fundamentales por regiones
(porcentaje)

	Libertad sindical y negociación colectiva		Eliminación del trabajo forzoso u obligatorio		Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación		Abolición del trabajo infantil	
	C87	C98	C29	C105	C100	C111	C138	C182
África	91	98	100	100	94	100	89	94
Américas^a	94	91	94	100	94	94	86	97
Asia	43	57	84	73	75	73	61	84
Europa	98	100	100	100	100	100	98	98
Total	82	87	95	93	91	92	84	93

^a En las Américas se incluye a los Estados Unidos y el Canadá.

Fuente: Elaboración en base a APPLIS (base de datos de NORMES, OIT, actualizada el 13.07.2010).

181. América Latina está en una situación casi equivalente a la de Europa y África y por encima de Asia en cuanto a la ratificación de los convenios fundamentales (cuadro 10). En el Caribe, 11 de 13 países de habla inglesa u holandesa han ratificado todos los convenios fundamentales. Todos los países están trabajando en la revisión y puesta al día de su legislación en línea con el modelo de legislación de la CARICOM y con las normas internacionales del trabajo, en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País o del programa subregional de trabajo decente para los Estados del Caribe del Este.

182. La AHTD sostiene que muchos países de las Américas presentaban en 2006 «problemas en lo relativo al respeto y aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de la legislación laboral en general». Esto ocurría «en lo que respecta tanto a los derechos

fundamentales como a los demás derechos individuales y colectivos»¹⁰³. En general, esta observación se refiere a la acción de los gobiernos y a las limitaciones de los marcos legislativos, pero también a vulneraciones que afectan al sector sindical y al sector empleador, las cuales han dado lugar a la presentación de quejas ante la OIT.

183. Aunque la mayoría de los países de la región ya había ratificado los ocho convenios fundamentales, en la AHTD se señalaba que existía un número elevado de observaciones emitidas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR). Si bien esta situación parece haber mejorado respecto a 2006, en 2010 un total de 16 países de América Latina y el Caribe han sido mencionados como casos en los que «debe hacerse hincapié en la necesidad de asistencia técnica (...) a fin de ayudar a los Estados Miembros a solucionar las lagunas en la legislación y la práctica en lo que respecta a la aplicación de los convenios ratificados». Tales casos se refieren a 18 Convenios (núms. 1, 30, 26, 87, 94, 98, 100, 102, 106, 107, 115, 119, 120, 133, 148, 154, 155 y 169)¹⁰⁴.

184. Según la información contenida en la base de datos ILOLEX de la OIT para 2008-2010¹⁰⁵, en 24 países de la región se registran diferentes vulneraciones al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Éstas se refieren a situaciones que afectan a trabajadores, pero también a vulneraciones de la libertad de asociación que atañen al sector empleador. Según la base de datos Libsynd de la OIT, que contiene los informes de los casos examinados por el Comité de Libertad Sindical y los comentarios de la CEACR, la mayoría de las quejas que examina actualmente el Comité de Libertad Sindical procede de América Latina¹⁰⁶.

185. De acuerdo a las conclusiones del Simposio sobre Negociación Colectiva celebrado por ACTRAV en octubre de 2009 y de la Reunión tripartita de alto nivel sobre negociación colectiva, realizada en el marco de la reunión del Consejo de Administración de noviembre de 2009, debe darse particular importancia a que, más allá de la ratificación de los convenios fundamentales, es necesario promover otros convenios y recomendaciones internacionales de la OIT. El Pacto Mundial para el Empleo plantea que hay varios convenios y recomendaciones internacionales del trabajo que son pertinentes a los objetivos buscados por éste, como los relativos a la política de empleo, los salarios, la seguridad social, la relación de trabajo, la terminación de la relación de trabajo, la administración e inspección del trabajo, los trabajadores migrantes, las condiciones de trabajo en el marco de los contratos públicos, la seguridad y salud en el trabajo, las horas de trabajo y los mecanismos de diálogo social.

2.2. La libertad sindical y la negociación colectiva

186. La Agenda Hemisférica se propone mejorar el cumplimiento de los derechos fundamentales acrecentando la garantía de los diferentes elementos de la libertad sindical — un principio fundacional de la OIT —, en particular la no discriminación sindical, optimizando la cobertura de la negociación colectiva y ampliando sus contenidos. Con tal fin, definió la meta de dotar a las legislaciones de mejores elementos de protección sindical, como procedimientos y recursos administrativos y judiciales efectivos y expeditos en caso de violaciones de estos derechos, y mejorar la calidad de los acuerdos y convenios respecto del número de trabajadores cubiertos (aumentar al menos un 10 por ciento a nivel nacional), ampliando sus contenidos (por ejemplo, mediante la inclusión de cláusulas en materia de productividad) y promoviendo la solución autónoma de conflictos.

¹⁰³ OIT: *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*, op. cit., pág. 11.

¹⁰⁴ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1A, Informe General y observaciones referidas a ciertos países), 99.ª reunión de la CIT, Ginebra, 2010, pág. 27.

¹⁰⁵ ILOLEX, base de datos sobre las normas internacionales del trabajo, 2008-2010.

¹⁰⁶ De 114 casos registrados en Libsynd como activos ante el Comité de Libertad Sindical, 70 procedían de países latinoamericanos el día 16 de julio de 2010. Véase la dirección: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes&libsyn/index.cfm?pregunta=LANG/SP&hdroff=1>.

187. La evidencia empírica en materia de sindicalización y negociación colectiva en América Latina y el Caribe es bastante escasa, a diferencia del Canadá y los Estados Unidos. Por ello, en este informe no se ha incluido información apropiada para identificar la cobertura de ambas instituciones laborales en el período estudiado para la región. En consecuencia, solamente es posible sugerir algunas tendencias a partir de las informaciones parciales producidas por la OIT.

188. Para el período previo a la presentación de la Agenda Hemisférica, el *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008*¹⁰⁷ muestra que en América Latina y el Caribe, en el período 1989-2005, se produjo una tendencia hacia el estancamiento o la caída de los índices de sindicalización. Éstos ya eran bajos en la mayoría de los países de la región, con excepción de la Argentina, Brasil y Uruguay.

189. Para 2005 en adelante, la información estadística más reciente de la OIT está contenida en el documento *Negociación colectiva: La negociación por la justicia social*, de 2009¹⁰⁸, y en la nota técnica *Social Dialogue Indicators: Trade union density and collective bargaining coverage*¹⁰⁹. Ambos textos contienen estadísticas parciales y sólo para algunos países de la región y del mundo, respecto de la densidad de la sindicalización y de la cobertura de negociación colectiva.

190. Según los datos de estos estudios¹¹⁰, considerando nueve países de América Latina y el Caribe y excluyendo a la Argentina y el Brasil, que tienen una alta tasa de sindicalización (37,6 por ciento y 20,9 por ciento, respectivamente) y de negociación colectiva (ambos, 60 por ciento), el promedio simple para ese conjunto de países se situaría aproximadamente en el 15 por ciento de sindicalización de los asalariados y el 9 por ciento de cobertura en la negociación colectiva sobre la misma base. Esta estimación es, obviamente, sólo indicativa, puesto que se refiere a una cantidad limitada de países. Probablemente, la cobertura de sindicalización y negociación colectiva para el conjunto de América Latina y el Caribe puede ser inferior a la estimación que permiten los datos mencionados.

191. Según el mismo estudio, el Canadá tiene una tasa de sindicalización del 31,4 por ciento y una cobertura del 29,3 por ciento de la negociación colectiva sobre los asalariados. Esto es, su nivel es superior a los promedios de América Latina. Los Estados Unidos, por su parte, en sindicalización sobre asalariados está por debajo del promedio estimado con base en los ocho países considerados de América Latina y el Caribe, con el 11,4 por ciento. En cuanto a la cobertura en la negociación colectiva, se encuentra por encima del promedio de estos ocho países, con un 12,9 por ciento.

192. La baja cobertura de sindicalización y negociación colectiva ocurre a pesar de que los Convenios núms. 87 y 98 sobre libertad sindical y negociación colectiva están ratificados por el 97 por ciento de los países de la región, y de los importantes esfuerzos desplegados por las organizaciones sindicales nacionales y regionales para impulsar el desarrollo de la sindicalización y de la negociación colectiva; al respecto, cabe mencionar especialmente el Proceso de Autorreforma Sindical que viene impulsando la CSA, con apoyo del proyecto «Fortalecimiento de los sindicatos ante los nuevos retos de la integración en América Latina» (FSAL/ACTRAV).

193. Con todo, debe considerarse, como señala el documento de la OIT *Negociación colectiva: La negociación por la justicia social*¹¹¹, que existen avances en ese contexto de limitada expansión de la sindicalización y la negociación colectiva. Afirma este documento: «se han introducido una serie de cambios legales e institucionales en las Américas y el Caribe. (...) se está tratando de fortalecer el reconocimiento de los sindicatos y los derechos de negociación en los Estados Unidos

¹⁰⁷ OIT: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de renta en la era de la finanza global*, págs. 88-89, disponible en http://www.ilo.int/public/english/bureau/inst/download/world08_s.pdf.

¹⁰⁸ OIT: *Negociación colectiva: La negociación por la justicia social. Nota de introducción*, Reunión tripartita de alto nivel sobre la negociación colectiva, Ginebra, 19-20 de noviembre de 2009, documento TMCB/2009/1, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo, 2009.

¹⁰⁹ Hayter, S. y Stoevska, V.: *Social Dialogue Indicators: Trade union density and collective bargaining coverage. International Statistical Inquiry 2008-09. Technical Brief*, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo y Departamento de Estadística, OIT, 2010.

¹¹⁰ OIT: *Negociación colectiva: La negociación por la justicia social. Nota de introducción, op. cit.*, apéndices I y II. Sindicalización de asalariados (porcentajes): Argentina (37,6); Brasil (20,9); Canadá (31,4); Chile (11,5); Colombia (28,7); El Salvador (11,9); Estados Unidos (11,4); Guatemala (12,9); México (17,0); Nicaragua (4,1); Uruguay (19,0). Cobertura de la negociación colectiva sobre los asalariados (porcentajes): Argentina (60,0); Brasil (60,0); Canadá (29,3); Chile (9,6); Costa Rica (16,2); El Salvador (4,1); Estados Unidos (12,9); Honduras (5,6); México (10,5); Nicaragua (3,9).

¹¹¹ *Ibid.*, págs. 4-5.

en un nuevo proyecto de ley. En Canadá, el Tribunal Supremo ha decretado que la Carta de Derechos y Libertades de Canadá protege el derecho de los miembros sindicales a participar en la negociación colectiva. Una serie de países del Caribe han reformado o introducido nuevos procedimientos que promueven la negociación colectiva, y se ha introducido una obligación de negociar de buena fe (por ejemplo, Jamaica, Bermuda y Granada). En América del Sur, las preocupaciones relacionadas con el comercio han impulsado en algunas ocasiones las reformas legales encaminadas a armonizar la legislación con las normas internacionales». (...) Otros países «han reforzado los derechos sindicales, por ejemplo, permitiendo que se reconozcan las federaciones sindicales en Brasil, asegurando así su estabilidad financiera. Algunos países han reformado o instaurado nuevos procedimientos que promueven la negociación colectiva. Uruguay ha adoptado una serie de disposiciones reglamentarias que refuerzan los derechos de negociación colectiva y ha aprobado una legislación que fortalece la negociación colectiva en el sector público. Argentina ha ampliado el alcance de la obligación de negociar «de buena fe», ha fortalecido el derecho a la información y ha restablecido la negociación en diferentes niveles». (...) Sin embargo, «la negociación colectiva sigue subdesarrollada en una gran parte de América del Sur. Con la salvedad de Uruguay y Argentina», y de Brasil. En esta subregión, la mayor parte de la negociación colectiva pertenece al sector público.

194. Según plantean las conclusiones del documento *Social Dialogue Indicators*, de 2010 ¹¹²: «Cuando se dispone de estadísticas, ellas muestran que, en general, la densidad de sindicalización y la cobertura de la negociación colectiva en los países en desarrollo es considerablemente más baja que en los países de mayores ingresos. En los países en desarrollo con mercados altamente segmentados hay también una diferencia significativa entre la densidad de sindicalización y la cobertura de negociación colectiva de los trabajadores asalariados en comparación con la proporción de sindicalizados y de cobertura de la negociación colectiva del total de los ocupados». En este último caso, disminuyen ambos indicadores. El mismo informe agrega que «los resultados de la encuesta confirman los datos recopilados hasta ahora sobre la interacción entre la negociación colectiva, las regulaciones administrativas y las leyes laborales. Por ejemplo, en los países donde existen sistemas de negociación colectiva con múltiples empleadores y con mecanismos de extensión de los acuerdos se observa una mayor cobertura de negociación colectiva», que en aquellos que tienden a negociar fundamentalmente a nivel de las empresas.

195. La tendencia al estancamiento o a la disminución de la sindicalización y de la negociación colectiva, según la OIT ¹¹³, estaría vinculada a las transformaciones en la estructura económica y empresarial de los países de la región, en los cuales se han desarrollado sistemas de subcontratación, y a otras formas de desagregación de los antiguos grandes conglomerados empresariales, lo que ha implicado la desaparición de muchos sindicatos, por razones de cobertura legal o simplemente por la disminución de su capacidad para sostener la organización sindical precedente. En algunos países influye también el temor al despido.

196. Si bien también ha disminuido, la negociación colectiva ha tendido a mantenerse más estable, aunque en niveles relativamente bajos en la mayoría de los países. Tal como lo menciona la nota técnica *Social Dialogue Indicators*, de 2010, en los países con una estructura de negociación de carácter más centralizado, es decir, nacional o por rama de actividad, como es el caso de la Argentina, el Uruguay y, en cierta medida, México, o una estructura intermedia, como el Brasil, donde la negociación se hace principalmente por rama de actividad en el ámbito municipal o territorial, la cobertura de negociación colectiva continúa siendo relativamente alta comparativamente con la mayoría de los países que no cuentan con esta modalidad. Igualmente, en el sector público, en los países donde la negociación colectiva está autorizada o donde se practica de hecho, esta cobertura muestra también cifras mejores y razonablemente estables. En cambio, en la mayoría de los demás países de la región, donde la negociación colectiva es en general descentralizada, es decir, prácticamente por empresa o establecimiento, la tendencia parece haber sido a la baja en la cobertura.

¹¹² Hayter, S. y Stoevska, V.: *Social Dialogue Indicators: Trade union density and collective bargaining coverage*, op. cit., pág. 7.

¹¹³ OIT: *La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas*. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), 97.ª reunión de la CIT, Ginebra, 2008.

197. Entre algunas de las razones por las cuales tanto la sindicalización como la negociación colectiva muestran una cobertura moderada en la región, además de las que provienen de los cambios estructurales de la economía y de la nueva forma de organización del trabajo, se encuentra también, en algunos países, el escaso empeño puesto por el Estado en estimular un mayor nivel de afiliación sindical y de negociación colectiva. El Uruguay es uno de los casos en los cuales esta promoción se ha llevado adelante, con importantes resultados.

198. La ausencia de un adecuado nivel de negociación colectiva tiene efectos sobre la relación entre los incrementos de salarios y de productividad. En general, la tendencia en la región es a que los salarios y los ingresos tengan un comportamiento por debajo de la productividad media de las economías. Esto contribuye, de modo importante, a ampliar las brechas de desigualdad entre los distintos quintiles de ingresos de los países.

199. La aplicación efectiva del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), debiera ser un instrumento fundamental para generar un diálogo entre las partes sociales y los gobiernos respecto de los temas mencionados.

200. En 2010, según la OIT ¹¹⁴, 22 países de la región registraban algún tipo de observaciones planteadas por las organizaciones de empleadores y trabajadores en relación al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y al Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), lo que indica la necesidad de superar estas situaciones, tanto en el marco normativo como en la práctica de las relaciones laborales del sector privado y público.

2.3. Igualdad de género y trabajo decente

201. Entre las prioridades de la OIT definidas en la resolución adoptada por la 98.^a reunión de la CIT sobre la igualdad de género como eje del trabajo decente, y formuladas también por la AHTD, se encuentra la promoción de la igualdad de género en todas las esferas de la vida económica, social, política y cultural de los países, así como la lucha contra cualquier forma directa o indirecta de discriminación. La Agenda Hemisférica se propone para un período de diez años la meta de aumentar en un 10 por ciento la tasa de participación (tasa de actividad) y también la tasa de ocupación de las mujeres, así como reducir a la mitad las brechas de género en materia de ocupación informal e ingresos laborales.

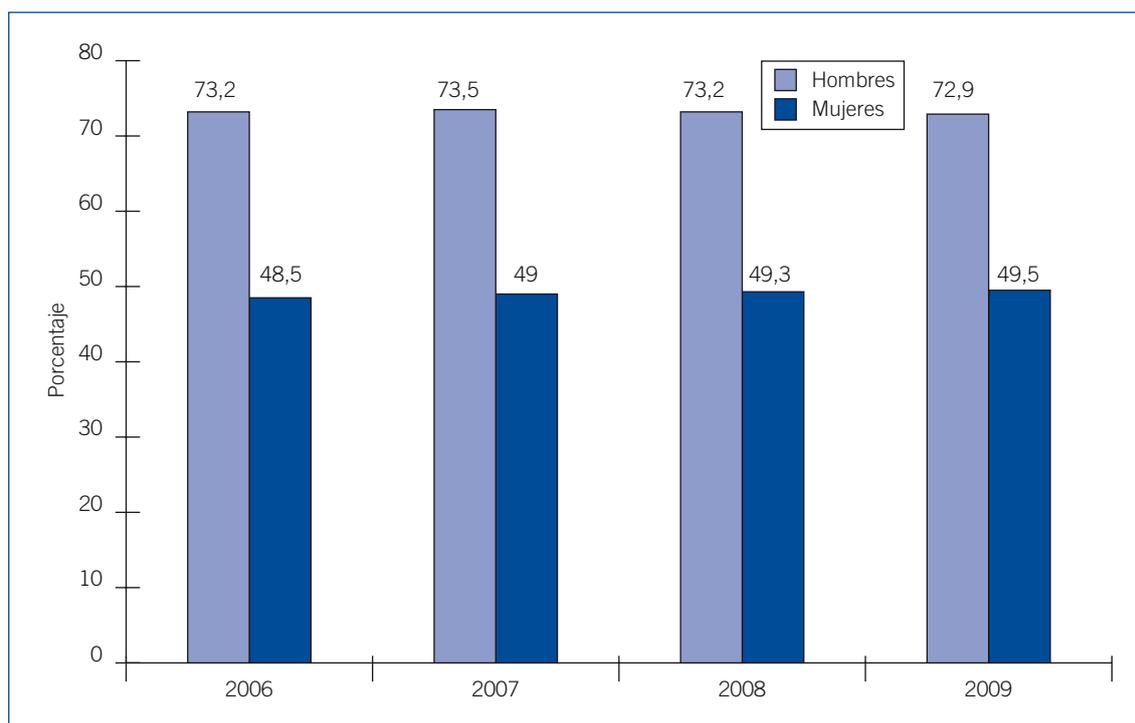
202. La evidencia observada muestra que en torno a esta meta hay diferentes grados de avance según los países y las materias en el período 2006-2010. Dichos avances venían desde antes de la formulación de la AHTD, en el marco de procesos más amplios de progresión de los derechos de la mujer. Sin perjuicio de lo anterior, es claro que se requiere todavía de una gran capacidad proactiva de los gobiernos y los actores sociales para alcanzar estas metas en plenitud.

203. La región muestra en el período la persistencia de amplias brechas de desigualdad de género en al menos cinco ámbitos: participación laboral; ingreso; informalidad laboral; participación de las mujeres en posiciones de decisión, influencia y poder; y la desigual distribución del tiempo que hombres y mujeres dedican al cuidado de la familia y las tareas domésticas.

204. Respecto a la tasa de participación (actividad) laboral femenina, ésta ha ido creciendo sostenidamente en las últimas décadas, mientras que la tasa de participación laboral masculina ha disminuido levemente. El resultado ha sido una reducción de la brecha de participación. Las estimaciones para el período 2006-2009 ¹¹⁵ indican que dicha tasa pasó del 48,5 por ciento al 49,5 por ciento, en tanto que la brecha de participación disminuyó en 1,3 puntos porcentuales (gráfico 8). La meta establecida en la AHTD era incrementar en un 10 por ciento la participación laboral de las mujeres en un período de diez años. En los primeros cuatro años se ha logrado por lo tanto un 20 por ciento de cumplimiento de la meta establecida. La actualización de estas cifras indicará probablemente un mayor incremento de la incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo.

¹¹⁴ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2010, op. cit.*

¹¹⁵ Datos de OIT-SIALC para 12 países.

Gráfico 8. América Latina (12 países): Tasa de participación (actividad) urbana por sexo, 2006-2009

Fuente: OIT, sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela).

205. Según la OIT ¹¹⁶, «actualmente en América Latina y el Caribe, más de 100 millones de mujeres participan en el mercado laboral (...). Si consideramos sólo a las que tienen entre 20 y 40 años, quienes están en etapa de crianza, la cifra aumenta a siete de cada diez (70 por ciento)».

206. Una de las principales causas de las inequidades de género en el mercado laboral está en la persistencia de una división sexual del trabajo que otorga a las mujeres una mayor responsabilidad del trabajo reproductivo no remunerado e incide en la distribución de los tiempos de trabajo de hombres y mujeres en las esferas productiva y reproductiva (gráfico 9). La OIT ¹¹⁷ ha señalado que, a pesar de que cada vez más mujeres trabajan fuera del hogar y comparten con los hombres la tarea de proveer ingresos a sus familias, no se ha producido un cambio en la distribución de las tareas de cuidado familiar. Estudios sobre el uso del tiempo realizados en diferentes países muestran que las mujeres dedican mucho más tiempo que los hombres al trabajo no remunerado. Como resultado de esto, las mujeres enfrentan desventajas en comparación con los hombres respecto al acceso al empleo y al interior del propio mercado laboral.

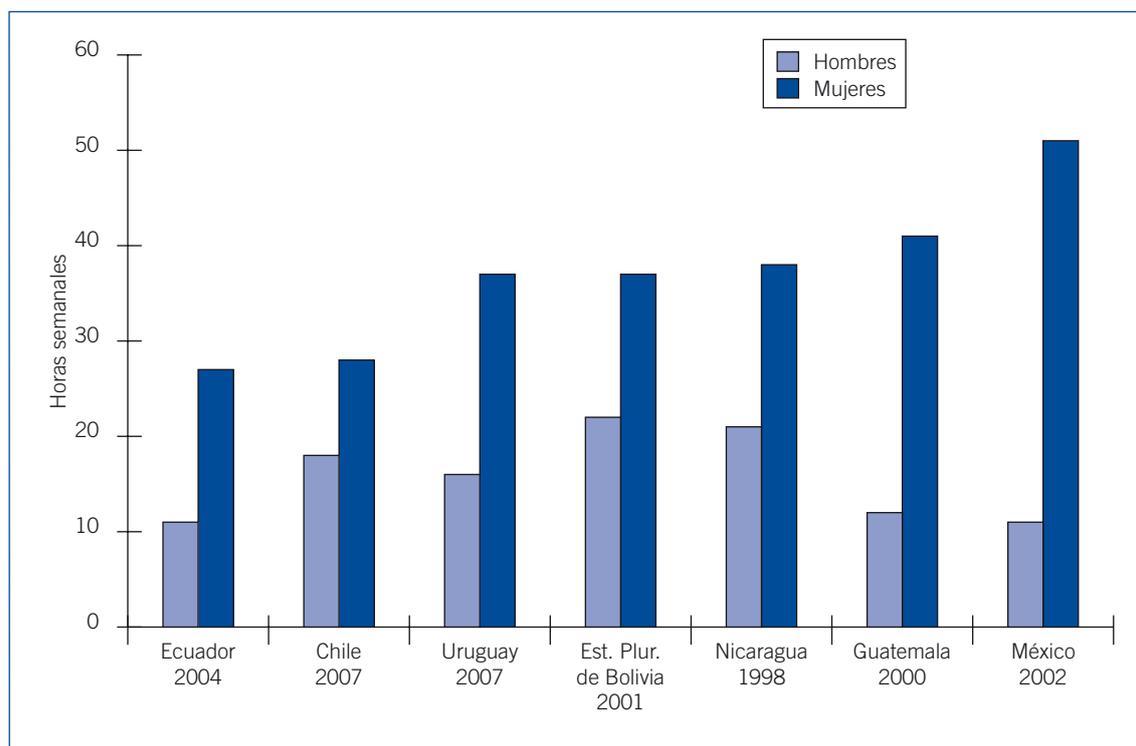
207. Respecto a la brecha en materia de ocupación y desempleo, los datos disponibles muestran que la tasa de ocupación urbana para las mujeres mejoró entre 2006 y 2009, al aumentar del 42,5 por ciento al 44,1 por ciento, y que el incremento registrado en estos cuatro años representa un 38 por ciento de logro con respecto a la meta planteada (gráfico 10).

208. La tasa de desempleo, en el mismo período, muestra una evolución favorable para el promedio de la región. El desempleo cayó en mayor medida para las mujeres que para los hombres, lo que permitió disminuir la brecha de género, desde 4,7 puntos porcentuales en 2006 a 3,6 puntos porcentuales en 2009. Sin embargo, el desempleo femenino continúa siendo muy alto, situándose el promedio regional en dos dígitos para todo el período. En consecuencia, se observan avances

¹¹⁶ OIT: «Trabajo y familia», en *Notas OIT: Trabajo y familia* núm. 1, 2009, pág. 2. Este artículo se refiere al informe OIT/PNUD: *Trabajo y Familia*, op. cit.

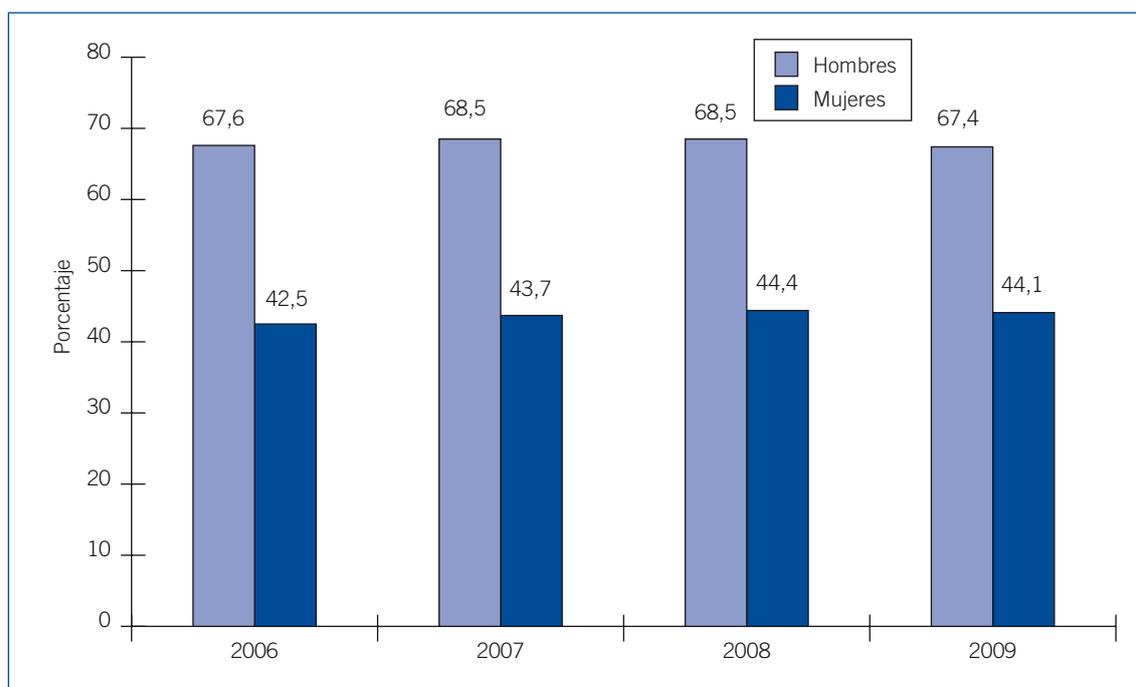
¹¹⁷ OIT/PNUD: *Trabajo y Familia*, op. cit., capítulo II, sección titulada «La tensa relación entre trabajo y familia», pág. 66.

Gráfico 9. Horas semanales promedio destinadas a quehaceres del hogar, por sexo, en algunos países, alrededor de 2002



Fuente: OIT/PNUD: *Trabajo y Familia*, op. cit.

Gráfico 10. América Latina (12 países): Tasa de ocupación urbana por sexo, 2006-2009



Fuente: OIT, sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela).

Cuadro 11. América Latina (12 países): Tasa de desempleo urbano, 2006-2009 (porcentajes)^a

Países	Hombres					Mujeres					Brecha (puntos porcentuales)
	2006	2007	2008	2009	Promedio 2006-2009	2006	2007	2008	2009	Promedio 2006-2009	
Argentina ^b	8,4	6,8	6,6	7,8	7,4	12,7	10,9	9,7	9,9	10,8	3,4
Brasil	8,2	7,4	6,2	6,5	7,1	12,2	11,6	10,1	9,9	10,9	3,8
Chile	6,9	6,3	6,8	9,1	7,3	9,5	8,6	9,5	10,7	9,6	2,3
Colombia	10,8	9,7	9,8	11,3	10,4	15,5	13,5	13,5	14,8	14,3	3,9
Costa Rica	4,6	3,4	4,4	6,5	4,7	8,2	6,8	5,5	9,2	7,4	2,7
Ecuador	6,3	6,0	5,6	7,1	6,2	10,6	9,2	8,7	10,4	9,7	3,5
México	4,4	4,5	4,8	6,7	5,1	4,8	5,2	4,9	6,6	5,4	0,3
Panamá	8,4	6,6	5,3	6,2	6,6	12,8	9,5	8,0	9,9	10,0	3,4
Perú	7,1	7,3	6,5	6,7	6,9	10,0	9,9	11,1	10,4	10,3	3,4
República Dominicana	9,2	9,4	8,4	9,8	9,2	26,8	25,5	23,0	23,1	24,6	15,4
Uruguay	8,8	7,1	5,8	5,7	6,8	14,4	12,6	10,1	9,8	11,7	4,9
Venezuela, Rep. Bol. de	9,2	7,9	7,0	7,4	7,9	11,3	9,2	7,8	8,3	9,2	1,3
América Latina y el Caribe	7,7	6,9	6,4	7,6	7,1	12,4	11,0	10,2	11,1	11,2	4,1

^a En los casos de Chile, Honduras, Jamaica, República Dominicana y República Bolivariana de Venezuela se considera el total nacional. Los datos de Colombia, Ecuador, Panamá, República Dominicana y República Bolivariana de Venezuela incluyen el desempleo oculto. ^b Datos estimados para 2007.

Fuente: OIT-SIALC, sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

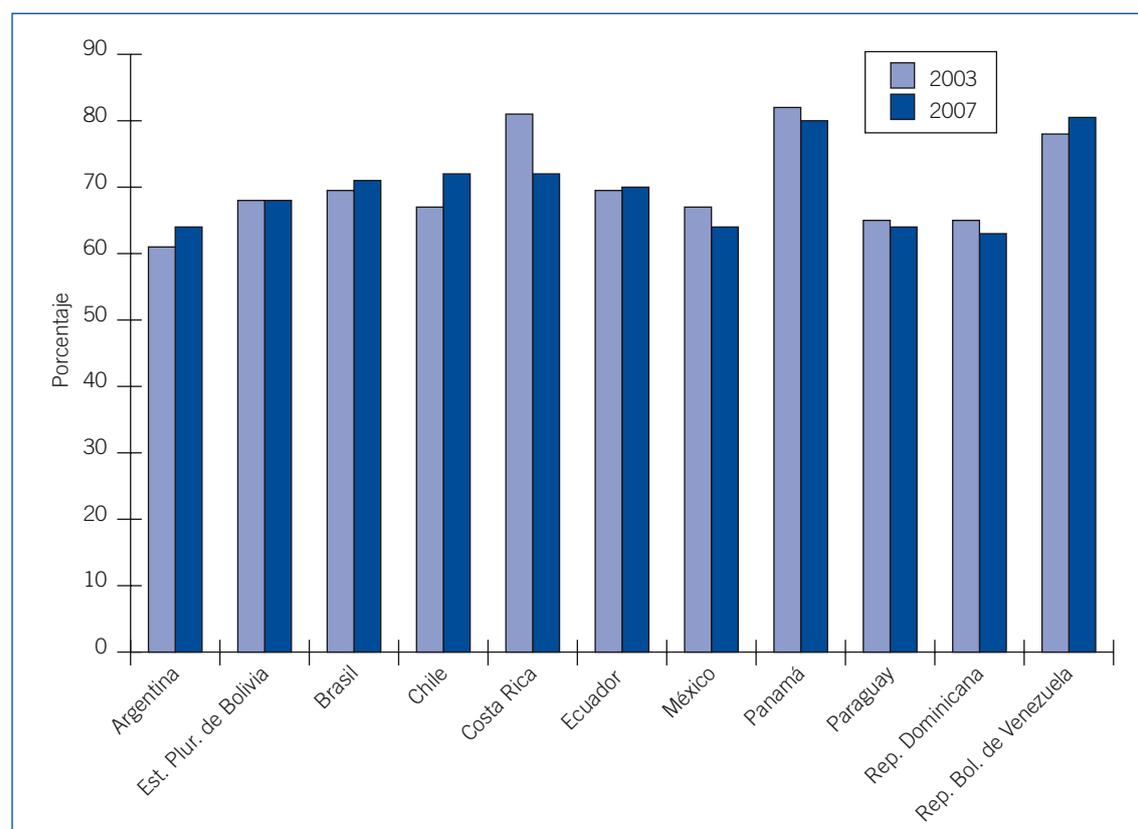
que muestran una tendencia positiva, pero se requieren mayores esfuerzos para alcanzar las tasas de participación (actividad) laboral, ocupación y desempleo de la región respecto de la meta propuesta en la AHTD (cuadro 11).

209. La evidencia relativa a 11 países sobre los que la OIT cuenta con información en relación a la brecha de ingresos, sobre el total de la población ocupada, muestra que entre 2003 y 2007 la evolución de los ingresos laborales de las mujeres respecto de los hombres mejoró en cinco de los 11 países analizados (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela), permaneció constante en uno (Estado Plurinacional de Bolivia) y empeoró en otros cinco (Costa Rica, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana). La disparidad de ingresos laborales de las mujeres con respecto a los hombres presenta una gran heterogeneidad en la región, en un rango comprendido entre el 61 por ciento y el 83 por ciento en 2003 y entre el 64 por ciento y el 81 por ciento en 2007 (gráfico 11).

210. Respecto a la brecha de informalidad, en la AHTD se proponía disminuirla a la mitad, abordando así el fenómeno de la sobrerrepresentación de las mujeres en los trabajos menos productivos y protegidos, con escaso acceso a una remuneración adecuada y justa y al ejercicio de los derechos fundamentales en el trabajo. En este campo se observa un fenómeno doble: por una parte, se ha producido una leve disminución entre 2006 y 2008 de la proporción de población ocupada que se desempeña en el sector informal (desde el 47,5 por ciento al 46 por ciento), pero esta caída de la informalidad ha beneficiado mayormente a los hombres. Como consecuencia de ello, la brecha de informalidad se incrementó entre 2006 y 2008, pasando de 5,7 puntos porcentuales a 6 puntos porcentuales (gráfico 12).

211. En el sector informal se ha producido una caída mayor de la proporción de hombres con respecto a las mujeres, principalmente en las categorías de trabajador por cuenta propia o asalariado de microempresa. Las mujeres, por su parte, han experimentado una caída relativamente importante (1,2 puntos porcentuales) sólo en la categoría de servicio doméstico, donde son amplia mayoría.

Gráfico 11. Proporción de los ingresos laborales de las mujeres con respecto a los hombres en América Latina y el Caribe^a



^a Se refiere a las diferencias de ingreso en el total de la población ocupada. Esta diferencia se calcula como el cociente entre el ingreso medio de las mujeres sobre el de los hombres, multiplicado por 100. Los datos de cada uno de los países corresponden a fechas cercanas a la fecha de referencia.

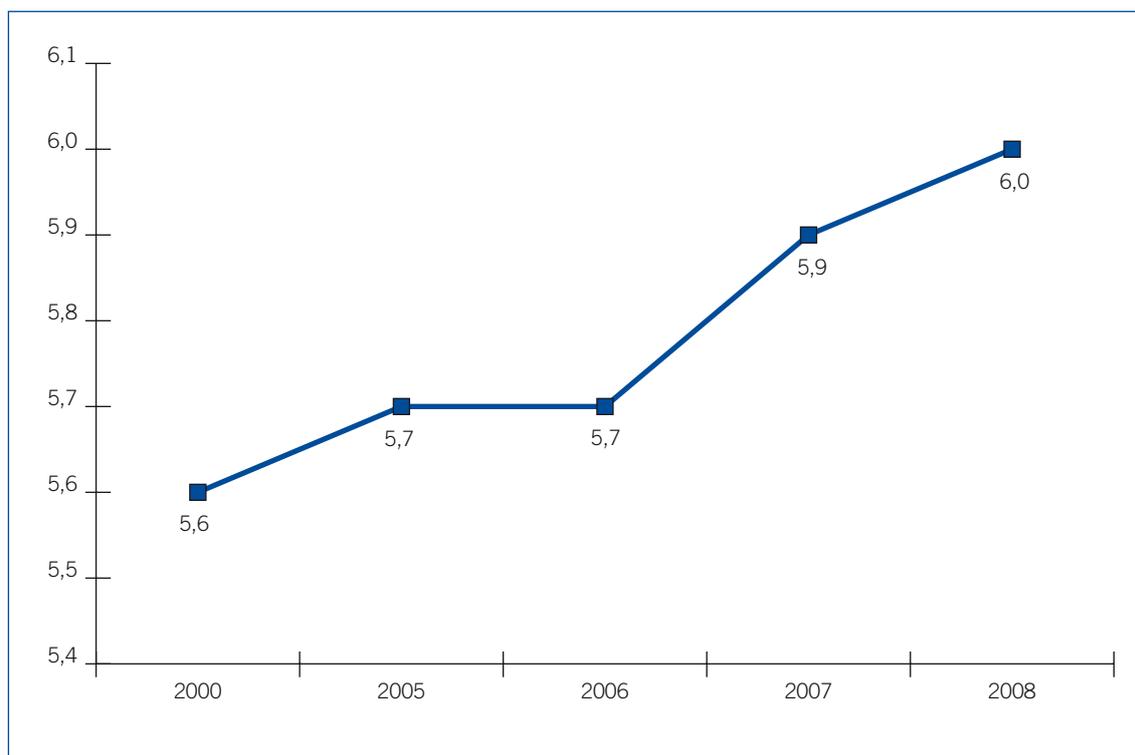
Fuente: OIT-SIALC.

212. El trabajo doméstico representa hoy en día parte importante de la fuerza laboral, especialmente en los países en vías de desarrollo. En efecto, el número de trabajadoras domésticas en el mundo se eleva a más de 100 millones, de las cuales cerca de 16 millones son mujeres latinoamericanas. Los empleados que caben en la categoría de trabajadores domésticos son mayoritariamente mujeres, sus condiciones de trabajo están entre las más precarias y sufren serios déficit de trabajo decente. El trabajo doméstico remunerado expresa además las jerarquías basadas en la condición socioeconómica, la raza y la etnia que caracterizan a esta región ¹¹⁸. La OIT estima que en América Latina el trabajo doméstico representa el 15,8 por ciento del empleo femenino.

213. En cuanto a la brecha en el acceso de las mujeres a posiciones directivas y de autoridad, el objetivo planteado por la AHTD se refiere a dotar a las mujeres de las mismas oportunidades que los hombres para adquirir mayores competencias y oportunidades reales de ejercer un poder de decisión en distintas áreas de las sociedades. La evidencia disponible muestra que, si bien se han logrado importantes avances en algunos países de la región, las oportunidades de las mujeres para acceder a posiciones de autoridad y ejercerlas en el mundo privado y público continúan siendo bastante limitadas. Un estudio realizado por el Foro Económico Mundial (WEF) en 2005, *Women's Empowerment: Measuring the Global Gender Gap*, sostiene que en materia de empoderamiento político (representación equitativa de las mujeres en las diferentes estructuras de decisiones), América Latina aparece en una posición que la sitúa en la mitad inferior de la escala utilizada para comparar siete regiones a nivel mundial (gráfico 13).

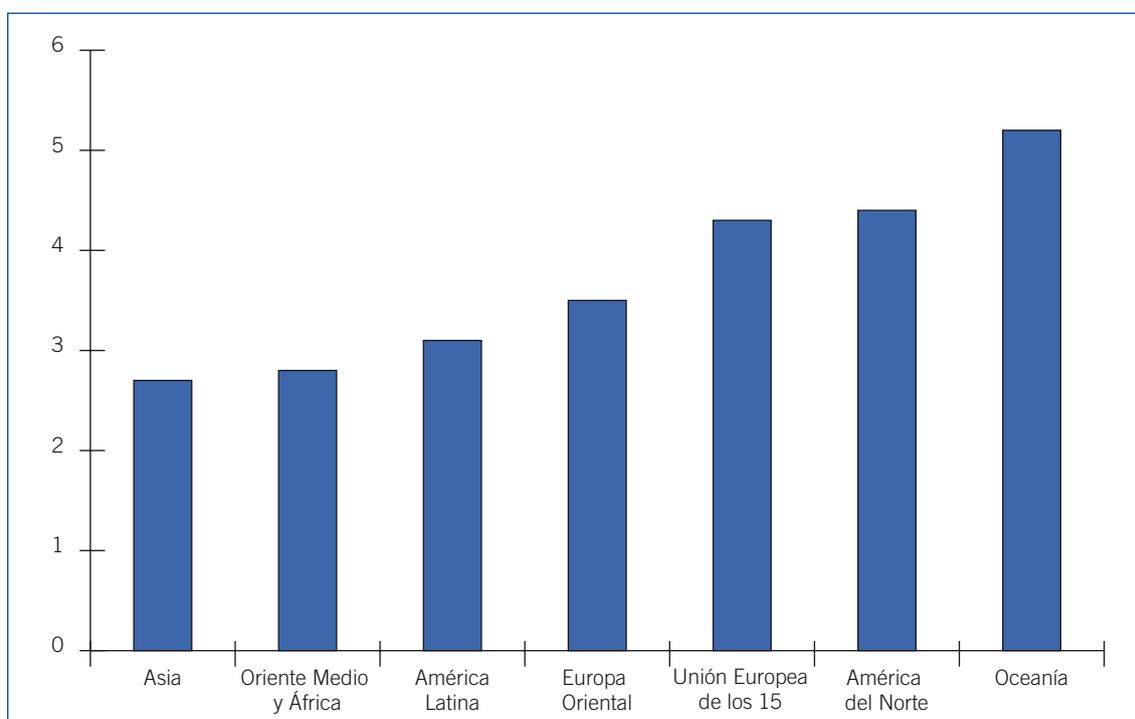
¹¹⁸ Valenzuela, M. E. y Mora, C. (coordinadoras de la publicación): *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, OIT, Santiago de Chile, 2009.

Gráfico 12. Brecha de informalidad entre hombres y mujeres
(puntos porcentuales)



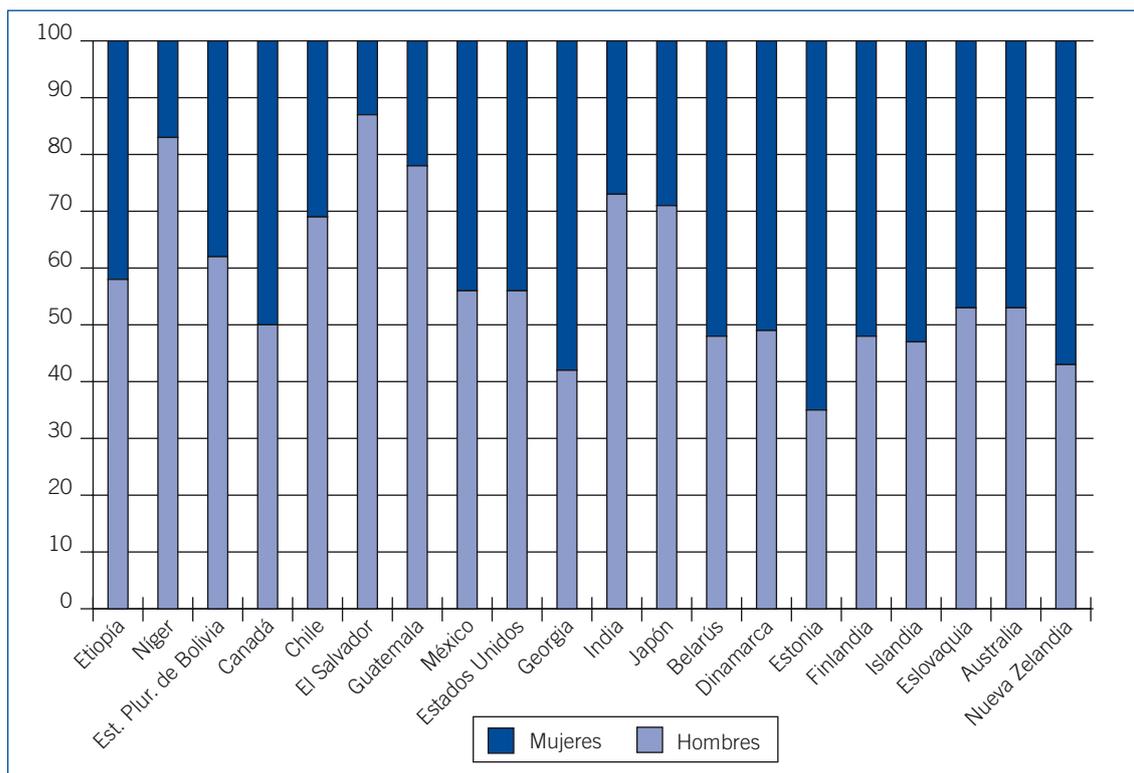
Fuente: OIT con base en información de las encuestas de hogares de los países. Los datos tienen cobertura urbana.

Gráfico 13. Empoderamiento político



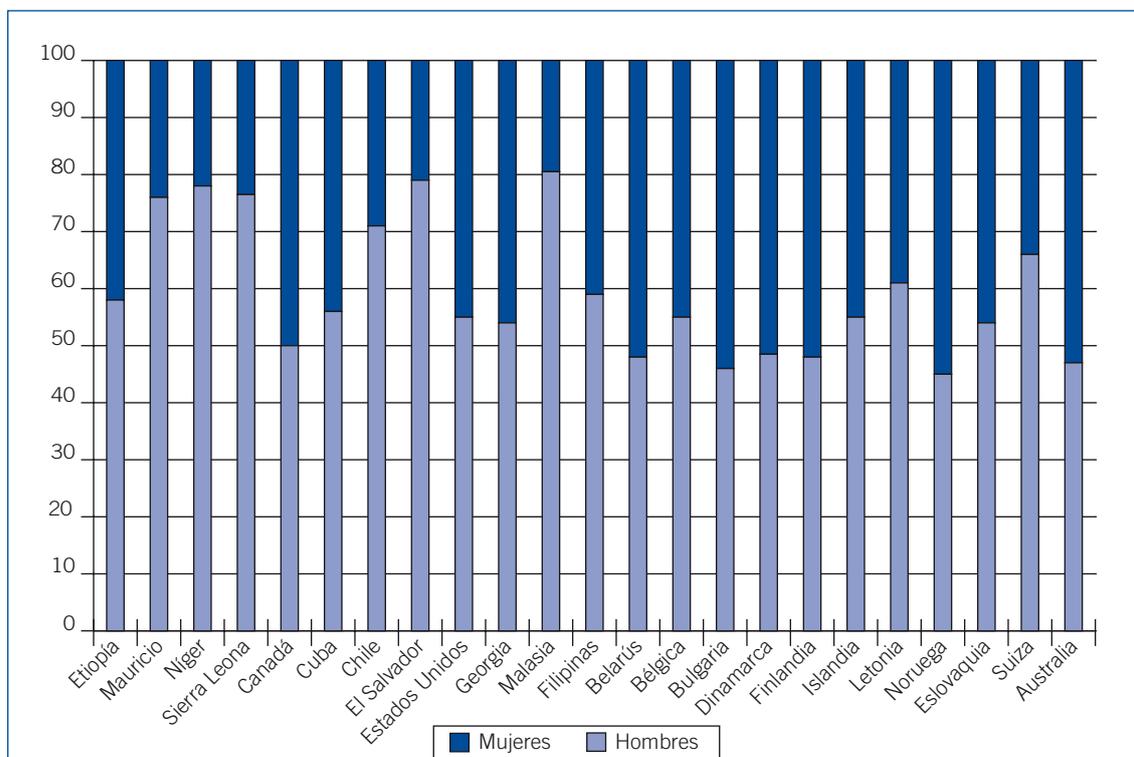
Fuente: Foro Económico Mundial (WEF): *Women's Empowerment: Measuring the Global Gender Gap*, 2005.

Gráfico 14. Proporción de afiliados sindicales, por sexo, en el año más reciente (porcentajes)



Fuente: Hayter, S. y Stoevska, V.: *Social Dialogue Indicators*, op. cit.

Gráfico 15. Proporción de cobertura de convenios colectivos, por sexo, en año más reciente (porcentajes)



Fuente: Hayter, S. y Stoevska, V.: *Social Dialogue Indicators*, op. cit.

214. Otro estudio, realizado por la OIT ¹¹⁹ sobre 20 países, cinco de ellos de América Latina, determinó que la participación de las mujeres en los sindicatos era notablemente más baja que la de los hombres en 2008-2009 (gráfico 14). Algo semejante ocurre con la cobertura de las mujeres por los convenios colectivos. Según informes de ACTRAV, la conciliación de la vida laboral, familiar y sindical de las mujeres trabajadoras constituye una materia altamente problemática. En el Canadá y los Estados Unidos, la participación sindical de las mujeres y su cobertura por convenios colectivos se sitúa en el 50 por ciento y 45 por ciento, respectivamente (gráfico 15).

215. Se observa una importante acción de los sindicatos para mejorar esta situación. Según la OIT ¹²⁰, la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA), organización regional de la Confederación Sindical Internacional (CSI), ha establecido entre sus principales objetivos reconocer la igualdad y equidad de género y la plena participación de las mujeres en todos los niveles del movimiento sindical, así como en todas las instancias de la sociedad. La OIT agrega que hay experiencias en el mismo sentido en la Argentina, Brasil, Chile, Honduras, Uruguay y en el Caribe, entre otros.

216. El documento del Banco Interamericano de Desarrollo titulado *Los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe* ¹²¹ plantea cinco grandes áreas en las cuales debiera desarrollarse una importante inversión política, institucional, económica y cultural para fortalecer esa capacidad: educación; competencias para la gestión económico-productiva; promoción del liderazgo de la mujer; fortalecimiento de los derechos de las mujeres a través de las reformas jurídicas; y combate y prevención de la violencia doméstica.

217. En cuanto a la desigual distribución del tiempo que hombres y mujeres dedican al cuidado de la familia y a las tareas domésticas, y a las tensiones que en la actualidad se producen entre trabajo y familia, los países de la región han puesto en marcha diversas iniciativas con el fin de ampliar la infraestructura y la cobertura de los servicios públicos para el cuidado infantil (en algunos países se han establecido además programas para el cuidado de los adultos mayores) e incorporar al padre en las responsabilidades familiares. Este tema está cada vez más presente en la agenda del movimiento sindical y en las estrategias empresariales que tienen por objeto lograr ambientes de trabajo más productivos.

218. En su informe *Trabajo y Familia* ¹²², la OIT señala que las familias se están diversificando vertiginosamente, tanto en su composición como en su funcionamiento, como lo muestra el aumento de los hogares monoparentales; además, ha disminuido el tamaño promedio del grupo familiar y hay con frecuencia dos o más proveedores de ingreso bajo el mismo techo. Las mujeres que se desempeñan como jefas del hogar se encuentran más desfavorecidas a causa de las dificultades estructurales con que tropiezan para conciliar el empleo remunerado con las responsabilidades familiares. En Trinidad y Tabago se elaboró, en 2005, un estudio titulado «Reconciliando el trabajo con la vida familiar», que permitió abrir un importante debate académico y a nivel nacional. Igualmente, la OIT y el PNUD elaboraron un informe sobre este tema en Jamaica, el cual también permitió abrir diversos espacios de análisis, especialmente en la Universidad de West Indies.

219. Entre 1990 y 2006-2007 se registró un importante crecimiento de los hogares urbanos con jefatura femenina, lo que conllevó grandes consecuencias por lo que se refiere a las responsabilidades de la mujer en materia de sustento económico y, simultáneamente, a las responsabilidades relativas al ejercicio de las tareas de cuidado de la familia (gráfico 16). Según la OIT ¹²³, esto ha generado problemas para las familias, como, por ejemplo, que «en la ausencia de otros apoyos, las trabajadoras de las familias de menores recursos deben solucionar esta situación dejando a niños/as o familiares enfermos o discapacitados en casa sin atención, o

¹¹⁹ Hayter, S. y Stoevska, V.: *Social Dialogue Indicators*, op. cit.

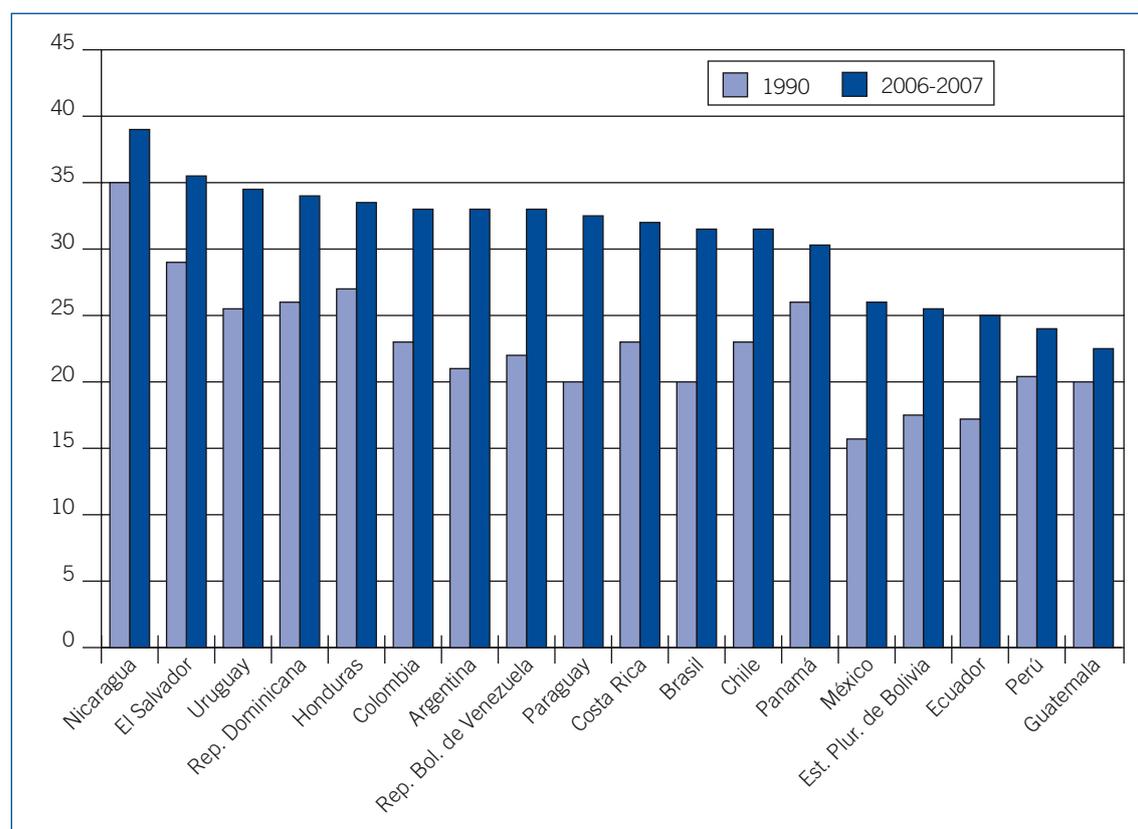
¹²⁰ OIT: «Trabajo y familia», en *Notas OIT: Trabajo y familia* núm. 7, 2009. Este artículo se refiere al informe OIT/PNUD: *Trabajo y Familia*, op. cit.

¹²¹ BID: *Los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe: retos, acciones y compromisos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., enero de 2004.

¹²² OIT/PNUD: *Trabajo y Familia*, op. cit., sección «Las nuevas familias», capítulo II, pág. 61.

¹²³ OIT: «Trabajo y familia», en *Notas OIT: Trabajo y familia* núm. 1, op. cit., págs. 3-4.

Gráfico 16. América Latina (18 países): Hogares urbanos con jefatura femenina, de 1990 a 2006-2007 (porcentajes)



Fuente: CEPAL: *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2007* (Santiago de Chile, 2008).

retirando una hija mayor de la escuela para que se pueda hacer cargo del cuidado». En la misma publicación se señala también que «las responsabilidades familiares pueden obligar a las mujeres a optar por una inactividad involuntaria, trabajos informales o a tiempo parcial, muchas veces precarios y mal remunerados (...)». Para las empresas, esto puede implicar menor productividad y mayor rotación de trabajadores.

220. En suma, según la OIT, las tensiones provocadas por la ausencia de medidas de conciliación entre el trabajo y la familia contribuyen a perpetuar la desigualdad de género y también la pobreza, la vulnerabilidad y las desigualdades socioeconómicas, además de afectar a la productividad y competitividad de los países y debilitar sus trayectorias de crecimiento.

221. Los países de la región están aplicando medidas de apoyo a la conciliación del trabajo y la familia con corresponsabilidad social. En 2009, la OIT y el PNUD ¹²⁴ observaron que en 30 países de la región existen políticas de protección de la maternidad, particularmente en materia de licencias de maternidad y de prestaciones pecuniarias durante dicha licencia. Asimismo, en 26 de estos países la legislación laboral establece la prohibición de los despidos de las mujeres durante el embarazo y el puerperio (fuero maternal), y en 21 de ellos se aplican normas sobre el tiempo destinado a la lactancia. En diez países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, República Dominicana, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay) existe licencia de paternidad ¹²⁵. Por otra parte, la negociación colectiva ha sido un poderoso instrumento para lograr avances en la legislación de protección a la maternidad y las

¹²⁴ OIT: «Trabajo y familia», en *Notas OIT: Trabajo y familia* núm. 4, 2009. Este artículo se refiere al informe OIT/PNUD: *Trabajo y Familia, op. cit.*

¹²⁵ OIT: «Trabajo y familia», en *Notas OIT: Trabajo y familia* núm. 6, 2009. Este artículo se refiere al informe OIT/PNUD: *Trabajo y Familia, op. cit.*

responsabilidades familiares. De acuerdo a un estudio realizado por la OIT ¹²⁶, en seis países de América Latina el 91 por ciento de las cláusulas de los convenios colectivos relativas a temas de género se refería a la protección de la maternidad y las responsabilidades familiares. Más de la mitad de ellas representaban un avance en relación con lo establecido en la legislación. Sin embargo, persiste el desafío de avanzar en la comprensión de que las políticas y acciones públicas relativas a las responsabilidades familiares constituyen un tema que interesa a la sociedad en su conjunto — y no sólo a las mujeres —, y que por tanto esas políticas y acciones deben estar dirigidas al conjunto de los trabajadores — hombres y mujeres — y no sólo a estas últimas.

2.4. Trabajo infantil

222. La meta planteada en la AHTD consiste en eliminar las peores formas de trabajo infantil en un plazo de diez años, y el trabajo infantil en su totalidad en 15 años. Conforme a la evidencia recogida, la erradicación del trabajo infantil parece ser una de las políticas que ha logrado un claro posicionamiento en la agenda sociolaboral de los países de la región. En 15 países ¹²⁷ existen comisiones o comités nacionales tripartitos o multipartitos para realizar acciones y políticas en esta materia, que incorporan las orientaciones de la OIT. En 19 países con información relativa a 2007 se han firmado los llamados Memorandos de Entendimiento con el programa IPEC. El IPEC está llevando adelante proyectos en dos países del Caribe (Guyana y Jamaica). En Centroamérica y República Dominicana se están adoptando hojas de ruta para lograr las metas propuestas por la AHTD ¹²⁸; en octubre de 2009 Belice adoptó una política y un programa nacional para eliminar el trabajo infantil.

223. En la región ha habido importantes esfuerzos para mejorar y dar sostenibilidad a la medición del trabajo infantil (en particular, el trabajo peligroso). Según un estudio reciente ¹²⁹, en 15 países de la región existía en 2010 algún instrumento con mediciones sobre trabajo infantil ¹³⁰. Cinco de esos países (Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador y Guatemala) han implementado más de una medición de trabajo infantil para dar mejor seguimiento a este fenómeno y hacer aportes sustantivos a las políticas en esta materia.

224. Con todo, se han logrado avances moderados, considerando que la magnitud estimada de las peores formas de trabajo infantil, identificadas en los apartados *a)* a *c)* del artículo 3 del Convenio núm. 182, representarían poco menos del 5 por ciento del total del trabajo infantil. En consecuencia, y dada la tendencia y magnitud del trabajo peligroso, la región está todavía lejos de alcanzar el ritmo necesario de resultados para lograr las metas propuestas en la AHTD.

225. Según el informe *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, presentado por el Director General de la OIT a la 99.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo ¹³¹, se observa un avance muy moderado y heterogéneo hacia la meta de erradicar las peores formas de trabajo infantil en el mundo. América Latina y Asia y el Pacífico están entre las regiones donde se observan avances. Para 2008, se ha estimado que el 13,4 por ciento de los niños entre 5 y 17 años se encontraban inmersos en la producción económica ¹³², el 10 por ciento en situación de trabajo

¹²⁶ Abramo, L. y Rangel, M.: *Negociación colectiva y equidad de género*, OIT, Santiago de Chile, 2005.

¹²⁷ OIT-IPEC. *Fichas resumen de las principales actividades del IPEC en los países de América Latina y el Caribe. 2009-2010* (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay).

¹²⁸ OIT: *La acción del IPEC contra el trabajo infantil: Hechos sobresalientes 2006*, febrero de 2007. (Países signatarios de un memorando de entendimiento: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela. Países socios del IPEC: Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, México, Suriname y Trinidad y Tabago.)

¹²⁹ Universidad de Roma: *Trends in Children's Employment and Child Labour in the Latin America and Caribbean Region: Regional overview*. Investigación desarrollada en el marco del proyecto Understanding Children's Work (UCW), por la OIT, el Banco Mundial y el UNICEF.

¹³⁰ Argentina (2004), Estado Plurinacional de Bolivia (2005), Brasil (2007), Colombia (2001), Ecuador (2006), El Salvador (2003), Guatemala (2004), Honduras (2004), México (2004), Nicaragua (2005), Panamá (2003), Paraguay (2005), Perú (1994), República Dominicana (2005) y República Bolivariana de Venezuela (2007).

¹³¹ OIT: *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B) a la 99.ª reunión de la CIT, Ginebra, 2010.

¹³² Se refiere a los menores con edades entre 5 y 17 años que realizan algún tipo de trabajo.

Cuadro 12. Estimaciones regionales del trabajo infantil en 2008 (grupo de edad de 5 a 17 años)

	Total de niños		Niños ocupados		Niños que trabajan		Niños que realizan trabajos peligrosos	
	miles	miles	porcentaje	miles	porcentaje	miles	porcentaje	
Mundo	1.586.288	305.669	19,3	215.269	13,6	115.314	7,3	
Asia y el Pacífico	853.895	174.460	20,4	113.607	13,3	48.164	5,6	
América Latina y el Caribe	141.043	18.851	13,4	14.125	10,0	9.436	6,7	
África Subsahariana	257.108	84.229	32,8	65.064	25,3	38.736	15,1	
Otras regiones	334.242	28.129	8,4	22.473	6,7	18.978	5,7	

Fuente: OIT: *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, op. cit.

Cuadro 13. Tendencias mundiales de la actividad económica de los niños, por región, 2004 y 2008 (grupo de edad de 5 a 14 años)

	Población infantil (miles)		Niños ocupados en la producción económica (miles)		Tasa de actividad (porcentaje)	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Asia y el Pacífico	650.000	651.815	122.300	96.397	18,8	14,8
América Latina y el Caribe	111.000	110.566	11.047	10.002	10,0	9,0
África Subsahariana	186.800	205.319	49.300	58.212	26,4	28,4
Otras regiones	258.800	249.154	13.400	10.700	5,2	4,3
Mundo	1.206.500	1.216.854	196.047	176.452	16,2	14,5

Fuente: OIT: *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, op. cit.

infantil¹³³ y el 6,7 por ciento en peores formas de trabajo infantil, específicamente en «trabajos peligrosos»¹³⁴ (cuadro 12).

226. Al comparar la información del estudio OIT-IPEC de 2005¹³⁵, que estimó que los «niños ocupados en la producción económica» eran el 14,7 por ciento del total de niños de la región, con los datos del cuadro 12 (13,4 por ciento en 2008), se observa que este fenómeno habría disminuido en poco más de un punto porcentual.

227. En cuanto a la situación del rango etario de 5 a 14 años, se puede concluir que la proporción de niños ocupados en la producción económica entre 2004 y 2008 se redujo también en un punto porcentual, ya que mientras que en 2004 la tasa de actividad era del 10 por ciento, en 2008 fue del 9 por ciento (cuadro 13). Con respecto a las peores formas de trabajo infantil, es la primera vez que la región cuenta con estimaciones regionales sobre el «trabajo peligroso», por lo que es casi imposible establecer una comparación con períodos previos. Sin embargo, se puede advertir que la proporción de niños inmersos en esta forma de trabajo infantil no es reducida (6,7 por ciento en 2008; véase el cuadro 12). Si a esta magnitud se suma la proporción de niños ocupados en las peores formas de trabajo infantil definidas en los apartados a) a c) del artículo 3 del Convenio núm. 182, la situación de los niños en América Latina puede alcanzar indicadores incluso superiores.

¹³³ Corresponde a aquellos niños que son parte de los «ocupados en la producción económica», pero que están por debajo de la edad mínima para trabajar o que aún habiendo alcanzado esa edad realizan trabajos peligrosos, que, por su naturaleza o por las condiciones en que se llevan a cabo, es probable que dañen la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

¹³⁴ Se refiere a aquellos niños que son parte de la categoría «niños trabajadores» y que realizan trabajos peligrosos como los señalados anteriormente.

¹³⁵ OIT-IPEC: *Construir futuro, invertir en la infancia: Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en Iberoamérica*, 2005. Este estudio estimaba que en 2005, un año antes de la presentación de la AHTD, 19,7 millones de niñas, niños y adolescentes de 5 a 17 años participaban en actividades económicas en los 19 países considerados en el mismo (Argentina, Belice, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay), lo que representaba un 14,7 por ciento del total de 133,7 millones de niños y niñas en ese grupo de edad residentes en ellos. La estimación se sustentaba principalmente en los resultados de encuestas específicas sobre trabajo infantil o módulos especiales en encuestas más amplias, realizadas a finales de la década de los noventa y principios de la década de 2000, en la mayoría de los casos con el patrocinio de OIT-IPEC.

228. En consecuencia, según la evidencia disponible, se habría producido un muy leve avance en la región, tanto en la disminución del trabajo infantil en el segmento de 5 a 17 años como en el segmento más vulnerable de 5 a 14 años. Por tanto, aunque se observan avances, el trabajo infantil continúa siendo un tema no resuelto en la región y su intensidad es heterogénea según los países. Según un estudio reciente en que participó la OIT ¹³⁶, la proporción de niños que trabajan con respecto al total de niños en el rango de 7 a 14 años (los más vulnerables), varía entre el 4 por ciento y el 5 por ciento en Colombia y República Bolivariana de Venezuela, respectivamente, hasta el 32 por ciento en el Estado Plurinacional de Bolivia y el 42 por ciento en el Perú. El estudio, que consideró a 15 países de la región con información para diversos años entre 2004 y 2007 ¹³⁷, mostró que este fenómeno sería fundamentalmente rural en la región. El Brasil tiene una clara tendencia decreciente en el indicador de trabajo infantil, mientras que Colombia y Argentina muestran una reducción más moderada y en períodos específicos.

229. Ratifica lo anterior el reciente estudio de tendencias del trabajo infantil realizado en el marco del proyecto *Understanding Children's Work*, bajo la supervisión de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe (en adelante, «la Oficina Regional»), con información relativa a los últimos diez años, según el cual en América Latina se observan progresos bastante moderados en la lucha contra el trabajo infantil, progresos que presentan diferencias importantes según los países.

230. En cuanto a la distribución por género, el estudio antes mencionado muestra que los niños varones están expuestos en mayor medida al trabajo infantil. Sin embargo, el estudio recalca que las encuestas tienden a excluir el trabajo doméstico, el cual, como muestra la evidencia, es predominantemente desempeñado por niñas. Si se incluyera esta ocupación en los instrumentos de medición, el porcentaje de niñas trabajadoras podría ser muy superior. La mayoría de los niños que trabajan lo hacen para sus familias, en labores no remuneradas; el trabajo infantil, en la mayoría de los países, tiende a ser intensivo en cuanto a horas de trabajo, y éstas tienden a correlacionarse negativamente con la asistencia a la escuela: los niños que trabajan y no estudian dedican más horas semanales al trabajo que aquellos que estudian y trabajan.

231. A nivel regional, la OIT ha examinado el impacto eventual de la crisis financiera y económica sobre el trabajo infantil, desde fines de 2008 ¹³⁸. Sus conclusiones indican que, probablemente, como consecuencia de la reducción del crecimiento y el aumento de la pobreza, «la tasa de actividad a nivel latinoamericano de la población infantil aumente entre 0,21 y 0,36 puntos porcentuales en el caso de la población de 10-14 años, y entre 0,58 y un punto porcentual en el caso de la población 15-17 años».

232. En síntesis, el diagnóstico en la región muestra que se deberían focalizar aún más los esfuerzos según los niveles de incidencia del problema en cada país, tomando en consideración sus características particulares para diseñar las intervenciones y, en especial, sus condiciones institucionales y de disponibilidad de recursos físicos y humanos. Asimismo, es imprescindible seguir reduciendo las brechas de información que existen con respecto a las peores formas de trabajo infantil y continuar mejorando la medición del trabajo infantil y, en particular, del trabajo infantil peligroso.

233. Las lecciones aprendidas de la implementación de las encuestas de trabajo infantil conducidas por el Programa de Información Estadística y de Seguimiento en materia de Trabajo Infantil del IPEC (SIMPOC) han permitido transferir los conocimientos adquiridos en las nuevas mediciones para contribuir a mejorar las estadísticas oficiales de los países. Las nuevas metodologías de medición de las peores formas de trabajo infantil que está probando el SIMPOC de modo experimental a nivel mundial permitirán, en el corto plazo, disponer de una herramienta estadística para hacer este tipo de estimaciones.

¹³⁶ Universidad de Roma: *Trends in Children's Employment and Child Labour in the Latin America and Caribbean Region: Regional overview*, op. cit.

¹³⁷ Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y República Bolivariana de Venezuela.

¹³⁸ OIT: *Impacto de la crisis económica mundial en el trabajo infantil en América Latina y recomendaciones para su mitigación*. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima, septiembre de 2009, pág. 12.

2.5. No discriminación étnico-racial e igualdad en el trabajo

234. La Agenda Hemisférica se plantea el objetivo de eliminar progresivamente los mecanismos de discriminación étnica y racial presentes en el mercado del trabajo y se propone la meta de reducir en un 50 por ciento los índices de segregación y las diferencias de ingreso laboral por origen étnico racial en un plazo de diez años. Según la evidencia recogida en esta materia, la situación de América Latina y el Caribe muestra avances limitados en estos objetivos de la AHTD; probablemente éste sea un asunto que requiera de acciones enérgicas de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con la cooperación activa de la OIT.

235. Aunque la mayoría de los países de la región ha ratificado el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)¹³⁹, y en menor medida el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)¹⁴⁰, la situación de la población indígena y afrodescendiente es precaria en la mayoría de los países de la región, persistiendo desigualdades manifiestas en casi todos los principales indicadores del mercado de trabajo. Los pueblos indígenas, conforme a diversos estudios¹⁴¹, representarían entre el 8 por ciento y el 15 por ciento del total de la población en la región, mientras que la proporción de población de ascendencia africana sería de alrededor del 30 por ciento.

236. Un estudio realizado por la OIT en 2007¹⁴² muestra, respecto de ocho países, que la tasa de participación (actividad) de la población indígena y afrodescendiente, aunque aparece elevada en los países en que estos sectores tienen alta presencia, se concentra en ocupaciones más vulnerables y precarias, en especial en zonas rurales. Esta tasa de participación no supone un acceso de calidad al mercado de trabajo, sino que, dada su imperiosa necesidad de trabajar y buscar empleo, estos grupos étnicos aceptan las oportunidades que encuentran en los sectores laborales de menores ingresos. Por esta razón, en la mayoría de los países estudiados la tasa de desempleo es menor en los grupos indígenas o afrodescendientes que en la población blanca.

237. Los 14 países de la región que han ratificado el Convenio núm. 169 muestran diversas dificultades para su implementación de modo coordinado y sistemático y con participación de los pueblos indígenas. Ante dichas dificultades, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) solicitó en su Informe de 2010 a la 99.^a reunión de la CIT que se presentaran memorias anticipadas sobre la aplicación del Convenio núm. 169 en siete países de la región. Según la OIT¹⁴³, uno de los problemas más graves es que, a menudo, las acciones incoherentes y hasta contradictorias entre las instituciones públicas obstaculizan seriamente la aplicación adecuada del Convenio. También es frecuente la inestabilidad política de las instituciones estatales encargadas de las políticas indígenas.

238. Por otra parte, en su «Observación general» de 2009 sobre el Convenio núm. 169, la Comisión de Expertos había hecho hincapié en la necesidad de que los países ratificantes desarrollen una legislación y una práctica adecuadas en materia de consulta previa y de participación de los pueblos indígenas en las decisiones susceptibles de afectarles directamente.

239. Algunos países, como el **Brasil**, han incluido en sus programas de gobierno objetivos orientados a promover la igualdad y mejorar las oportunidades para los diversos grupos étnicos. Ese objetivo se estructura en seis ejes estratégicos: articular políticas sectoriales para la promoción de acciones afirmativas generadoras de igualdad racial, con especial atención para la inclusión educacional; acelerar la implementación de la Política Nacional para la Promoción de la Igualdad Racial; dar seguimiento al *Programa Universidad para Todos (PROUNI)*, garantizando el acceso

¹³⁹ Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tabago, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

¹⁴⁰ Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Bolivariana de Venezuela.

¹⁴¹ OIT: Oficina para los Países Andinos, 2010.

¹⁴² OIT: «Pueblos indígenas y afrodescendientes en la región: Hacia la igualdad de oportunidades y el trabajo decente», en *Panorama Laboral 2007, América Latina y el Caribe*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima, 2007. Con base en información de la Encuesta de Hogares de los siguientes países: Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay.

¹⁴³ OIT: «Las ocupaciones tradicionales», en *Boletín Pueblos Indígenas y Tribales*, 2008.

de estudiantes de bajos ingresos a las universidades privadas por medio de la concesión de becas, especialmente para afrodescendientes; garantizar la aplicación de la ley que determina la enseñanza de la historia de África en la educación básica y media, tanto pública como privada; promover acciones combinadas entre las políticas de educación, cultura, empleo e ingresos, con el objetivo de incidir más directamente en la calidad de vida y en los esfuerzos por eliminar la violencia racial; acelerar la implementación del programa *Brasil Quilombola* para atender las demandas históricas y sociales de las comunidades remanentes de *quilombos*¹⁴⁴. Desde 2003 existe también un mecanismo gubernamental directamente vinculado a la Presidencia de la República (la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial), cuya misión es incorporar el objetivo de promoción de la igualdad racial al conjunto de las políticas públicas.

240. Otros países, como el **Estado Plurinacional de Bolivia**, han incorporado en su Constitución Política el carácter plurinacional, pluriétnico y multilingüístico del Estado y la sociedad, a fin de asegurar así las condiciones de igualdad entre los distintos grupos étnicos que conforman ese país. El Ecuador ha desarrollado políticas en el mismo sentido. Igualmente, hay políticas relevantes en desarrollo en esta materia en Guatemala y Perú.

2.6. Trabajadores migrantes

241. La Agenda Hemisférica propuso mejorar el nivel de protección de los trabajadores migrantes, promoviendo estrategias que permitan abordar en los países este tema en las mejores condiciones posibles. Esto significa que había que disponer antes de 2010 de un sistema de información estadística apropiado para la formulación de políticas, que se debía avanzar hacia 2015 en la acción de la OIT así como en lograr que los países ratifiquen el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), y que, antes de 2010, todos los países de origen y de destino de los migrantes debían contar con una estrategia y un plan de acción para una gestión apropiada de las migraciones. En general, los avances hacia estos objetivos son todavía escasos en la mayoría de los países de la región.

242. En la subregión andina, a través del proyecto MIGRANDINA de la OIT se han realizado notables progresos en la gestión migratoria laboral, como la creación de la Dirección de Migración Laboral dentro del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú y en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social del Estado Plurinacional de Bolivia. En la Comunidad Andina se esperan igualmente avances en materia de estadísticas e información referidas a las migraciones, así como la ratificación de los Convenios núms. 97 y 143, que están siendo examinados por los países de la subregión andina. En el Ecuador, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), con apoyo de la OIT, incluyó en la Encuesta Nacional de Hogares Urbanos, de septiembre de 2007, un módulo de preguntas sobre la migración laboral internacional de ese país, con énfasis en los migrantes retornados. El análisis de la metodología y los resultados de la aplicación del módulo estuvieron a cargo de la OIT, lo que se plasmó en el informe *Migraciones laborales internacionales en Ecuador*¹⁴⁵. Una de las propuestas fue un módulo de preguntas que abarca el ciclo migratorio completo. De esta manera, se busca ayudar a los países a mejorar la recolección de datos sobre tales migraciones, y a tener resultados comparables con los de otros países.

243. Un documento reciente de OIT¹⁴⁶ señala: «Con la globalización, la migración internacional no va a disminuir en el siglo XXI, sino a aumentar (...) Los actuales flujos migratorios internacionales son cada vez más complejos y diversos, y la experiencia migratoria está cambiando en lo que respecta a su forma, estatus, orientación y duración. En contraste con movimientos anteriores, tendientes al asentamiento permanente, la migración temporal es más popular hoy». En 2010, agrega el mismo documento, hay 214 millones de migrantes internacionales, equivalentes al 3 por ciento de la población mundial; cerca del 50 por ciento de ellos son mujeres y nueve de cada diez migrantes buscan trabajo (cuadro 14).

¹⁴⁴ OIT: *Agenda Hemisférica de Trabalho Decente: Um balanço, op. cit.*

¹⁴⁵ OIT: *Migraciones laborales internacionales en Ecuador*. Análisis de la metodología y resultados del Módulo sobre migraciones laborales internacionales (MLI) en la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo Urbano de Ecuador, de septiembre de 2007, Oficina Subregional para los Países Andinos, 2009.

¹⁴⁶ OIT: *International labour migration: A rights-based approach*, Ginebra, 2010. Resumen ejecutivo disponible en español.

Cuadro 14. Estimaciones del número total de trabajadores migrantes por región, 2000 y 2010

Región ^a	Migrantes				Trabajadores migrantes			
	2000 ^b		2010 ^c		2000 ^d		2010 ^e	
	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje
África	16,3	9,3	19,3	9,0	7,1	8,0	8,4	8,0
Asia	49,9	18,5	61,3	28,7	25,0	29,0	30,7	29,0
Europa	56,1	32,1	69,3	32,6	28,2	33,0	35,1	33,0
América Latina y el Caribe	5,9	3,4	7,5	3,5	2,5	3,0	3,2	3,0
América del Norte	40,8	23,3	50,0	23,4	20,5	24,0	25,1	24,0
Oceanía	5,8	3,3	6,0	2,8	2,9	3,0	3,0	3,0
Total	174,8	100,0	213,9	100,0	86,2	100,0	105,5	100,0

^a Regiones definidas por la División de Estadística de las Naciones Unidas. ^b Estimaciones de la División de Población de las Naciones Unidas sobre la cifra total de migrantes. La revisión de 2005 mostró pequeñas diferencias con respecto a las estimaciones de 2000, pero estas últimas se han mantenido en este informe para asegurar la coherencia con las estimaciones del total de trabajadores migrantes. ^c PNUD. ^d Estimaciones de la OIT, basadas en las estimaciones de las Naciones Unidas sobre la cifra del total de migrantes (2000) y en las tasas de actividad económica de los países, así como en los datos disponibles por país sobre los extranjeros o los nacidos en el extranjero económicamente activos. ^e Estimaciones provisionales, basadas en la extrapolación de las estimaciones de 2000.

Cuadro 15. Proporción de mujeres migrantes con respecto al número total de migrantes internacionales por región, 1960-2010

Área o región	Porcentaje de mujeres migrantes sobre el total de migrantes internacionales				
	1960	1980	1995	2005	2010
Mundo	47,0	47,7	49,3	49,2	49,0
Regiones más desarrolladas	39,1	50,4	52,0	51,8	51,6
Regiones menos desarrolladas	45,4	50,5	45,2	44,7	44,6
África	42,8	44,6	47,1	46,7	46,8
Asia	46,5	44,9	43,5	43,6	43,5
Europa	48,7	49,2	49,8	50,3	50,3
América Latina y el Caribe	44,2	45,2	49,9	50,1	50,1
América del Norte	50,5	52,0	50,8	50,4	50,1
Oceanía	44,4	48,1	49,7	50,7	51,2
Ex URSS	47,9	48,2	56,5	57,0	57,0

Fuente: OIT: *International labour migration: A rights-based approach*, op. cit., pág. 27.

244. Según la OIT ¹⁴⁷, la proporción de mujeres migrantes ha crecido más en los países de la región que en otras áreas del mundo (cuadro 15). Aunque en su mayoría han migrado fuera de la región, principalmente a los Estados Unidos y Europa, también se ha producido un fenómeno de migraciones intrarregionales. La mayoría de estas mujeres forman parte de la cadena global del cuidado de personas, y se dedican a actividades relacionadas con las tareas domésticas y el cuidado de personas en los países de mayores ingresos. El principal motivo de su migración es generar ingresos para sostener y educar a sus hijos, que quedan en el país de origen a cargo de otras mujeres, en general las abuelas. Este fenómeno de «transnacionalización» de la fuerza de trabajo tiene por tanto efectos sociales y económicos.

245. Por otra parte, las migraciones irregulares o indocumentadas se han incrementado en América Latina. Sin embargo, se estima que los migrantes irregulares son una minoría respecto del total de trabajadores inmigrantes, aunque la debilidad de las estadísticas hace que no se pueda

¹⁴⁷ OIT: *International labour migration: A rights-based approach*, op. cit.

precisar con exactitud este aspecto. Se debe tener en cuenta que los recientes procesos de regulación en algunos países como la Argentina, Brasil y Chile influyen en que este tipo de migrantes tienda a disminuir fuertemente.

246. Los países desarrollados receptores de emigración latinoamericana aplican políticas que favorecen el ingreso de trabajadores calificados y cierran el acceso a la fuerza de trabajo con baja calificación. Estas políticas han determinado la existencia de grandes contingentes de inmigrantes irregulares, que están siendo regularizados sólo muy recientemente. Sin embargo, en países como Bélgica, España, Francia y Reino Unido se han producido acciones de regularización masiva de inmigrantes irregulares desde principios de esta década.

247. En los últimos veinte años se ha registrado a nivel mundial un fuerte aumento de las remesas económicas que los emigrantes envían a sus países de origen para financiar necesidades de vivienda, nutrición, escolaridad y salud. Según el Banco Mundial, el flujo de remesas a los países en desarrollo se elevó a 328.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2008, monto mayor que las estimaciones anteriores, de 305.000 millones de dólares de los Estados Unidos. Las remesas crecieron rápidamente durante el año 2007 y 2008, pero comenzaron a disminuir desde el cuarto trimestre de ese último año. En sus estudios sobre el crecimiento económico global, el Banco Mundial constata que las previsiones de los flujos de remesas a los países en desarrollo se redujeron en -7,3 por ciento en 2009 con respecto al pronóstico previo, que era de -5 por ciento ¹⁴⁸. Pareciera estar influyendo en esta situación el hecho de que en algunos países se han usado otras formas de transferencias financieras, que provienen de fondos públicos o de inversiones extranjeras.

248. Con todo, las remesas constituyen la principal fuente de ingresos en divisas de muchos países. Según el Banco Mundial, serían «una importante y estable fuente de desarrollo financiero» ¹⁴⁹. Un estudio reciente sobre América Latina muestra que las remesas incorporan una gran cantidad de circulante a los países, lo que permite aumentar la compra de bienes y servicios, dinamizando la economía. En este sentido, las remesas tendrían un impacto positivo en el desarrollo económico ¹⁵⁰. En América Latina, en promedio, para los países con fuerte migración, estas remesas significan cerca de 200 dólares de los Estados Unidos mensuales para las familias receptoras. Esto es muy importante en países con bajo ingreso per cápita y amplias brechas de desigualdad. La crisis financiera y económica de 2008 ha afectado esta fuente de recursos y su recuperación estará más relacionada con la evolución de las economías industrializadas que con la situación en la región.

249. Las áreas rurales de menores ingresos proveen una gran cantidad de emigrantes y, por ello, estos sectores reciben una importante cantidad de remesas. Sin embargo, como estas comunidades están pobladas de ancianos y niños, se dificultan los programas de inversión de remesas. Existe otro importante sector de emigración constituido por un segmento con una preparación por encima de la media del país de origen, proveniente de sectores medios de centros urbanos ¹⁵¹.

250. Según la OIT ¹⁵², los trabajadores migrantes enfrentan dificultades en el terreno de la seguridad social cuando no existen convenios que posibiliten la adición de todos los períodos de cotización que se acumulen en los distintos países donde han estado empleados. También hay dificultades en cuanto a las posibilidades de residencia en los países de destino. El estudio observa avances en algunos países de la región que han adoptado convenios de seguridad social orientados a mejorar la situación de los trabajadores migrantes. En los países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) se estableció un acuerdo de seguridad social para coordinar sus legislaciones en esta materia. Este acuerdo sigue de cerca la Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983 (núm. 167), de la OIT. En 2003, el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Perú y República Bolivariana de Venezuela suscribieron el

¹⁴⁸ Véase Ratha, D., Mohapatra, S. y Silwal, A.: «Outlook for Remittance Flows 2009-2011: Remittances expected to fall by 7-10 percent in 2009», en *Migration and Development Brief* núm. 10, Banco Mundial, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, 13 de julio de 2009.

¹⁴⁹ Citado en OIT: *International labour migration: A rights-based approach*, op. cit.

¹⁵⁰ *Ibid.*, pág. 45.

¹⁵¹ Rhyne: *Interamerican Dialogue*, 2007.

¹⁵² OIT: *International Labour Migration: A rights-based approach*, op. cit.

Instrumento Andino de Seguridad Social. Existen otros dos acuerdos multilaterales sobre seguridad social suscritos en la región: el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur, de 2005 (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, al que concurren 22 países de América Latina y el Caribe. Además, algunos países, como Chile, han logrado acuerdos de seguridad social con países europeos y el Brasil ha suscrito convenios de seguridad social con Alemania y Japón. La Argentina y el Uruguay también han ampliado el conjunto de acuerdos internacionales suscritos con países de otros continentes.

251. El movimiento sindical está contribuyendo al desarrollo de la política migratoria. En Colombia y Ecuador, las centrales sindicales prestan servicios de información, orientación y gestión a los trabajadores migrantes. En el Perú, las centrales sindicales trabajan en forma unitaria para la conformación de un programa intersindical sobre migraciones.

2.7. Trabajo forzoso

252. La Agenda Hemisférica propuso la eliminación progresiva del trabajo forzoso, en el marco de la aplicación efectiva de los derechos fundamentales, con la perspectiva concreta de reducir en diez años (para 2015) entre el 20 por ciento y el 35 por ciento el número de trabajadores sometidos a este régimen laboral en la región. Con base en la evidencia observada, y especialmente en los datos contenidos en el Informe global de 2009 ¹⁵³, se puede afirmar que la erradicación del trabajo forzoso es un objetivo que los países podrían alcanzar si los actores sociales y políticos realizan acciones persistentes, asumen un compromiso como comunidad internacional y desarrollan un trabajo conjunto entre gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores.

253. La Agenda Hemisférica indicaba que el número de trabajadores sometidos a trabajo forzoso en la región era cercano a 1.320.000 personas en 2005 (10,7 por ciento del total mundial). Según el Informe global antes citado, la inexistencia de información actualizada no permite medir la evolución de esas cifras para los cuatro años posteriores, por lo que consigna los mismos datos citados en 2005. A pesar de las dificultades inherentes para avanzar en la capacidad de elaborar más y mejores estadísticas que permitan precisar la magnitud actual del trabajo forzoso y observar los resultados de los esfuerzos desplegados para eliminarlo, ésta debe ser una actividad prioritaria de los gobiernos y de los interlocutores sociales. Algunos países (Brasil y Perú) han creado bases de datos al respecto.

254. Según el Informe global de 2009, los países latinoamericanos están entre los que desarrollan más esfuerzos en la lucha contra el trabajo forzoso, en especial el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Paraguay y Perú. Dicho informe también señala que el trabajo forzoso es un fenómeno mundial, creciente en el contexto de la globalización y que está presente en diversos sectores económicos, incluyendo las cadenas productivas de las empresas grandes y modernas, tanto nacionales como multinacionales, y no sólo en las empresas informales de los países en desarrollo. De acuerdo al mismo Informe global, el trabajo forzoso tiene especial importancia en las áreas rurales, en particular en aquéllas habitadas por pueblos indígenas, donde incluso podría hablarse de la existencia de trabajo esclavo.

255. La experiencia de los países latinoamericanos que han reconocido oficialmente la existencia del problema en sus territorios indica la importancia de crear mecanismos institucionales (comisiones o grupos de trabajo), así como de definir planes de acción que tengan un seguimiento sistemático y sean evaluados. En el documento *Input for the Global Report 2009* ¹⁵⁴, se muestra que estas iniciativas se han adoptado en varios países de la región. Entre ellos, el Estado Plurinacional de Bolivia, Paraguay, Perú y Brasil, que desde 2003 cuenta con una Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso (CONATRAE) y con un Plan Nacional que está en su segunda edición. El Informe global de 2009 destaca al Brasil, donde el trabajo forzoso es un delito penal desde hace más de medio siglo, como el país con más experiencias exitosas en el combate a este fenómeno.

¹⁵³ OIT: *El costo de la coacción*. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B) a la 98.ª reunión de la CIT, Ginebra, 2009.

¹⁵⁴ OIT: *Input for the Global Report 2009. Successes and challenges of the fight against forced labour in Latin America*, 2009.

256. La erradicación del trabajo forzoso es una de las prioridades de los Planes Nacionales de Trabajo Decente del Brasil y del Paraguay. Algunos países están iniciando actividades a nivel local. En el Brasil, el tema es también prioritario en las Agendas Estaduales de Trabajo Decente de los estados de Bahía y Mato Grosso, que tienen, además, comisiones y planes estaduales para enfrentar el fenómeno. En el Perú se han desarrollado actividades en la provincia de Ucayali, y el Estado Plurinacional de Bolivia ha hecho algo similar en 2008 en la región del Chaco, donde habitan pueblos de origen guaraní.

257. Asimismo, en el Brasil (de forma muy extensa), en el Estado Plurinacional de Bolivia y en el Paraguay se ha desarrollado una mayor capacidad de acción de las inspecciones laborales para combatir el trabajo forzoso, especialmente en las áreas donde tiene más incidencia. Con el apoyo de la OIT, según el mismo Informe global de 2009, desde 2008 se han efectuado intercambios de experiencias para fortalecer a las inspecciones del trabajo en el combate al trabajo forzoso, incluyendo a la Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Paraguay y Perú. Acciones similares se requerirían en países como Colombia, Guatemala, México y República Dominicana, donde se ha observado interés de los gobiernos, empleadores y trabajadores en este sentido.

258. Actualmente se impulsa en los países mencionados la formulación de un Protocolo de Intervención para los casos de trabajo forzoso, que permita involucrar a más actores que los del sector laboral, como la policía y las fiscalías. También se registran iniciativas provenientes de los empleadores y el sector privado. Entre ellas, en el Brasil, donde existe desde 2005 un Pacto Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso, firmado por cerca de 150 empresas e instituciones que se comprometen a desarrollar esfuerzos para prevenir y erradicar el problema en sus cadenas productivas.

259. Los sindicatos, por su parte, han acordado distintos mecanismos para combatir el trabajo forzoso. Por ejemplo, la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera ha incluido esta materia en su agenda de actividades en América Latina y ha desarrollado proyectos al respecto. Por ejemplo, esta organización sindical firmó un acuerdo con la OIT, que tiene un aporte de la Unión de Sindicatos Alemanes.

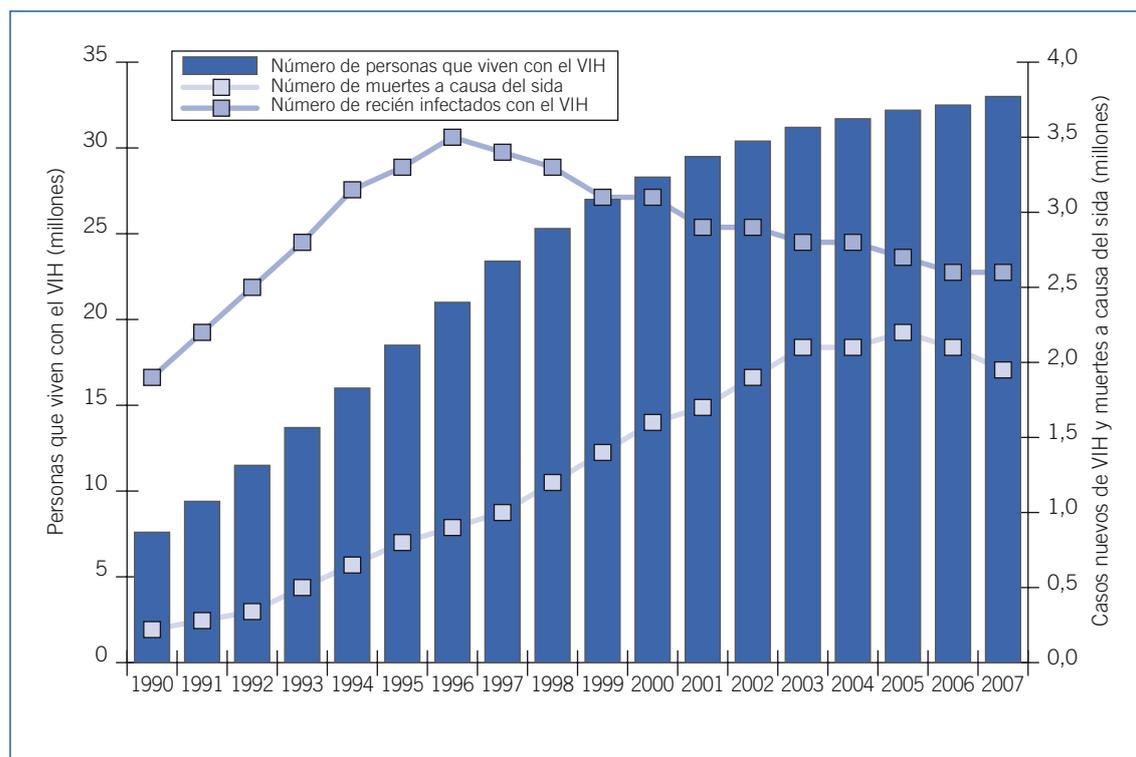
260. Igualmente, se están poniendo en vigor mejores formas de coordinación al interior de los países para combatir el trabajo forzoso. El Brasil tiene los mayores avances al respecto, aunque también se registran progresos en el Perú, donde se mejoró la coordinación entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Interior. En el Perú, con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se aprobó un Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Forzoso y se formó una Comisión Intersectorial para su erradicación. El Brasil y el Perú establecieron una cooperación bilateral contra el trabajo forzoso, y Canadá ha firmado acuerdos de cooperación en esta materia con Perú y Colombia. En la Argentina y el Brasil se han realizado campañas de prevención en torno al trabajo forzoso, en especial a través del sistema educativo. En Colombia y Brasil se ha incluido este tema en programas difundidos a través de la televisión. Por último, se está perfeccionando la legislación para facilitar la persecución del trabajo forzoso y establecer mayores sanciones contra este delito. La Argentina, Brasil, México y Perú han avanzado en esta materia.

2.8. VIH/SIDA

261. La Agenda Hemisférica define como uno de sus objetivos relevantes, en el marco del respeto y aplicación efectiva de los derechos fundamentales del trabajo, la no discriminación e igualdad de oportunidades para los trabajadores que viven con el VIH/SIDA. Con este objetivo, en la AHTD se propusieron las líneas de acción siguientes: revisión de los marcos normativos de los países, a fin de que sean coherentes con el principio de la no discriminación en el trabajo; fortalecimiento de los mecanismos y procedimientos para mejorar su eficacia en la aplicación de la ley en materia de no discriminación e igualdad; e inclusión de cláusulas no discriminatorias y de promoción de la igualdad de oportunidades en los convenios colectivos, entre otras.

262. Este propósito se enmarca también en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos en septiembre del 2000 por las Naciones Unidas, en cuyo marco se establecen dos grandes propósitos respecto del VIH/SIDA: haber detenido y comenzado a reducir su

Gráfico 17. Número de personas que viven con el VIH, número de casos nuevos de infección por VIH y número de muertes a causa del sida en el mundo, 1990-2007 (millones)



Fuente: ONU: *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2009*, Nueva York, 2009.

propagación para 2015, y lograr, en 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA para todas las personas que lo necesiten. Conforme a la evidencia disponible, las metas previstas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio respecto de este tema tendrían una probabilidad de alcanzarse, si no completamente, al menos de manera próxima a lo esperado.

263. Un documento de la OIT, publicado en 2003¹⁵⁵, estima que en la región de América Latina y el Caribe había 1,9 millones de adultos y niños viviendo con VIH para esa fecha. Según el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), 220.000 de estas personas eran habitantes del Caribe en 2001. En 2008, de acuerdo con la misma fuente, el número de personas seropositivas aumentó a 2,2 millones en toda la región, y en el Caribe llegó a 240.000. Haití y República Dominicana tienen el mayor número de personas viviendo con VIH. El Caribe es una región fuertemente afectada y se encuentra solamente por encima del África Subsahariana.

264. La ONU¹⁵⁶ señaló en 2009 que el número de nuevas infecciones por VIH en el mundo, que crecía desde 1990, había disminuido desde 1996 hasta alcanzar su cifra más baja en 2007. Esta tendencia positiva se debería, principalmente, a la reducción en el número anual de casos nuevos en algunos países de América Latina, África Subsahariana y Asia. También muestra una caída a partir de 2005 en el número de muertes a causa del sida. Al mismo tiempo, el número de personas que viven con VIH está tendiendo a estabilizarse desde 2002 (gráfico 17).

265. Algunos de los instrumentos normativos que contribuyen a la no discriminación e igualdad de oportunidades de los trabajadores que viven con VIH/SIDA son el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), (ratificado por la casi totalidad de los

¹⁵⁵ OIT: *Acción contra el VIH/SIDA en el lugar de trabajo: identificar y compartir las prácticas óptimas*. Informe de base para la Reunión Tripartita Interregional sobre las prácticas óptimas y enseñanzas extraídas de las políticas y los programas relativos al VIH/SIDA en el lugar de trabajo, Ginebra, 15-17 de diciembre de 2003, pág. 4.

¹⁵⁶ Naciones Unidas: *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2009*, Nueva York, 2009, pág. 32.

países de la región, salvo Suriname), y la nueva Recomendación sobre el VIH y el sida y el mundo del trabajo, 2010 (núm. 200), adoptada por la 99.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2010.

266. Según la evidencia disponible ¹⁵⁷, los gobiernos de la región están prestando cada vez más atención a estas cuestiones. En **Barbados**, la acción nacional contra el VIH/SIDA se coordina a través de la oficina del Primer Ministro desde 2000, y el Ministerio de Trabajo ha pasado a ser clave. La política de Barbados sobre el VIH/SIDA en el lugar de trabajo, que se formuló en consulta con los actores sociales, abarca la filosofía del respeto e igualdad de trato a los trabajadores con VIH/SIDA e incorpora las recomendaciones prácticas de la OIT. En **Bahamas**, en consulta con los actores tripartitos, se promulgó una ley sobre el VIH/SIDA en materia laboral (ley sobre el empleo núm. 27, 2001), que prohíbe la discriminación contra los empleados o aspirantes a un puesto de trabajo por motivos relacionados con el VIH/SIDA y la detección sistemática del VIH. En Belice, Guyana y Trinidad y Tabago, se han desarrollado políticas nacionales tripartitas y más de 100 empresas están participando en iniciativas que benefician a 80.000 trabajadores.

267. En el **Brasil** se implementa desde 1990 una política nacional de lucha contra las enfermedades de transmisión sexual y el sida, que establece un enfoque integrado de prevención, tratamiento y asistencia por medio de una política pública. Esta iniciativa, coordinada por el Ministerio de Salud, promueve además la educación para la prevención, la formación y comunicación mediante una amplia gama de instrumentos de comunicación. Asimismo, proporciona antirretrovirales por medio del Sistema Único de Salud a todas las personas residentes en el territorio nacional, incluyendo a extranjeros que necesitan del tratamiento, negocia precios especiales y/o produce medicamentos genéricos asequibles. Esta política ha proporcionado un marco esencial para los empleadores brasileños y para la organización del Consejo Empresarial Nacional, que desarrolla actividades de prevención en el ámbito de las personas. Aborda también la discriminación, beneficia a las personas vulnerables y colabora con organizaciones no gubernamentales y personas que viven con VIH/SIDA, sobre la base del respeto de los derechos humanos fundamentales.

268. En otros países, como el **Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Honduras, Nicaragua y Paraguay**, se llevan adelante a nivel nacional proyectos basados en las políticas vinculadas a la prevención y protección ante el VIH/SIDA. A nivel regional y subregional, se están desarrollando proyectos específicos en los que participan conjuntamente la Argentina, Brasil, Chile y Paraguay.

269. En el **Perú**, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y los empleadores han dado continuidad a las acciones del proyecto sobre VIH/SIDA que concluyó en 2009, en el marco de la resolución ministerial núm. 376-2008 titulada «Medidas nacionales frente al VIH y SIDA en el lugar de trabajo» y de las actividades del Consejo Empresarial peruano sobre el VIH, que se reúne mensualmente y tiene un plan de trabajo con indicadores y responsables.

3. Mayor calidad y cobertura de la protección social

270. La Agenda Hemisférica sugiere que la protección social debe estar fundada «en un enfoque moderno que esté apoyado en tres pilares básicos: a) la promoción de oportunidades; b) el acceso a bienes y servicios esenciales; y c) la tradicional prevención y protección». A partir de esta noción, propone incrementar y fortalecer la cobertura en lo referido al número de trabajadores y familiares protegidos, y al espectro de riesgos cubiertos y la calidad misma de la protección. La meta para la región consiste en ampliar y fortalecer los diferentes regímenes de protección social de los trabajadores, conforme al tercer objetivo estratégico de la AHTD: aumentar la cobertura de la protección social en un 20 por ciento en un plazo de diez años a partir de 2006.

271. Ahora bien, según la evidencia recogida en este informe, muchos países de la región tienen dificultades para alcanzar la meta propuesta. Debido a la heterogeneidad del nivel de

¹⁵⁷ OIT: *Acción contra el VIH/SIDA en el lugar de trabajo*, op. cit.

desarrollo de los sistemas de protección social en América Latina, hay un alto grado de diversidad en sus resultados y en el tipo de políticas que aplican. Por tanto, es probable que las políticas sugeridas por la AHTD y sus metas puedan irse aplicando progresivamente y alcanzarse hacia 2015, pero con distintos plazos y con diferente fortaleza, según las características de los países o subregiones.

272. Con relación al logro de las metas, este informe señala, además, que si se mide principalmente el número de cotizantes de los sistemas de pensiones y de salud, se llega a la conclusión de que es posible que la cobertura de la seguridad social en el mercado formal de trabajo no alcance la meta del 20 por ciento en muchos países. Pero si se consideran también otros componentes que existen en varios países de la región, como los denominados «programas de salud universales», las transferencias condicionadas de ingresos y otros servicios sociales, que son parte de lo que la ONU y la OIT han llamado «piso de protección social», entre otras variables, se podrían lograr probablemente resultados que mostraran una mayor expansión de la cobertura de la protección social.

273. Asimismo, en este informe se sugiere que se pueden encontrar situaciones en las que se alcance la meta del 20 por ciento o más en ciertas áreas de la seguridad social debido, por ejemplo, a modificaciones de las reglas e innovaciones de diseño y/o perfeccionamiento de la gestión, pero que no se llegue a ella para el conjunto del sistema. En consecuencia, se señala la importancia de examinar de manera integral la metodología y los componentes más adecuados para poder ofrecer las mejores mediciones posibles respecto a los avances de los países con relación a las metas sugeridas por la AHTD.

274. Este informe intenta abordar un amplio campo de variables, a fin de ofrecer insumos para una visión lo más integral posible de los avances de los países en materia de protección social, considerada ésta como un concepto amplio y no limitado solamente a las variables tradicionalmente incorporadas en este tipo de análisis.

275. Según los datos recogidos en este estudio, algunos de los países que probablemente alcanzarán la meta relativa a la previsión social para la vejez podrían ser la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Además, es posible que estos países alcancen también la meta en lo que se refiere a mejorar sustantivamente las transferencias monetarias a los niños. Por ejemplo, la Argentina, puso en marcha en 2009 el programa denominado Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, que en relación al PIB constituye la mayor iniciativa de la región en materia de transferencias directas a los ingresos de niños y adolescentes. Asimismo, hay algunos países que están estableciendo como objetivo la consolidación de un piso de protección social al considerar como estrategia de expansión de la cobertura no sólo las garantías de transferencias monetarias para todos los grupos etarios, sino también un conjunto de bienes y servicios esenciales.

276. Varios de los países de la región han iniciado la puesta en práctica de políticas tendientes a fortalecer y/o a reorientar sus sistemas de protección social. Los programas universales de salud, las prestaciones no contributivas y los programas de transferencias condicionadas de ingresos son parte de las políticas emprendidas que están teniendo resultados progresivos en la reducción del déficit de protección social entre los excluidos de los regímenes contributivos. Este informe constata que se han llevado a cabo reformas en los sistemas de pensiones en la Argentina, Chile, Colombia y Uruguay. En Chile, Colombia, Honduras, México y Perú se han emprendido reformas en los sistemas de salud. El Brasil y México cuentan con programas de transferencias condicionadas de ingresos que han tenido un impacto importante en la reducción de la pobreza y, en el caso del primero de estos países, también de la desigualdad social. El Ecuador ha reformado recientemente su Constitución para centrarla en la universalización de la seguridad social. Además, el Gobierno tiene sendas propuestas de reforma del subsistema de pensiones y de salud. En este mismo país, se extendió la cobertura del Seguro Familiar de Salud a los hijos de los asegurados hasta los 6 años de edad (antes excluidos). En el Perú, en 2009 el Seguro Social de Salud (ESSALUD) y la Junta Nacional del Café firmaron un Convenio de Cooperación Institucional que amplía la cobertura a 42.000 familias, beneficiando así a más de 200.000 personas.

277. Sin embargo, la falta de empleo, la carencia de condiciones de trabajo decente, la persistencia de una alta informalidad en muchos países, sobre todo entre las mujeres y los jóvenes,

y otras formas de exclusión que se identifican en este informe son problemas particularmente agudos en los quintiles de menores ingresos, por lo que la cobertura de los programas contributivos es muy escasa para estos grupos sociales.

278. El trabajo independiente es uno de los problemas que siguen siendo graves en materia de protección social. Según la OIT, una de cada cuatro personas ocupadas se encuentra en esta situación, lo que no ha variado sustantivamente en el período estudiado. En la Argentina, la cobertura se sitúa en torno al 22,5 por ciento; en Chile, en el 24 por ciento y en Uruguay, en el 29 por ciento. La OIT ha planteado que para resolver esta situación es necesario definir lo siguiente: la obligatoriedad o no de la cotización al sistema que se establezca; si el régimen será especial o formará parte del régimen general; las contingencias que serán cubiertas y los beneficios que serán considerados.

279. La ratificación de los diez convenios de la OIT que pueden considerarse los más relevantes y actualizados en materia de seguridad social ha sido escasa en la región (Convenios núms. 102, 103, 118, 121, 128, 130, 156, 157, 168 y 183). El instrumento que ha registrado más ratificaciones (nueve países) es el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118). Con todo, recientemente el Brasil y el Uruguay han ratificado el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), y la Argentina se encuentra en una etapa avanzada de ratificación del mismo.

280. De la evidencia disponible se desprende que existe un moderado proceso de avance en la cobertura de salud y pensiones en los países de la región, pero que persisten las brechas respecto de las mujeres y personas no asalariadas o independientes. Según datos de la OIT, la cobertura en salud y pensiones de la población ocupada urbana aumentó entre 2000 y 2008: en salud pasó del 52,1 por ciento al 58,4 por ciento, y en pensiones, del 50,1 por ciento al 52,8 por ciento. Respecto de las mujeres se registraron resultados levemente inferiores en términos globales, pero bastante más reducidos entre los trabajadores independientes y en el servicio doméstico.

281. También se destaca la importancia que han alcanzado y pueden tener en el futuro algunas de las políticas aplicadas por los gobiernos a raíz de la crisis financiera y económica mundial experimentada en 2008. Entre ellas, las de transferencias condicionadas, las correcciones a los seguros de desempleo o la expansión de programas no contributivos. También han sido relevantes las políticas de salarios que protegieron la capacidad adquisitiva del ingreso mínimo y procuraron sostener la demanda interna. La consideración de este conjunto de componentes puede brindar una visión más optimista respecto de los avances logrados en el conjunto de los instrumentos de protección social.

282. Trabajadores y empleadores contribuyeron a las políticas anticíclicas y proactivas de distintas formas, por ejemplo, mediante acuerdos bipartitos e incluso tripartitos en algunos países y, en otros, a nivel de las empresas.

3.1. La protección social en América Latina y el Caribe

283. Según el documento preparado para la Reunión Regional Tripartita de la OIT¹⁵⁸ realizada en Chile en 2007, América Latina es una de las regiones más heterogéneas y desiguales en materia de protección social. En algunos países, el gasto en protección social es insuficiente, mientras que en otros la cobertura ha alcanzado umbrales razonables, pero con persistencia del déficit de cobertura, particularmente para los trabajadores en situación de pobreza o empleados en el sector informal. En la década del dos mil, la tasa de cobertura de las cotizaciones de la población ocupada muestra un leve avance respecto de los años ochenta y noventa, debido fundamentalmente a la recuperación del empleo asalariado como resultado del mejor contexto internacional y el mejor desempeño de la región. Un indicador más elocuente del déficit de trabajo decente es la cobertura contributiva de los ocupados por quintiles de ingreso, que indicaría un acceso desigual e inequitativo a la protección social en la región. La falta de empleo, la carencia de condiciones

¹⁵⁸ OIT: *Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina*, Documentos de Política de Seguridad Social, Documento 4, Departamento de Seguridad Social, Ginebra, 2008.

de trabajo decente en la economía informal y la exclusión son problemas más fuertes en los quintiles de menor ingreso y, por tanto, la cobertura de los programas contributivos es más restringida para estos grupos sociales.

284. Algunos países han iniciado políticas tendientes a fortalecer o reorientar sus sistemas de protección social y diseñar programas para revertir las insuficiencias y brechas identificadas. El citado informe de la OIT a la Reunión Regional Tripartita de 2007 menciona entre las políticas que han contribuido a reducir las brechas de protección social los programas universales de salud, las prestaciones no contributivas y los programas de transferencias condicionadas. En la Argentina, Chile, Colombia y Uruguay se han llevado a cabo reformas en los sistemas de pensiones. En Chile, Colombia, Honduras, México y Perú se han realizado reformas de los sistemas de salud. En el Brasil y México, como en casi toda la región, se han desarrollado importantes políticas en materia de transferencias condicionadas ¹⁵⁹. Varios países del Caribe han desarrollado medidas legales y de políticas para expandir y fortalecer sus esquemas de seguridad social, a fin de incluir a las categorías de trabajadores antes excluidas.

285. El **trabajo independiente** es objeto de particular preocupación en materia de seguridad social. Según una reciente publicación de la OIT ¹⁶⁰, «dada la gran proporción de trabajadores independientes que existen en las economías de América Latina, así como la situación de informalidad y consecuente vulnerabilidad en la que gran parte de este colectivo se encuentra» (aproximadamente una de cada cuatro personas ocupadas trabaja como independiente), «varios países de la región han planteado su interés y preocupación por incentivar la participación e integrar a estos trabajadores en los sistemas de seguridad social, con el objetivo de brindarles un mayor nivel de protección social y laboral frente a los diversos riesgos presentes a lo largo del ciclo de vida».

286. Según esta misma fuente, para disminuir las diferencias de cobertura de protección social entre asalariados e independientes y extenderla hacia estos últimos, sería necesario incorporar ciertos aspectos en el proceso. Algunos de los mencionados son: i) la definición de la obligatoriedad o no de cotización al sistema de protección social por parte de los independientes; ii) la determinación del régimen bajo el cual se amparará a los trabajadores independientes, esto es, bajo el régimen general o uno especial — este último diseñado según las características específicas de este colectivo —; iii) la definición de las contingencias que serán cubiertas por el sistema de protección social; y iv) la definición de los beneficios que se entregarán en el corto y largo plazo a los beneficiarios.

287. En varios países de la región que han emprendido reformas a sus sistemas de seguridad social se están aplicando diversas fórmulas para otorgar protección a los trabajadores independientes, como es el caso de la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En la CARICOM está en vigor un acuerdo sobre seguridad social establecido en 1997. Como se ha señalado más arriba, durante el período 2006-2010, varios países del Caribe tomaron medidas legales y de política pública orientadas a expandir y fortalecer sus estructuras de seguridad social, para incluir a las distintas categorías de trabajadores excluidos, tales como personas autoempleadas y las que se desempeñan en la economía informal. Entre los países que han avanzado en esta línea están Bahamas, Barbados, Granada, Jamaica y Trinidad y Tabago.

Ratificación de los convenios sobre seguridad social en América Latina y el Caribe

288. La información de la OIT ¹⁶¹ indica que en la región ha sido escasa la ratificación de los diez convenios sobre seguridad social que podrían considerarse los más relevantes y actualizados ¹⁶² del total de 17 existentes. El cuadro 16 presenta la cobertura de ratificaciones de estos convenios.

¹⁵⁹ OIT: *Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina*, op. cit.

¹⁶⁰ Bertranou, F.: *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*, OIT, Santiago de Chile, 2009, pág. 17.

¹⁶¹ OIT: Base de datos ILOLEX, consultada el 15/05/2010.

¹⁶² OIT: Lista de instrumentos actualizados. Véase la dirección: www.ilo.org/normes.

Cuadro 16. Países que han ratificado los convenios sobre seguridad social ^a

	Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)	Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 social, 1962 (núm. 103)	Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118)	Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121)	Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128)	Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130)	Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156)	Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157)	Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)	Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)
--	--	--	---	---	---	---	---	--	---	--

Países de las Américas

9	7	8	5	5	5	10	0	1	2
---	---	---	---	---	---	----	---	---	---

^a Convenio núm. 102 (Barbados, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay); Convenio núm. 103 (Bahamas, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala y Uruguay); Convenio núm. 118 (Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, México, Suriname, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela); Convenio núm. 121 (Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Ecuador, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela); Convenio núm. 128 (Barbados, Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela); Convenio núm. 130 (Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela); Convenio núm. 156 (Argentina, Belice, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela); Convenio núm. 168 (Brasil); Convenio núm. 183 (Belice y Cuba).

Fuente: Base de datos ILOLEX (2010), consultada el 15/05/10.

Cuadro 17. América Latina: Población ocupada urbana con protección en salud y/o pensiones, 2000-2008 (en porcentaje)

Año y sexo	Asalariados			No asalariados			Servicio doméstico
	Total	Público	Privado	Total	Empleadores	Independientes más trabajadores familiares auxiliares	
América Latina							
	2000	52,1	70,8	88,8	22,0	46,0	27,5
	Hombres	52,2	67,6	27,3	22,4	44,7	37,1
2005	Mujeres	52,0	76,4	41,8	20,9	49,9	27,1
	TOTAL	56,8	73,3	38,2	30,6	53,3	30,8
	Hombres	56,8	70,4	33,8	29,4	51,6	37,1
2006	Mujeres	57,0	78,1	47,9	32,7	56,8	30,9
	TOTAL	58,3	74,4	38,5	32,1	54,1	31,9
	Hombres	58,3	71,6	35,3	30,9	52,1	38,9
2007	Mujeres	58,4	78,8	48,2	34,1	58,4	32,2
	TOTAL	57,8	75,1	39,5	27,8	49,1	31,6
	Hombres	57,6	72,0	35,1	26,8	46,7	40,6
2008	Mujeres	58,2	79,9	48,2	28,9	54,2	32,1
	TOTAL	58,4	75,6	39,2	27,5	47,5	30,9
	Hombres	58,6	73,2	35,3	26,5	45,6	37,6
2000	Mujeres	58,1	79,3	46,6	28,7	50,9	31,6
	TOTAL	50,1	67,6	28,4	22,8	43,6	23,3
	Hombres	50,3	64,6	24,4	22,8	42,8	35,1
2005	Mujeres	50,2	73,2	38,8	23,6	46,8	23,4
	TOTAL	49,7	68,0	29,6	21,0	38,5	22,0
	Hombres	50,0	65,1	25,7	20,7	37,7	31,8
2006	Mujeres	49,4	72,7	38,4	21,5	39,6	21,8
	TOTAL	51,0	69,1	30,5	21,6	39,2	22,7
	Hombres	51,5	66,5	26,8	21,5	38,2	33,2
2007	Mujeres	50,3	73,1	38,2	21,7	41,1	22,6
	TOTAL	51,9	69,8	31,5	23,4	42,1	23,7
	Hombres	52,2	66,9	27,7	23,2	40,8	34,8
	Mujeres	51,6	74,3	39,1	23,7	44,4	23,7

Año y sexo	Asalariados			No asalariados			Servicio doméstico				
	Total	Público	Privado	Total	Empleadores	Independientes más trabajadores familiares auxiliares					
								Establecimientos de 5 o menos trabajadores	Establecimientos de 6 o más trabajadores		
2008	TOTAL	52,8	70,9	90,2	31,2	78,6	24,0	41,0	18,2	24,0	
	Hombres	53,3	68,4	88,7	27,7	78,3	23,6	40,1	18,0	35,9	
	Mujeres	52,1	74,7	91,4	38,1	79,0	24,8	42,2	18,5	24,0	
2000	Salud y/o pensiones	TOTAL	54,5	71,5	90,4	32,9	79,8	28,4	48,8	21,7	30,8
	Hombres	54,3	68,2	88,8	28,5	79,2	27,7	47,4	21,4	40,7	
	Mujeres	55,1	77,3	91,8	43,8	81,2	30,0	53,0	22,4	30,6	
2005	TOTAL	59,2	74,0	91,4	39,6	81,0	36,9	55,7	30,0	34,1	
	Hombres	58,7	70,9	90,6	34,9	80,3	34,5	54,0	28,0	40,3	
	Mujeres	59,9	78,9	92,0	50,1	82,1	41,2	59,1	32,9	34,2	
2006	TOTAL	60,7	75,1	92,1	41,0	81,9	38,5	56,6	31,4	35,2	
	Hombres	60,3	72,1	91,1	36,4	81,2	36,3	54,7	29,7	43,1	
	Mujeres	61,3	79,8	92,9	50,4	83,2	42,3	60,4	34,1	35,5	
2007	TOTAL	61,4	77,1	92,7	40,9	85,1	35,1	52,3	28,8	35,4	
	Hombres	59,7	72,5	90,8	36,2	81,5	32,9	49,9	27,3	44,7	
	Mujeres	63,6	84,2	94,5	50,2	90,5	38,6	57,0	31,0	35,8	
2008	TOTAL	60,8	76,0	93,7	40,5	82,7	35,1	50,7	28,5	34,9	
	Hombres	60,5	73,5	92,8	36,3	82,3	32,7	48,9	26,6	42,5	
	Mujeres	61,2	80,1	94,4	48,5	83,4	38,8	54,0	31,1	35,5	

Fuente: Estimaciones de la OIT con base en información procedente de encuestas de hogares de los países. Los datos tienen cobertura urbana.

3.2. Cobertura en material de salud y pensiones

289. Según *Panorama Laboral 2009*, con base en información de 12 países ¹⁶³, entre 2000 y 2008, la protección en materia de salud en la región tuvo en general un mejor desempeño que en materia de pensiones, y en ambos ámbitos fue relativamente similar para mujeres y hombres. Con todo, si para el promedio de la región la cobertura, según la define la OIT, se sitúa en 2008 en 58 por ciento y 52 por ciento para salud y pensiones, respectivamente, los trabajadores asalariados del sector público y los del sector privado de empresas de mayor tamaño se sitúan en los niveles más altos (93 por ciento y 82 por ciento, respectivamente, de cobertura de salud; y 90 por ciento y 79 por ciento, respectivamente, de cobertura de pensiones). Los no asalariados, incluidos los empleadores, tienen una cobertura menor el mismo año, del 27 por ciento y el 24 por ciento en salud y pensiones, respectivamente, y los independientes y trabajadores domésticos, entre el 20 por ciento y el 30 por ciento de cobertura en salud y entre el 18 por ciento y el 24 por ciento en pensiones, respectivamente. En estas dos últimas categorías, las mujeres presentan una situación más precaria que los hombres, sobre todo en el trabajo doméstico, donde la diferencia es de hasta 10 puntos porcentuales de menor cobertura en pensiones¹⁶⁴.

290. En materia de salud en el trabajo, varios países se beneficiaron del programa Trabajo Seguro de la OIT, que se desarrolló a nivel regional. En los países del Caribe, la seguridad y salud ocupacional ha sido definida como una prioridad por los mandantes tripartitos de la CARICOM. Algunos han formulado legislación común para este grupo de países, entre ellos, Belice, Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago.

3.3. La protección social es también una decisión de economía política

291. La OIT ha señalado que los países pueden crecer con equidad brindando algún tipo de protección social desde los estadios iniciales del desarrollo económico nacional ¹⁶⁵. Existen evidencias claras de que el crecimiento económico sin equidad e igualdad no es sostenible a largo plazo. Esta posición ha sido sostenida por las organizaciones sindicales nacionales y regionales y ha tenido buena acogida en muchas asociaciones de empleadores. Dicha perspectiva integral, que asocia el crecimiento con la protección social, puede considerarse como un planteamiento de «economía política» en el sentido que indica una sinergia entre los resultados sociales, laborales y humanos y los procesos de crecimiento, y se inspira principalmente en un razonamiento político (referido al bien común público) y no tecnocrático.

292. Se ha observado en muchos países en desarrollo que si los sistemas de salud básica y de transferencias directas están estructurados, ejercen un impacto positivo en la pobreza, el trabajo infantil, la salud, nutrición, educación y condición social de los beneficiarios, y en la actividad económica. Debe considerarse que el acceso a estos beneficios y sus resultados dependen de la disposición de la sociedad a financiar las transferencias sociales a través de los impuestos y las cotizaciones. El acceso depende del escenario fiscal y de los equilibrios macroeconómicos, pero también, fundamentalmente, de las decisiones y prioridades políticas. A este respecto desempeñan un papel fundamental el diálogo social, el tripartismo y la acción de los actores sociales.

293. Destaca en esta perspectiva el importante trabajo sindical realizado en materia de seguridad social en el período 2006-2009 con el apoyo de ACTRAV. Las organizaciones sindicales han tenido una participación real en los procesos de extensión de la cobertura. En el caso del Uruguay cabe mencionar la participación del Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) en las reformas en materia de salud, pensiones y asignaciones familiares. En el Perú, se presentó en 2008 una importante iniciativa de las cuatro centrales sindicales para la conformación de una propuesta unitaria de reforma del sistema de seguridad social, con la cooperación técnica de la OIT. Resalta también la experiencia de Honduras, donde las organizaciones sindicales promovieron activamente el «rompimiento de techos» en las

¹⁶³ OIT: *Panorama Laboral 2009, América Latina y el Caribe*, op. cit.

¹⁶⁴ *Ibíd.*, Anexo estadístico, cuadro 8.

¹⁶⁵ OIT: *World Social Security Report 2010/11. Providing coverage in times of crisis and beyond*, Ginebra (de futura publicación); OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, op. cit.

cotizaciones. El Proyecto Seguridad Social para Organizaciones Sindicales, de la OIT, una acción estratégica de los sindicatos a nivel regional, ha permitido impartir capacitación y formación a más de 500 sindicalistas en 11 países y sentar las bases para mejorar las condiciones en el desempeño de funciones técnicas y sindicales de los participantes, que han constituido equipos técnicos intersindicales al servicio de sus organizaciones, tanto como apoyo en los procesos de diálogo social para la formulación de propuestas (por ejemplo, en Perú y Uruguay) como en la conformación de Comisiones Intercentrales (por ejemplo, en Honduras y República Dominicana), o el inicio de procesos de divulgación de información y asesorías descentralizadas a trabajadores (Argentina) ¹⁶⁶. A nivel regional, la CSA, con el apoyo de ACTRAV, ha desarrollado la Plataforma Sindical Continental de Seguridad Social, que guía a las centrales nacionales en la ampliación de la cobertura de la protección social y promueve el pleno cumplimiento de los principios de la seguridad social, así como la ratificación y cumplimiento del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).

3.4. La crisis financiera y económica y las políticas de protección social

294. En el informe presentado ante los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 en abril de 2010 (Washington) ¹⁶⁷, la OIT planteó que, en contraste con las crisis económicas previas de los años noventa en las cuales las políticas restrictivas en materia fiscal condujeron a cortes sustanciales en el gasto social, la mayoría de los países del G-20 habían respondido a la reciente crisis financiera y económica poniendo en el centro de sus políticas la promoción de programas de protección social, incluyendo pensiones, beneficios familiares, seguridad alimentaria, educación e inversión en salud y vivienda. Señaló, además, que mientras que los países desarrollados aplicaron estas medidas de forma más temporal y discrecional, varios países en desarrollo adoptaron medidas estructurales para mejorar la cobertura de la protección social. El documento plantea que estas respuestas a la crisis reflejan que la protección social produce tres grandes beneficios: protege a las personas frente a la posibilidad de mayor empobrecimiento; genera mayores oportunidades para mantenerse o incorporarse al mercado de trabajo, y contribuye a mantener o mejorar la demanda agregada.

295. El informe citado agrega que el impacto de la crisis entre los grupos vulnerables es mayor cuanto menor es la cobertura de la protección social, lo que es esencial si se considera que entre el 75 por ciento y el 80 por ciento de la población mundial no tiene acceso a pensiones adecuadas ni a protección en materia de salud. La adopción de un conjunto de transferencias financieras y acceso a los servicios básicos como política de protección social genera un piso básico que beneficia al conjunto de la economía y de la sociedad. Asimismo, sostiene que ante las señales de recuperación de la crisis, muchos gobiernos han expresado su intención de mantener las políticas de estímulo a la protección social y las políticas fiscales apropiadas para esto, en el marco de un equilibrio con los requisitos de estabilidad y crecimiento sostenido.

3.5. La crisis y el desempeño en protección social de los países de la región

296. Respecto a las políticas de protección social adoptadas por los países de América Latina y el Caribe durante la crisis financiera y económica mundial de 2008, la publicación *Panorama Laboral 2009*, de la OIT ¹⁶⁸ resalta «la importancia que pueden alcanzar los programas de transferencias condicionadas, así como las adaptaciones que se han estado realizando en los programas de seguros de desempleo, en algunos de los países que cuentan con este instrumento. También se observan iniciativas que apuntan a mejorar otros componentes del sistema de transferencias, como ocurre en algunos países en la seguridad social en pensiones. En este último caso, las iniciativas apuntaron a flexibilizar las condiciones de acceso a las prestaciones con el objeto de contrarrestar las dificultades en el mercado laboral de los trabajadores en sus últimos

¹⁶⁶ OIT: Informe de ACTRAV para el Balance de la AHTD, 2010.

¹⁶⁷ Véase OIT: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*. An ILO report to the G20 Labour and Employment Ministers Meeting, Washington, D.C., 20-21 de abril de 2010.

¹⁶⁸ OIT: *Panorama Laboral 2009, América Latina y el Caribe*, op. cit., págs. 74-75.

años de la historia laboral (**Uruguay**), o la expansión de los programas no contributivos (**Chile**). Si bien en estos dos países se planeaban las reformas antes de la crisis, ésta aceleró el impulso a las modificaciones o su puesta en práctica. Asimismo, otros países han fortalecido o expandido programas de transferencias que tienen vinculaciones más directas con el mercado laboral, como es el caso de la **Argentina** con el Seguro de Empleo y Capacitación, o el Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo».

297. En cuanto a los seguros de desempleo, *Panorama Laboral 2009*, de la OIT, plantea que varios países realizaron «modificaciones orientadas a ampliar la cobertura y mejorar los beneficios, como **Chile** y **Uruguay**, que estaban revisando este instrumento desde antes de que se manifestara la crisis. Además, en los casos de Brasil, Chile y Uruguay se han efectuado cambios en su ejecución durante la crisis, con modalidades distintas, ya que en estos períodos aumenta la duración del desempleo y disminuyen las posibilidades de reinserción laboral».

298. En el **Brasil**, agrega la publicación de la OIT, aumentó la duración del seguro de desempleo en dos meses adicionales. Esta medida se dirigió principalmente a los trabajadores de los sectores más afectados por los efectos de la crisis, entre otros, la minería y la siderurgia. En **Chile** también se incorporó la alternativa de extender el beneficio por dos meses adicionales cuando la tasa de desempleo superara al promedio de los últimos cuatro años en más de un punto porcentual. Esto se aplicaría como regla general y no sólo a trabajadores de determinados sectores. En el **Uruguay**, como parte de la reforma de la seguridad social, se incorporó la medida de extender la duración del subsidio de desempleo en caso de que ocurriera una recesión en el país (definida como dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo). El mecanismo no se activó en esta crisis porque el país no mostró un comportamiento recesivo. Como en Chile, el mecanismo tiene también una cobertura general para todos los sectores económicos. Además, en el **Uruguay** las empresas pueden enviar a los trabajadores al seguro de desempleo durante un máximo de seis meses cuando atraviesan por dificultades, sin que cese el vínculo laboral. Este instrumento, que en muchos casos se utilizó a través de acuerdos entre empleadores y trabajadores, parece haber sido bastante eficaz.

299. Los seguros de desempleo constituyen un instrumento anticíclico que se activa en forma automática. No todos los países de la región han implementado sistemas de seguro de desempleo, y en aquellos que sí lo han hecho su cobertura es generalmente reducida. Por ello se recurre a otras políticas que contribuyen a sortear las situaciones recesivas o de desaceleración de las economías. Entre éstas resaltan los programas de empleo de emergencia ya mencionados y los programas de transferencias condicionadas, que ayudan a lograr una mayor cobertura. Según se señala en *Panorama Laboral 2009*, de la OIT ¹⁶⁹, «varios países han estado desarrollando estos últimos programas orientados a corregir problemas estructurales, con acciones principalmente relacionadas con la promoción de la educación y evitar la deserción escolar». Estas políticas contribuyen a que los jóvenes tengan mejores oportunidades de una inserción laboral satisfactoria, sobre todo si se logra que el ciclo educativo sea más extenso y, de ser posible, completo. Por ello, «los programas de transferencias condicionados a la permanencia de los jóvenes en el sistema educacional constituyen una decisión estratégica para elevar la competitividad laboral de estos futuros trabajadores, así como la del país en general».

300. En situaciones de crisis, según la OIT ¹⁷⁰, la evidencia parece mostrar que es conveniente fortalecer estos programas como forma de proteger los ingresos de los más pobres. **El Salvador** y **Paraguay** han introducido recientemente programas de apoyo a los ingresos condicionado a la permanencia escolar de los hijos que, en forma incipiente, han permitido a las familias beneficiarias enfrentar mejor la crisis. En el **Brasil**, el Programa *Bolsa Família* extendió su cobertura a 1,3 millones de familias adicionales. En **Costa Rica**, el Programa Avancemos busca reducir la deserción escolar en el ciclo secundario. Puesto en marcha con anterioridad a la crisis, este último programa amplió su cobertura a 20.000 familias adicionales en situación de riesgo, alcanzando así a un total de 150.000 familias. En el **Perú** ¹⁷¹, el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres

¹⁶⁹ OIT: *Panorama Laboral 2009, América Latina y el Caribe*, op. cit.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ Presidencia del Consejo de Ministros del Perú: www.pcm.gob.pe.

(JUNTOS), para centros poblados de distritos de mayor pobreza, había entregado al mes de diciembre de 2008 un abono de 100 soles mensuales condicionados a más de 420.000 hogares con mujeres gestantes o con niños y niñas menores de 14 años, cifra superior a los 353.000 hogares que recibieron dicho abono hasta diciembre de 2007.

301. Una lección derivada de la crisis es que resulta importante instaurar sistemas de seguro de cesantía (desempleo) y ampliar su cobertura y beneficios en los países donde ya existen. También ha quedado de manifiesto que los programas de transferencias condicionadas son líneas de políticas complementarias, en especial respecto de los trabajadores informales que no están afiliados a sistemas de seguridad social ni a seguros de desempleo. Igualmente, resulta fundamental proteger a los trabajadores de las pérdidas de valor de los fondos de pensiones, que se produjeron en algunos países en el período 2008-2009 como consecuencia de la crisis financiera y económica mundial ¹⁷².

3.6. Protección de los salarios en el contexto de la crisis

302. Según señala la OIT en *Panorama Laboral 2009*, las acciones de los países de América Latina y el Caribe, así como de los empleadores y los sindicatos, muestran que las políticas de empleo y las de protección social deben actuar en forma coordinada con las medidas que se adopten en materia salarial. Cuando las actividades exportadoras se ven afectadas, es fundamental preservar el nivel de consumo interno. Por esta razón, muchos gobiernos de la región desarrollaron políticas anticíclicas destinadas a sostener el empleo y los ingresos, lo que ha contribuido a que la pérdida de empleos haya sido menor que en crisis anteriores.

303. Un caso particularmente destacable en esta materia es el del Brasil ¹⁷³ que, además de mantener la política de revalorización del salario mínimo acordada en 2006, decidió en febrero de 2009 adelantar en dos meses el reajuste previsto para abril de ese año, como forma de estimular su mercado interno y mitigar los efectos de la crisis. Esto significó un incremento del 12 por ciento (6 por ciento real) del salario mínimo, lo cual representó una inyección de 21.000 millones de reales en la economía brasileña (0,7 por ciento del PIB). La respuesta del Brasil implica no sólo un aumento de los salarios de los trabajadores, sino también de los pensionados y desempleados, cuya garantía de beneficios mínimos asociados a la seguridad social está vinculada al nivel del salario mínimo. A su vez, el reajuste repercute sobre un porcentaje importante de trabajadores informales ya que, según la evidencia disponible, muchos trabajadores no sujetos a contrato y sus empleadores suelen negociar los salarios con referencia al salario mínimo.

304. El caso del Brasil constituye una evidencia clara sobre el cambio de orientación en las políticas de revalorización de los salarios mínimos ante los contextos de crisis. En la década de los años ochenta y noventa, el Brasil había tendido a reducir significativamente el salario mínimo frente a las crisis económicas. La política adoptada frente a la reciente crisis financiera y económica de 2008, en cambio, ha consistido en ajustar de forma anticíclica su salario mínimo, con resultados opuestos a los de décadas precedentes, en que sus reajustes a la baja contribuyeron a aumentar la pobreza y la desigualdad. Asimismo, la Argentina ¹⁷⁴ ha realizado un esfuerzo en el mismo sentido en relación con las remuneraciones medias y el salario mínimo. En el primer caso, respecto a los asalariados registrados, la remuneración media (salario real) creció un 58 por ciento entre 2002 y 2009. En cuanto al salario mínimo, éste subió un 14 por ciento entre los mismos años, situándose como uno de los más altos de la región valorado en dólares.

305. En general, según la OIT ¹⁷⁵, los gobiernos de la región se han mantenido en el terreno de la determinación de los salarios mínimos, porque la negociación colectiva tiene todavía una

¹⁷² Boletines AIOS (Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones): Boletín núm. 20, diciembre de 2008, y Boletín núm. 21, junio de 2009. Véase la dirección: http://www.aiosfp.org/estadisticas/estadisticas_boletin_estadistico.shtml.

¹⁷³ OIT: «Brasil: El salario mínimo como respuesta a la crisis», en *Notas sobre la crisis*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima, octubre de 2009.

¹⁷⁴ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, 2010.

¹⁷⁵ Marinakis, A. y Velásquez, M.: *Salarios en la crisis y recuperación*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima, 2010.

cobertura limitada, lo que obstruye la posibilidad de actuar también sobre el conjunto de los salarios. La mayoría de los países de la región ajustó los salarios mínimos para mantener su poder adquisitivo. Una minoría de países tomó medidas para elevar el poder de compra de los salarios. Probablemente, se trató de evitar una mayor presión a las empresas con miras a preservar el empleo, privilegiando el nivel real del salario mínimo.

306. Como ya se ha señalado, la experiencia de esta crisis muestra que la política de salarios, en particular la de salarios mínimos, es también una importante herramienta de política distributiva en períodos de estabilidad, que probablemente requiera ser administrada de tal modo que equilibre la preservación del consumo interno y el nivel de empleo, dos factores necesarios para mantener resultados de equidad. Asimismo, la expansión de la negociación colectiva permitiría actuar sobre los salarios medios y, en general, sobre los distintos tipos de salarios en el mismo sentido anticíclico. Por ello, la promoción de la negociación colectiva y el diálogo social son cruciales junto con las restantes políticas mencionadas.

4. Promoción del diálogo social y el tripartismo

307. La Agenda Hemisférica propuso el objetivo estratégico de promover la institucionalización del diálogo social sobre bases voluntarias, formulando la meta de que, en un plazo máximo de diez años (hacia 2015), todos los países de la región deberían contar con espacios de diálogo. Para esto sugirió políticas que desarrollaran la negociación colectiva en diferentes niveles; ampliaran sus contenidos; fortalecieran el papel de los sindicatos, los empleadores y los actores sociales, promovieran la capacidad del Estado para participar en procesos de diálogo y fomentarlos; y promovieran también instancias institucionales y no institucionales de diálogo social tripartito, bipartito o multipartito.

308. Según la evidencia disponible, se está avanzando de manera progresiva con respecto a esta meta, con diferentes grados de permanencia y en distintos campos de actividad, conforme a la diversidad institucional, social y política de los países. La OIT ha señalado que, durante la década de los noventa, especialmente en su primer lustro, hubo algunos procesos importantes, aunque aislados, de diálogo social. En cambio, en la segunda mitad se registró un interés creciente por parte de los actores sociales y los gobiernos por institucionalizar el diálogo social.

309. Posteriormente, en la década de 2000, la tendencia ha vuelto, al parecer, a un desarrollo de múltiples instancias de diálogo, la mayoría no institucionalizadas y a menudo por períodos determinados y sobre temáticas específicas. En 2009 y 2010, especialmente en países de Centroamérica pero también en otras subregiones, comenzaron a surgir importantes iniciativas para establecer Consejos Económico Sociales tripartitos de carácter consultivo, como, por ejemplo, en El Salvador. En algunos casos este proceso está relacionado con el tema de la crisis financiera y económica global y, en otros, con la consolidación de sistemas democráticos recientes, como en algunos países de Centroamérica que enfrentaron fuertes confrontaciones políticas y sociales hasta hace solamente dos décadas.

310. La acción de trabajadores y empleadores ha sido crecientemente fundamental en los avances logrados en 2010. Con todo, en diversos casos las instancias tripartitas, así como aquellas constituidas para abordar materias específicas, no siempre han logrado un funcionamiento estable y, en ocasiones, no han producido resultados al nivel esperado por sus constituyentes, en especial trabajadores y empleadores, lo que afecta la calidad del diálogo y su efectividad.

311. Sin embargo, en diversos países, como la Argentina, Chile, Uruguay y los países andinos, existen numerosas formas de diálogo social no institucionalizado, a nivel nacional o local, que constituyen importantes experiencias para los países de la región. Asimismo, en el plano subregional actúa la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, y en el plano regional se desarrolla un proceso de diálogo social a nivel de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT), de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Instancias de diálogo social en la región

312. Según indica la OIT ¹⁷⁶, y como puede verse en el cuadro 18, elaborado en conjunto por ACTRAV y ACT/EMP con informaciones oficiales de los gobiernos, para 2010 un total de 20 países de la región tenían algún tipo de instancias y acuerdos de diálogo social. La actividad y continuidad en el tiempo son bastante diversas según los casos. En 11 de ellos existen distintos acuerdos tripartitos con denominaciones diferentes para el desarrollo de Programas de Trabajo Decente. En los restantes países se observa una variedad de actividades bipartitas o tripartitas destinadas preferentemente a la puesta en práctica de políticas específicas.

313. En la **Argentina** se firmó en 2008 un Memorando Tripartito de Entendimiento para poner en marcha un Programa de Trabajo Decente para la Argentina 2008-2011, y en 2010, se suscribió un Programa Nacional de Trabajo Decente (PNTD) en Ginebra durante la 99.ª reunión de la CIT, concertado entre el Gobierno, los trabajadores y los empleadores ¹⁷⁷. En el **Brasil**, en 2006, se estableció una Agenda Nacional de Trabajo Decente, elaborada por una Comisión Interministerial coordinada por el Ministerio del Trabajo y Empleo y sometida a consulta en la Comisión Tripartita de Relaciones Internacionales (CTRI). A partir de 2007, se desarrollaron importantes procesos de diálogo social para el establecimiento de agendas subnacionales de trabajo decente, destacando los estados de Bahía y Mato Grosso. En 2009, la CTRI acordó las prioridades y resultados del Plan Nacional de Trabajo Decente ¹⁷⁸. En **Chile** en 2008 y en Paraguay en 2009, se firmaron Acuerdos Nacionales Tripartitos de Trabajo Decente. En **América Central** y el **Caribe**, en cinco países existen Acuerdos Tripartitos de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente (El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana). En **Bahamas** en 2008 y en **Belice** en 2007, se firmaron Programas de Trabajo Decente por País. Según la Oficina Regional de la OIT, algunas de estas instancias tropiezan en la actualidad con dificultades para mantener sus actividades, por lo cual en algunos países tienen un funcionamiento más irregular de lo previsto.

314. Adicionalmente, hay diversos otros tipos de instancias de diálogo social, tripartitas o bipartitas, orientadas al desarrollo de acciones específicas en materia de trabajo decente. En la **Argentina** pueden mencionarse las siguientes experiencias: proyecto «Enfrentando los retos del Trabajo Decente en la Crisis Argentina», así como otras instancias nacionales institucionalizadas, con facultades para tratar temáticas amplias y regulares en el tiempo (Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil; Comisión Nacional de Trabajo Agrario; Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil; Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, entre otras). En **Colombia**, en 2009 se inició un proceso de reactivación de comisiones tripartitas en los 32 departamentos del país. Muchos países en el **Caribe** de habla inglesa u holandesa han desarrollado mecanismos de consulta sobre la legislación laboral y otros tópicos socioeconómicos. En varios de ellos, los mandantes tripartitos han tenido una activa participación en el desarrollo e implementación de programas vinculados a materias de trabajo decente. Asimismo, existe un programa conjunto conducido por la Organización de Estados Caribeños del Este (OECS), que ha desarrollado el diálogo social entre distintos actores en los países. En el marco de la reciente crisis financiera y económica, se han reforzado los mecanismos de diálogo social para enfrentar las consecuencias de la misma, principalmente en Bahamas, Barbados, Belice, Jamaica y Suriname.

315. Por otra parte, las comisiones tripartitas para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo que se crearon a mediados de los años noventa en la Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay han tenido desde entonces logros importantes en la promoción de la igualdad de género en las políticas laborales. La experiencia ha empezado a ser reproducida en otros países. En 2009 se creó una comisión sobre igualdad de oportunidades en el Estado Plurinacional de Bolivia y se establecieron diversos compromisos con los gobiernos y/o los actores sociales para crear comisiones análogas en El Ecuador, Costa Rica y República Dominicana.

¹⁷⁶ Véanse OIT: *Programmes by country*, Ginebra, 2010, en la dirección: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/countries/index.htm>; y OIT: *Panorama Laboral 2008*, op. cit.

¹⁷⁷ 2010, Argentina, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

¹⁷⁸ OIT: *Agenda Hemisférica de Trabalho Decente: Um balanço*, op. cit.

Cuadro 18. Instancias y acuerdos de diálogo social en América Latina y el Caribe

País	Año	Instancia	Acuerdo
Argentina	2008	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Unión Industrial Argentina (UIA) y Confederación General del Trabajo (CGT)	Memorándum de entendimiento a fin de poner en marcha el Programa de Trabajo Decente para la Argentina 2008-2011
Barbados	2007	Gobierno, Confederación de Empleadores de Barbados y Congreso de Sindicatos y Asociaciones de Personal de Barbados	Protocolo Cinco de la Cooperación Social (<i>Protocol Five of the Social Partnership</i>)
Belice	2006	Ministerio de Trabajo, Cámara de Comercio e Industria de Belice, Congreso Nacional de Sindicatos de Belice, Comisión Nacional sobre el SIDA y principales ONG	Política de Belice sobre el VIH/SIDA y el mundo laboral (<i>Belize Policy on HIV/AIDS and the World of Work</i>)
Brasil	2006	Comisión Tripartita de Relaciones Internacionales (CTRI)	Agenda Nacional de Trabajo Decente, aprobada de manera tripartita por la CTRI
Chile	2008	Gobierno, Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y Confederación de la Producción y del Comercio (CPC)	Acuerdo Tripartito de Trabajo Decente para poner en marcha el Programa Nacional de Trabajo Decente
Ecuador	2005	Consejo Nacional del Trabajo de Ecuador	Acuerdo Tripartito para el Diálogo Social y la Concertación
El Salvador	2007	Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y organizaciones de trabajadores	Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente de El Salvador
Guatemala	2008	Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales de Trabajo	Acuerdo tripartito para la elaboración de proyectos de reformas o de lineamientos para mejorar la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT
Guyana	2008	Ministerio de Trabajo, Asociación Consultiva de la Industria y Congreso de Sindicatos de Guyana	Política nacional tripartita sobre el VIH/SIDA en el lugar de trabajo (<i>National Tripartite HIV/AIDS Workplace Policy</i>)
Honduras	2007	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) y organizaciones de trabajadores	Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente de Honduras
Jamaica	2005	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Federación de Empleadores de Jamaica, Confederación de Sindicatos de Jamaica y Red de Empleo de los Jóvenes, en representación de las organizaciones juveniles nacionales	Memorándum de entendimiento para el establecimiento de una red de empleo de los jóvenes (<i>Memorandum of Understanding for the Establishment of the Jamaica a Youth Employment Network (JYEN)</i>)
México	2004	Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos de México	Compromiso por la Competitividad, para el Empleo y la Justicia Social
Nicaragua	2008	Ministerio de Trabajo, Comité de Enlace Sindical y Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP)	Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente de Nicaragua
Panamá	2007	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO)	Acuerdo Tripartito de Adopción del Programa Nacional de Trabajo Decente de Panamá

País	Año	Instancia	Acuerdo
Paraguay	2009	Gobierno, organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores	Programa Nacional de Trabajo Decente
Perú	2007	Comisión Nacional Intersectorial para la Erradicación del Trabajo Forzoso, Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE)	Plan de Acción Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso Acuerdo Tripartito: Plan Estratégico Institucional 2007-2011
República Dominicana	2007	Secretaría de Estado de Trabajo, Confederación Patronal de la República Dominicana y organizaciones sindicales	Acuerdo Tripartito para el Programa Nacional de Trabajo Decente de la República Dominicana
Trinidad y Tabago	2008	Ministerio de Trabajo y Desarrollo de la Pequeña Empresa y la Microempresa, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Asociación Consultiva de los Empleadores, Centro Nacional de Sindicatos y una ONG de las personas que viven con el VIH	Política nacional sobre el VIH/SIDA en el lugar de trabajo aprobada por el Gabinete Ministerial (<i>Cabinet Approved National Workplace Policy for HIV/AIDS</i>)
Uruguay	2008	Comisión Sectorial de Seguridad Social integrada por los Ministerios de Economía, Trabajo, Desarrollo Social, Salud Pública, la Oficina de Planificación y Presupuesto y el Banco de Previsión Social con el apoyo de la Universidad de la República, las Naciones Unidas y el Gobierno de España.	Conclusiones finales del proceso de diálogo preparado por la Comisión Ejecutiva del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social en Uruguay

Fuente: OIT: *Panorama Laboral 2008*, op. cit., pág. 26.

316. El cuadro 18, elaborado por la OIT con la colaboración de ACTRAV y ACT/EMP y referido a 2008, es la única fuente sistematizada de que se dispuso para la elaboración de este informe. Si bien no ha sido actualizado y pese a que no incluye todas las experiencias antes mencionadas, las cuales se han conocido por medio de otras fuentes, parece importante incluir este cuadro, considerando que corresponde a un producto elaborado oficialmente por la OIT y que permite observar gráficamente y de manera global las instancias de diálogo social en la región. Según la Oficina para los países del Caribe (Puerto España), varios países de esta subregión han reactivado y fortalecido sus instituciones tripartitas y han intensificado las consultas tripartitas nacionales en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País, particularmente para elaborar planteamientos sobre las consecuencias de la crisis financiera y económica mundial y la recuperación post-crisis.

317. Considerando las diversas informaciones examinadas ¹⁷⁹, estos progresos tienen la importancia de que constituyen pasos relevantes en el fortalecimiento de los actores sociales (trabajadores y empleadores), tanto en el ejercicio de sus derechos como, en particular, en el fortalecimiento de la negociación colectiva, que es una de las principales formas de diálogo social. Las organizaciones de trabajadores de la región, con el apoyo de ACTRAV, han desarrollado importantes acciones orientadas a este propósito. Asimismo, hay que tener en cuenta que, como se desprende de los debates realizados en el Seminario organizado por ACT/EMP en conjunto con el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín en junio de 2009 para las organizaciones de empleadores de las subregiones andina y centroamericana, todavía queda un largo trecho que

¹⁷⁹ Notas de ACTRAV y ACT/EMP referidas a comentarios al borrador preliminar de enero de 2010 del informe (de próxima publicación) *Trabajo Decente en las Américas 2006-2009: Un balance de las tendencias fundamentales de la política sociolaboral; la Agenda Hemisférica y la acción de la OIT*.

avanzar para conseguir una «apropiación real» de los constituyentes en torno a los Programas de Trabajo Decente, así como su implicación activa en torno a su diseño y seguimiento. Según el análisis realizado en este evento, todavía quedan importantes retos pendientes en lo relativo a la creación de una cultura de confianza, al reconocimiento y respeto a los actores legítimamente constituidos, y a la creación y facilitación de los procesos de consulta relevantes y sustanciales previos a la adopción de políticas de ámbito general en lo social y laboral. Una referencia importante respecto a lo anterior puede encontrarse en las conclusiones de la Reunión de Interlocutores Sociales que realizó la OIT en el marco de la Cumbre Iberoamericana de Lisboa, en noviembre de 2009¹⁸⁰.

318. En 2010, como se señaló, 24 países de América Latina y el Caribe han sido objeto de observaciones originadas en las organizaciones de empleadores o de trabajadores, en relación a los convenios sobre sindicalización y negociación colectiva¹⁸¹. Esto refleja la existencia de problemas pendientes de resolver para el fortalecimiento del diálogo social.

319. Un balance sobre la calidad del diálogo y su efectividad, según las fuentes consultadas, muestra que este proceso, instrumento fundamental de la acción de la OIT y sus constituyentes, carece en muchos países de la eficacia suficiente para lograr sus propósitos y a menudo de apoyo público y privado para capacitar y elevar las competencias de los actores y así desarrollar experiencias más sólidas de diálogo social.

¹⁸⁰ *Declaración de la X Cumbre Sindical Iberoamericana*, Lisboa, 23-24 de noviembre de 2009, sección titulada «Democracia, Diálogo Social Tripartito y Negociación Colectiva», pág. 5.

¹⁸¹ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2010*, op. cit.

III. La acción de la OIT en América Latina y el Caribe

320. Las propuestas de la Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente, orientadoras de la acción de la OIT entre 2006 y 2010, se fundaron en un análisis basado en los temas conceptuales y los antecedentes empíricos que venían formulando diversos analistas e instituciones que realizan investigaciones sobre los procesos de desarrollo en la región. En consecuencia, sus planteamientos respecto de las cuatro áreas estratégicas definidas tuvieron una adecuada relación con los debates en curso en los países y en la región con anterioridad a 2005.

321. Debido a la disponibilidad limitada de recursos humanos y materiales, la OIT no siempre estuvo en condiciones de desarrollar programas y efectuar un seguimiento que abarcara, en todas las subregiones y con similar nivel de profundidad, las áreas de política desarrolladas por los gobiernos. Con todo, sí realizó permanentemente acciones en las cuatro áreas estratégicas de la AHTD, en algunos casos a través de la cooperación técnica y, en otros, colaborando con proyectos de corto, mediano y largo plazo.

322. La noción de trabajo decente ha adquirido una presencia importante y creciente en el debate sociolaboral de los países de la región. Múltiples reuniones internacionales y regionales tripartitas, así como a nivel gubernamental y a nivel de las organizaciones de trabajadores y de empleadores han adoptado este concepto, que sitúa en su epicentro al trabajo, el desarrollo humano y la justicia social. El trabajo decente está siendo introducido también en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).

323. En el informe se ha destacado la puesta en marcha en 20 países de la región de distintas instancias de diálogo social tripartito. En 11 de ellos, estas instancias están enmarcadas, con distintas denominaciones, en los Programas de Trabajo Decente por País y/o los Programas Nacionales de Trabajo Decente, y en los nueve países restantes se concentran en agendas específicas, algunas de corto y mediano plazo.

324. En el período 2006-2010, la Oficina Regional diseñó un conjunto de políticas institucionales orientadas a promover, con la mayor eficacia posible, los objetivos de la AHTD y a generar conocimientos e instrumentos destinados a fortalecer la capacidad de los mandantes para participar en los debates nacionales y formular políticas. Con tal fin, elaboró diversos trabajos que reunieron antecedentes sobre la juventud, el trabajo y la familia. *Panorama Laboral*, el informe anual de la OIT sobre la región, dedicó en ese período capítulos especiales con materiales y análisis sobre los temas incluidos en las cuatro áreas estratégicas de la AHTD. Entre las realizaciones de la Oficina Regional en 2010 se destacan: un informe regional sobre la promoción de las empresas sostenibles en América Latina; una actualización de los estudios sobre juventud; y un estudio sobre políticas de mercado de trabajo y pobreza rural, en colaboración con la CEPAL y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Asimismo, creó el Sistema de Información y Análisis Laboral para América Latina y el Caribe (SIALC) y diseñó un plan estratégico para el CINTERFOR. La Oficina Regional ha impulsado también reuniones y procesos de diálogo con los mandantes sobre prácticamente la totalidad de los asuntos contenidos en la Agenda Hemisférica.

325. En materia de empleo, la OIT desarrolló actividades de cooperación técnica dirigidas a mejorar las condiciones de empleo y la empleabilidad, con énfasis en la promoción del empleo decente para la juventud y las mujeres; además, contribuyó a promover mecanismos de intermediación en el mercado de trabajo, y fomentó la capacitación y la formación profesional. En varios países, la OIT está impulsando los llamados «empleos verdes», que requieren ajustar las pautas de productividad y empleo, hacer más ecológico el lugar de trabajo y crear diversos tipos

de empleos en las actividades de conservación del medio ambiente. Todo esto implica ampliar la protección y el respeto de los derechos humanos fundamentales.

326. Las subregiones, oficinas y programas de la OIT en los países impulsaron acciones para: articular la política laboral nacional con otras políticas que repercuten sobre la cantidad y la calidad del empleo; mejorar la calidad de los empleos, sobre todo para los jóvenes y las mujeres; erradicar el trabajo infantil; contribuir a la realización de estudios y actividades para ampliar la cobertura de la protección social; promover el diálogo social, y colaborar en la reducción de la economía informal y el empleo no registrado.

327. En materia de políticas de género, el Programa Género y Trabajo Decente produjo un informe regional y varios informes nacionales sobre trabajo y familia, así como otro sobre el trabajo doméstico en América Latina. Este programa llevó a cabo también un estrecho seguimiento del impacto de la crisis en el empleo de las mujeres y la igualdad de género, y constituyó mesas tripartitas de igualdad de género y no discriminación en varios países. En el área andina y en Centroamérica se desarrolló un programa de promoción de la libertad sindical e igualdad de género, en colaboración con las centrales sindicales.

328. Asimismo, se promovió el diálogo social a través del Programa Regional de Diálogo Social, al cual contribuyeron activamente el Proyecto FSAL/ACTRAV y el Proyecto SSOS, también de ACTRAV. Tanto ACTRAV como ACT/EMP han realizado múltiples contribuciones, especialmente sobre la temática del empleo, incorporando el enfoque relativo a los derechos y las empresas sostenibles.

329. En 2009, la OIT formuló el Pacto Mundial para el Empleo, que contiene líneas de acción para enfrentar la crisis financiera y económica mundial manifestada a fines de 2008 y prepararse para la reactivación, poniendo al trabajo decente en el centro de las políticas de superación de la crisis. Según se constata en este informe, al menos 12 países de la región aplicaron políticas anticíclicas y de proactividad del sector público, semejantes o cercanas a las que plantea el Pacto. Se observa asimismo que se ha generado una importante posibilidad de renovar el debate sobre los conceptos y estrategias destinados a lograr un desarrollo sostenido y sustentable, y que la OIT ha adquirido una posición relevante para contribuir al mismo. La OIT ha difundido sistemáticamente informes que permiten a los gobiernos y los mandantes examinar los impactos de la crisis, así como los nuevos planteamientos que han venido desarrollando muchos países para adoptar conceptos y estrategias innovadoras que permitan afrontar la crisis y la recuperación con políticas que entrañen una mayor sinergia entre el crecimiento, la equidad y la protección social y tengan en cuenta un enfoque basado en los derechos. A mediados de 2010 se habían publicado ya 20 informes relativos a la situación de los países y a temas generales y estratégicos sobre la crisis, denominados *OIT: Notas sobre la crisis*.

330. En materia de aplicación y ejercicio efectivo de los derechos fundamentales en el trabajo, los mayores avances se registran en la ratificación de los convenios fundamentales y de otros varios convenios. En este ámbito cabe destacar los avances logrados por el IPEC, y los que se han alcanzado en materia de igualdad de género, entre otros. En el campo normativo, la contribución de la OIT parece seguir siendo altamente eficaz. Sin embargo, en lo relativo a la aplicación efectiva de los convenios y recomendaciones, existen todavía numerosas insuficiencias que la OIT ha abordado a través de la actividad de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical. En 2010, la Comisión de Expertos ha formulado observaciones importantes sobre al menos 13 países de la región, referidas a 20 de los principales convenios, a partir de presentaciones hechas por los trabajadores y los empleadores. En cuanto a la erradicación del trabajo forzoso, se han desarrollado actividades importantes en el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Paraguay y Perú, y se están impulsando otras para mejorar las estadísticas disponibles en esta materia.

331. Desde 2009, con apoyo del proyecto subregional Migrandina, los mandantes están creando y fortaleciendo su capacidad de gestión de la migración laboral logrando resultados idóneos en el Perú y en el Estado Plurinacional de Bolivia.

332. En el área de la calidad y cobertura de la protección social, entre otras diversas actividades, la OIT ha apoyado los procesos de reforma de la previsión social en países como la Argentina, Chile y Uruguay. En el Brasil se firmó un acuerdo de cooperación para lograr los objetivos de la AHTD en esta materia. En el área andina se puso en marcha en 2009 un proyecto de cooperación para la extensión de la protección social en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador y Perú, países que han tenido bajos índices de cobertura en el contexto de la región. A la vez, la OIT se ha movilizado para promover políticas orientadas a introducir el concepto de « piso básico de seguridad social para todos », que se define como los derechos elementales a los que todos los ciudadanos deben poder acceder, en el marco del nivel de desarrollo social y económico de sus respectivos países. Asimismo, en los últimos cinco años, la OIT ha prestado asistencia técnica a sus mandantes tripartitos, promoviendo los diez principios fundamentales del *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre VIH/SIDA y el mundo del trabajo*.

333. En materia de diálogo social y tripartismo, la acción de la OIT ha sido altamente proactiva y está logrando progresivamente resultados más efectivos. Aunque la práctica del diálogo social ha aumentado, todavía no se aplica en la mayoría de los países a través de mecanismos institucionalizados ni ha ofrecido aún, en varios países, resultados que los mandantes de la OIT consideren suficientes. Con todo, en países como El Salvador y otros países de Centroamérica se están iniciando experiencias de consejos económico sociales. La OIT ha colaborado directa o indirectamente en la formulación de acuerdos tripartitos en relación a políticas para enfrentar los impactos sobre el empleo de la crisis financiera y económica desatada a fines de 2008. Esto ha quedado de manifiesto en el caso de países como Costa Rica, Chile, Nicaragua y otros países centroamericanos vinculados a las zonas francas. La OIT también ha colaborado, a través del proyecto Promoción del Diálogo Social en América Central y República Dominicana, en el Diálogo Social sobre la Previsión Social en el Uruguay, en diversos proyectos para el Fortalecimiento del Diálogo Social en Colombia y, a través de ACTRAV y ACT/EMP, en el desarrollo de un diálogo tripartito a nivel de la OEA, en el marco de las cumbres hemisféricas. Desde 2007, la OIT promueve también diálogos bipartitos de los interlocutores sociales como preparación para las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

334. En síntesis, la acción de la OIT en la región con respecto a las líneas de acción y metas de la Agenda Hemisférica ha sido altamente proactiva y ha contribuido, con distintos niveles de incidencia, a que las instituciones laborales de los países tengan en cuenta estas orientaciones y propósitos en el diseño de algunas de sus políticas laborales más importantes.

Los fundamentos de la acción de la OIT

335. La acción de la OIT a nivel mundial y regional así como en relación a la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente durante el período examinado (2006-2010) se ha basado en las contribuciones conceptuales y estratégicas formuladas y aprobadas de manera tripartita en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo celebradas desde fines de los años noventa. Entre dichas contribuciones cabe destacar las siguientes: la *Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo* (1998); la Memoria del Director General titulada *Trabajo decente* (1999); la *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa* (2008); el Pacto Mundial para el Empleo (2009); y la Memoria del Director General a la 99.^a reunión de la CIT en 2010 titulada *Recuperación y crecimiento bajo el signo del trabajo decente*. Éstos y otros planteamientos relevantes constituyen el contexto en el cual se formula y se desarrolla la Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente 2006-2015, presentada en la XVI Reunión Regional Americana (Brasilia, mayo de 2006).

336. La noción de trabajo decente — que articula transversalmente todos estos documentos — se ha constituido en el concepto más sólido para identificar los propósitos de una estrategia de desarrollo sostenido y sustentable, orientada hacia políticas que integren los cuatro componentes

del trabajo decente, condición indispensable para garantizar un desarrollo de largo plazo, fundado en el crecimiento con equidad y protección social y basado en un enfoque de derechos ¹⁸².

337. A partir de este concepto, la OIT formuló un conjunto de tesis fundamentales sobre el desarrollo, que recoge la AHTD, para poner en el centro del desarrollo al trabajo, el desarrollo humano y la justicia social. Con este propósito, los cuatro objetivos estratégicos que plantea la Agenda Hemisférica — crecimiento promotor del empleo; promoción y aplicación efectiva de los derechos fundamentales en el trabajo; calidad y cobertura de la protección social; y promoción del diálogo social y el tripartismo — se definen como elementos interrelacionados que se refuerzan mutuamente. Los esfuerzos encaminados a su promoción se conciben como parte de una estrategia global e integrada de la OIT en pro del trabajo decente.

La estrategia de acción

338. Según el Informe del Director General a la XVI Reunión Regional Americana, en 2006, en la que se presentó la Agenda Hemisférica ¹⁸³, la promoción de la AHTD por la OIT quedó a cargo de los Programas de Trabajo Decente por País, que tienen como propósito: promover, en vinculación con los mandantes de la OIT, el trabajo decente como un objetivo de la estrategia de desarrollo de los países de la región; contribuir, asimismo, al diseño de un Plan Nacional de Generación de Trabajo Decente y ejecutar un programa específico de acción de la OIT en cada país para apoyar la puesta en práctica de este Plan Nacional.

339. Los objetivos estratégicos formulados por la AHTD se han visto reflejados en las Propuestas de Programa y Presupuesto para 2010-2011, presentadas por el Director General en 2009. En efecto, en dicho documento se señala que en el actual contexto socioeconómico mundial, marcado por la crisis económica y financiera de fines de 2008, «se han determinado cuatro prioridades, que responden también a los Programas de Trabajo Decente por País de la región y a la Declaración sobre la Justicia Social y reflejan las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración y la Conferencia Internacional del Trabajo» ¹⁸⁴. Estas prioridades, para América Latina y el Caribe, son las siguientes: empleo productivo e integración de las políticas sociales y económicas para superar la desigualdad social; promoción de los derechos fundamentales y normas internacionales del trabajo, en especial, la eliminación de las peores formas de trabajo infantil y promoción del empleo de los jóvenes; diálogo social para la aplicación de los programas de trabajo decente por país en la región; y protección social para todos. En consecuencia, la OIT se ha preparado para desarrollar una acción de continuidad y profundización de sus políticas en el próximo bienio, entre las cuales están nítidamente incorporadas las áreas estratégicas de la AHTD. La libertad sindical y la negociación colectiva constituyen, en esta perspectiva, objetivos fundamentales para sostener el conjunto de los propósitos planteados por la Agenda Hemisférica.

¹⁸² Los planteamientos del desarrollo con trabajo decente han sido respaldados en numerosas reuniones internacionales. Entre otras, la XIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (Brasil, 2003), la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Estado Plurinacional de Bolivia, 2003), la Declaración de Nuevo León, Cumbre Extraordinaria de las Américas (México, 2004); la Declaración de Guadalajara, III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (México, 2004), la Conferencia Regional del Empleo del MERCOSUR (Argentina, 2004), la XIV Cumbre Iberoamericana (Costa Rica, 2004), la Conferencia Regional sobre Empleo-Andina (Perú, 2004), el Foro Tripartito Subregional para el Empleo-Centroamérica, Panamá y República Dominicana (Honduras, 2005), la XIV Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (México, 2005), la XV Cumbre Iberoamericana (España, 2005), la IV Cumbre de las Américas (Argentina, 2005), la Declaración del G-8 de junio de 2009, en L'Aquila, Italia, que apoyó el Pacto Mundial para el Empleo, el compromiso del G-20 acordado en Pittsburgh en septiembre de 2009 que plantea «implementar planes de recuperación que apoyen el trabajo decente», y la Declaración de los Líderes del G-20 (Toronto, 2010), que acuerda buscar un equilibrio que favorezca el crecimiento y se ajuste a las circunstancias de cada país.

¹⁸³ OIT: *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*, op. cit.

¹⁸⁴ Documento GB.304/PFA/3 presentado al Consejo de Administración de la OIT en marzo de 2009, párrafo 94.

Políticas de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe

340. En agosto de 2006, la Oficina Regional ¹⁸⁵ constituyó el Equipo Directivo Regional, conformado por los directores y directoras de las oficinas de la región y del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR), como un espacio de toma de decisiones y de articulación institucional regional. En diciembre del mismo año, y en consonancia con la iniciativa lanzada desde Ginebra como resultado de la Reunión del Equipo Global de Trabajo Decente, se formó el Equipo Regional de Trabajo Decente, constituido por los directores y directoras, los especialistas de las oficinas de la región y los coordinadores de proyectos, con el fin de garantizar el fortalecimiento institucional de la OIT en la región y de impulsar la Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente. A tales efectos, se creó un Fondo Regional de Misiones que facilita el traslado de especialistas entre las subregiones, así como la transmisión de los conocimientos de esta región a la sede y a las demás regiones. Para poner en práctica lo anterior, en 2007 se realizó la primera Reunión Regional de Especialistas de Empleo. En este terreno, y con el fin de reunir información para la acción sobre las políticas específicas recomendadas en la AHTD, se han elaborado dos informes regionales y se han abordado tres temas especiales, todos ellos incluidos en el informe *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*, en sus ediciones de 2007, 2008 y 2009.

341. Entre 2006 y 2007 se elaboró el estudio *Trabajo Decente y Juventud: América Latina*, que reúne numerosas propuestas sobre este tema. Entre 2008 y 2009 se elaboró, en colaboración con el PNUD, el informe *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, que contribuyó a la discusión sobre el tema de género y trabajo decente en la 98.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2009.

342. En las ediciones de 2007, 2008 y 2009 de *Panorama Laboral* se incluyeron los siguientes estudios especiales: «Pueblos indígenas y afrodescendientes en la región: Hacia la igualdad de oportunidades y el trabajo decente» (2007); «Pequeñas empresas frente a la globalización: El reto del trabajo decente en América Latina» (2008); «Desafíos del trabajo decente en la crisis: Subutilización y empleo informal» (2009); «Trabajo decente y desarrollo humano en Centroamérica y República Dominicana» (2009), y «Evolución reciente de la Economía y el Mercado de Trabajo en el Caribe» (2009).

343. En 2010 está previsto elaborar un informe regional sobre la promoción de las empresas sostenibles en América Latina y el Caribe, un nuevo informe sobre trabajo decente y juventud en América Latina y un estudio sobre políticas del mercado de trabajo y pobreza rural, en colaboración con la CEPAL y la FAO. En 2006 comenzó un proceso de formulación de un nuevo plan estratégico para reorientar la acción del CINTERFOR y definir con mayor precisión su papel y complementariedad con el conjunto de instrumentos de acción de la OIT. Asimismo, en 2008 se creó el Sistema de Información y Análisis Laboral para América Latina y el Caribe (SIALC), con sede en Panamá.

344. Desde la Dirección Regional de la OIT se han impulsado reuniones y procesos de diálogo con los mandantes sobre diferentes asuntos. Con el objetivo de promover la elaboración e implementación de los PTDP, en el marco de las políticas de la AHTD 2006-2015 y las prioridades de los países para hacer más eficiente la asistencia de la OIT, se realizó un Taller Regional para Representantes de Gobierno cuyo lema fue: «Administración Pública e Implementación de la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente en los Programas de Trabajo Decente por País».

345. A fin de dar seguimiento a las decisiones tomadas en la reunión del Consejo de Administración de la OIT de marzo de 2007, en el sentido de promover el fortalecimiento de la dimensión sectorial en los Programas de Trabajo Decente por País, la Oficina Regional, junto con el Departamento de Actividades Sectoriales, organizó una reunión regional sobre el tema «Fortalecimiento de la dimensión sectorial en los programas de trabajo decente». Igualmente, se

¹⁸⁵ OIT: *Avances en la Agenda de Trabajo Decente en América Latina y el Caribe*. Informe de gestión 2006-2010, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima, 2010.

llevó a cabo la Reunión Regional Tripartita sobre «El futuro de la protección social en América Latina». En 2007, se creó el Foro de Diálogo con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), en el que la OIT tiene un papel proactivo. El aporte de la OIT a este foro se enmarca en su cometido de proporcionar a los mandantes información útil para el análisis y la acción. Con tal finalidad, en 2007 se preparó el documento de base titulado *Cohesión social, trabajo decente, tripartismo y diálogo social*, y en 2009 se elaboraron dos informes, uno sobre *Diálogo social y negociación colectiva* y otro sobre *Creación de empleo en el contexto de la crisis: PYMES y formalización del trabajo*.

346. En el contexto de la crisis financiera y económica, en noviembre de 2008, la Dirección Regional promovió un diálogo con los actores sociales y gubernamentales que dio lugar al documento *América Latina y el Caribe frente a la crisis financiera: Recomendaciones de la OIT e iniciativas de los países*¹⁸⁶. Este informe fue presentado en distintos países como un aporte para la adopción de medidas ante los efectos de la crisis. En enero de 2009 se convocó a representantes gubernamentales de Chile, Argentina, Brasil y México a participar en un diálogo con el Director General bajo el título *Respondiendo a la crisis: crecimiento, trabajo decente y estabilidad*. En el encuentro se hizo un análisis de los efectos de la crisis en el crecimiento y el empleo, así como de las medidas tomadas por parte de los gobiernos y se plantearon las propuestas elaboradas por la Oficina Regional para hacer frente a los efectos adversos de la crisis. En febrero de 2009 se organizó un diálogo con interlocutores sociales, titulado *Respondiendo a la crisis: crecimiento, trabajo decente y estabilidad*, en el cual se presentó el documento de propuestas elaborado por la Oficina Regional para enfrentar la crisis. En enero de 2010 se invitó a los Ministros de Trabajo de los países de la región miembros del G-20 y al Ministro de Trabajo de Chile a una reunión en torno al tema «Crecimiento y empleo» como labor preparatoria de la reunión del G-20 de abril de 2010. Asimismo, se promovió, en colaboración con la CEPAL, la elaboración semestral de los boletines *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*. Adicionalmente, se elaboró un instrumento complementario de seguimiento de la crisis, las denominadas *OIT: Notas sobre la crisis*. Una de las acciones permanentes ha sido la promoción del Pacto Mundial para el Empleo como una guía para lograr que la recuperación económica genere también puestos de trabajo, y la puesta en marcha de su aplicación como experiencia piloto en El Salvador y Argentina.

347. En materia de cooperación con las organizaciones del sistema de Naciones Unidas y organismos multilaterales, con el fin de apoyar el cumplimiento de las metas fijadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Oficina Regional ha desarrollado un amplio programa de acciones y acuerdos conjuntos sobre los distintos asuntos que competen a cada una de estas instituciones. Cabe destacar, al respecto, los Programas Conjuntos Interagenciales para el Logro de los ODM, que se han llevado a cabo con importantes fondos de cooperación de España que administra el PNUD. Estos programas se han desarrollado en las denominadas Ventanas de Promoción del Empleo Juvenil y de Desarrollo y Sector Privado, que se llevan a cabo en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Perú, Paraguay y en varios países de Centroamérica.

348. Con el fin de abordar el conjunto de los desafíos de cara al futuro, en el bienio 2008-2009 se crearon los puestos de Director Regional Adjunto para la Coordinación de Políticas y Programas y de Director Regional Adjunto para el Apoyo a la Gestión y Administración, que, junto al Director Regional, constituyen la Dirección de la Oficina de OIT para las Américas.

1. Acción de la OIT en América Latina y el Caribe en el área estratégica del crecimiento promotor del empleo, 2006-2010

1.1. La fase anterior a la crisis financiera y económica, 2006-2008

349. En materia de empleo, antes de comenzar la crisis, la labor de la OIT en la región y las subregiones se centró en contribuir a la articulación de las políticas laborales nacionales con

¹⁸⁶ OIT: *América Latina y el Caribe frente a la crisis financiera. Recomendaciones de la OIT e iniciativas de los países*, Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 2009 (en <http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financiacrisis/featurestories/story3.htm>).

aquellas que tienen impacto sobre la cantidad y la calidad del empleo, y en mejorar las condiciones de empleo y empleabilidad, con énfasis en la promoción del trabajo decente para los jóvenes y las mujeres. Asimismo, contribuyó a promover mecanismos de intermediación en el mercado de trabajo y a la capacitación y formación profesional a través del CINTERFOR.

350. Igualmente, la OIT contribuyó a: la concepción de una perspectiva integral de los temas de empleo con acciones vinculadas al programa IPEC; el desarrollo de las políticas de género, en particular con el Programa Trabajo y Familia; la elaboración del Informe sobre Trabajo Doméstico en América Latina; y la constitución de Mesas Tripartitas de Igualdad de Género y No Discriminación.

351. La Oficina Regional y el proyecto PREJAL introdujeron el tema de la juventud y trabajo decente en la agenda laboral de los países. En ese campo, en 2007 se publicó el informe regional *Trabajo Decente y Juventud: América Latina*. En el Pacto Mundial para el Empleo el tema de la juventud se destaca como uno de los aspectos centrales de las políticas a seguir. A través del Programa Trabajo Seguro, las políticas de empleo se incluyeron entre las cuestiones de seguridad en el trabajo en los países de la región y se desarrollaron estudios que enriquecieron la base empírica en la que pueden fundarse las políticas en esta materia. La OIT también promovió el diálogo social sobre trabajo y empleo a través de su Programa Regional de Diálogo Social para América Latina y el Caribe y generó instancias tripartitas y bipartitas para este objetivo. Contribuyeron de modo sustantivo a la realización de estas actividades el proyecto FSAL/ACTRAV y el proyecto SSOS, también de ACTRAV, entre otros, así como los empleadores con apoyo de ACT/EMP.

352. Los PTDP y PNTD están impulsando, en los distintos países, sistemas de producción con emisiones reducidas de dióxido de carbono. La OIT ha apostado por los llamados «empleos verdes», que implican ajustar las pautas de productividad y empleo y «ecologizar» el lugar de trabajo¹⁸⁷. Con esa perspectiva, la OIT elaboró un estudio¹⁸⁸ sobre el potencial de generación de empleos verdes en el Brasil y está brindando asistencia técnica para la incorporación del tema en las agendas de trabajo decente de los distintos estados del país. Asimismo, se han desarrollado iniciativas concretas en varios sectores en Guyana.

353. La contribución de las organizaciones de trabajadores y de empleadores ha sido relevante en el contexto del apoyo a la cooperación técnica de la OIT para impulsar las políticas antes mencionadas. Según información de ACTRAV, entre 2008 y 2010, en 20 países de la región, 73 centrales u organizaciones sindicales nacionales contribuyeron al desarrollo de los PTDP implementados en esos países. Asimismo, ACTRAV llevó a cabo numerosas campañas de formación en estas materias, y constituyó un equipo jurídico de la CSA, la red continental de derechos humanos y la red continental de seguridad social. A su vez, ACT/EMP¹⁸⁹ ha desarrollado distintos encuentros y publicaciones relativos a los temas de empleo, trabajo y familia, igualdad de género, pequeña y mediana empresa, normas internacionales y otras materias, apoyando la acción de la OIT en la región. Estas actividades permitieron que, en la mayoría de los países y subregiones de América Latina y el Caribe, la OIT tuviese una presencia importante en los temas del crecimiento y el empleo¹⁹⁰.

354. En la **Argentina**, el Programa de Trabajo Decente por País 2005-2007 (PTDP), de la OIT, se articuló en torno a dos ejes: el primero, referido a la integración de políticas económicas y sociales de modo que otorguen primacía a los objetivos en materia de creación de empleo decente, y el segundo, a las políticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en seis áreas prioritarias. Para 2008-2011, se elaboró en forma tripartita un nuevo PTDP, que estableció seis prioridades: i) articular la política laboral nacional con otras políticas que tienen efectos sobre la cantidad y calidad del empleo; ii) mejorar las condiciones de empleo y empleabilidad, con

¹⁸⁷ OIT: *Desafíos mundiales del desarrollo sostenible: Estrategias en favor de los empleos verdes*. Nota Informativa para la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-8, Japón, 2008.

¹⁸⁸ Mucoucah, P. S.: *Empregos Verdes no Brasil: Quantos são, onde estão e como evoluirão nos próximos anos*, Brasilia, 2009.

¹⁸⁹ Véase OIT: <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actemp/whatwedo/index.htm>.

¹⁹⁰ Véanse las Memorias presentadas por el Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo en el período comprendido entre 1999 y 2008.

énfasis en la promoción del empleo decente para la juventud y el desarrollo económico local; iii) contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil; iv) ampliar la cobertura de la protección social; v) fortalecer un diálogo social efectivo para que los mandantes promuevan las dimensiones del trabajo decente en las políticas sociolaborales; y vi) contribuir a la reducción de la economía informal y del empleo no registrado.

355. En el **Brasil** la OIT desarrolló acciones de apoyo a los mandantes en las áreas estratégicas de la AHTD. En particular, brindó asistencia técnica permanente al Ministerio del Trabajo y Empleo y las instancias intergubernamentales y tripartitas dedicadas a la formulación e implementación de la Agenda y el Plan Nacional de Trabajo Decente, la Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud y las agendas estatales y municipales de trabajo decente (como son los casos de los estados de Bahía y Mato Grosso). También realizó actividades de difusión y asistencia técnica sobre pequeñas empresas, informalidad y promoción de empleos verdes. Asimismo, desarrolló un diagnóstico de la evolución del trabajo decente en el país basado en las diez dimensiones definidas en la reunión de expertos realizada en Ginebra en septiembre de 2008.

356. En **Chile**, a partir de 2006, la OIT ha conferido prioridad a la cooperación técnica en materia de apoyo institucional al Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en especial para apoyar el desarrollo de las políticas en materia de empleo productivo, protección social, no discriminación con énfasis en la igualdad de género, erradicación del trabajo infantil, capacitación y formación profesional, apoyo a la formación sindical y diálogo social.

357. En el **Paraguay** la OIT contribuyó a establecer un Programa de Trabajo Decente en 2009, que se concentra en el desarrollo de capacidades institucionales para integrar las políticas en el terreno del empleo y de la protección social. La acción de la OIT ha logrado importantes resultados en cuatro áreas estratégicas: apoyo a la formulación y aplicación de una estrategia de empleo juvenil; aplicación de una metodología de inversiones públicas intensivas en empleo; fortalecimiento de la institucionalidad; y promoción de la igualdad de género.

358. En el **Uruguay**, en 2007, el Gobierno y la OIT suscribieron un Programa de Trabajo Decente que comprende seis áreas: i) fortalecimiento institucional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; ii) capacitación en inspección del trabajo y de judicatura laboral; iii) promoción de las políticas de género y no discriminación; iv) promoción de la seguridad en el trabajo; v) descentralización y apoyo al emprendimiento de las MIPYME y PYME (programa REDEL); y vi) desarrollo del diálogo social y apoyo a los consejos tripartitos de salarios.

359. En el **Estado Plurinacional de Bolivia**, y con apoyo de la cooperación holandesa, se estableció en 2007 el Programa de Apoyo al Trabajo Decente (PATD), que tras culminar en abril de 2010 tendrá continuidad y elaborará un documento de prioridades nacionales. Sus principales actividades se orientaron al fortalecimiento institucional del Ministerio de Trabajo, al impulso de las políticas de empleo, con especial atención a las políticas dirigidas a las PYME, MIPYME y cooperativas, y al fomento del empleo para los jóvenes. Con respecto al último tema, contribuyó al programa denominado Mi Primer Empleo. La OIT apoyó también el proceso de creación de la Comisión de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres.

360. En el **Ecuador**, como resultado de la asistencia técnica de la OIT, el Gobierno inició el proceso de consulta para la ratificación del Convenio núm. 156. En el **Perú** se suscribió, en enero de 2007, un Memorando de Entendimiento entre el Director General de la OIT y el Gobierno del Perú, relativo a las cuatro áreas estratégicas de la AHTD. A partir de ello, se ha avanzado considerablemente en la definición de prioridades y en la respuesta de asistencia de la Oficina. En **Colombia**, la promoción del trabajo decente se lleva a cabo a través de un conjunto de proyectos de cooperación actualmente en marcha, algunos de los cuales cuentan con financiamiento del Gobierno de Colombia. En este país, la OIT apoyó a sus mandantes para mejorar la gestión del desarrollo económico local, con énfasis en la promoción empresarial, la simplificación administrativa y la inversión pública intensiva en empleo. Concretamente, se colaboró en la elaboración de directorios de instituciones públicas y privadas, se apoyó a representantes de los gobiernos locales, de los gremios y de los sindicatos, se hicieron diagnósticos macroeconómicos,

y se trabajó para identificar los sectores empresariales y los productos con potencial para competir en nuevos mercados.

361. En la subregión andina, entre 2008 y 2009 se desarrollaron programas que vincularon diversas actividades de la OIT en distintos países del área. El programa de cooperación técnica de ACT/EMP, así como la coordinación con proyectos como el Proyecto de Apoyo al Trabajo Decente (PATD) en el Estado Plurinacional de Bolivia, y el proyecto «Promoción de principios y derechos fundamentales en el trabajo», en Colombia, se centraron en fortalecer las capacidades y aumentar su relevancia para los mandantes. Asimismo, se desarrollaron varios servicios nuevos en materia de seguridad y salud en el trabajo y de atención a las PYME. También se completaron algunos procesos de planificación estratégica y de elaboración de herramientas de comunicación. Adicionalmente, se mejoraron las capacidades para participar en los procesos de diálogo social y se potenciaron las actividades de desarrollo de conocimientos y sensibilización sobre las normas internacionales del trabajo y los derechos fundamentales. En el Estado Plurinacional de Bolivia cabe destacar el diseño y creación del Observatorio Boliviano de Competitividad, que cuenta con el auspicio de la Confederación de Empresarios Privados de ese país. En el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú se organizaron y efectuaron, conjuntamente con los Ministerios de Trabajo, sendos cursos y talleres sobre el Servicio Público de Empleo, para apoyar los procesos de modernización y fortalecimiento de dicho servicio en ambos países. Asimismo, en el marco de la promoción del trabajo decente, y con el apoyo de los proyectos financiados por el Fondo para el Logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (F-ODM), se han puesto en marcha programas de promoción del empleo juvenil tanto en el Perú como en el Ecuador. Por otra parte, la OIT ha promovido la celebración de Conferencias Andinas de Empleo junto con la Secretaría de la Comunidad Andina (CAN), habiéndose realizado cinco desde 2004.

362. La acción de la OIT en **América Central** se ha venido estructurando en torno a la aprobación y puesta en marcha de programas de trabajo decente por país. En el área del empleo, se apoya el diseño, validación y puesta en marcha de planes nacionales de empleo (**Costa Rica, Honduras y Nicaragua**) con énfasis en: el desarrollo de las políticas activas de mercado de trabajo y su articulación; el desarrollo empresarial y de estrategias de uso intensivo de mano de obra en la inversión pública y contratación de recursos locales; así como en los planes de acción para el fomento del empleo juvenil (**Costa Rica, Honduras, Nicaragua y República Dominicana**). Estos temas han recibido un apoyo importante con la aprobación de los Programas Conjuntos de las Naciones Unidas financiados por el F-ODM, impulsado por España y el PNUD. La OIT participa en 12 programas que se llevan a cabo en esta subregión en materia de género, empleo juvenil, desarrollo del sector privado, agua y saneamiento, prevención de conflictos, y cultura y desarrollo.

363. Como resultado de los mandatos del Foro Tripartito de Empleo que tuvo lugar en Tegucigalpa en 2005, se ha creado el Foro de Directores y Directoras de Empleo de los Ministerios de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, en el ámbito de un acuerdo entre la OIT y el Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral (FOIL), de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). En este marco se publicaron dos documentos: *Estudio sobre la Situación de los Servicios Públicos de Empleo en Centroamérica y República Dominicana (2008)*; y *Evolución y Desarrollo de los Servicios Públicos de Empleo en Centroamérica y República Dominicana 2007-2009*.

364. En el campo de la generación de conocimientos y análisis del mercado laboral, el Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD), también resultado del acuerdo OIT-FOIL, ha consolidado su papel de productor y difusor de análisis de los mercados de trabajo de Centroamérica y República Dominicana. Entre sus publicaciones se destacan el *Informe sobre mercado laboral en Centroamérica y República Dominicana*, volúmenes I, II y III, el estudio titulado *Características de las microempresas y necesidades de formación en Centroamérica y República Dominicana*, así como la contribución al estudio subregional *Impactos de la crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica, Panamá y República Dominicana*.

365. La Red de Observatorios del Mercado Laboral está consolidándose como un importante foro de encuentro entre los observatorios nacionales y el observatorio regional para el intercambio

de experiencias y la definición de proyectos comunes de investigación. Esta Red participó en la publicación *Características de las microempresas y necesidades de formación en Centroamérica y República Dominicana* y en el estudio subregional *Impactos de la crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Entre otras actividades llevadas a cabo por la OIT en Centroamérica y el Caribe cabe citar asimismo los programas interorganismos financiados con recursos del F-ODM, en áreas como el fomento de la empleabilidad y el emprendimiento, la integración de políticas activas de empleo y el uso intensivo de mano de obra en las inversiones públicas.

366. En la subregión del **Caribe**, la acción de la OIT se ha orientado desde 2006 a brindar apoyo a sus mandantes bajo el lema *Haciendo del trabajo decente una meta global*. En el campo de los salarios, la OIT ha colaborado técnicamente en el proyecto denominado «Desarrollo de un sistema de información de mercado de trabajo en el Caribe». En ese marco, **Guyana** completó en 2007 su tercera encuesta de salarios y horas de trabajo, y **Bahamas** realizó ese mismo año su segunda encuesta.

367. En **México**, la OIT lleva a cabo desde 2006 un programa de cooperación integral con sus mandantes, que contempla la articulación de actividades en torno a los cuatro objetivos estratégicos de la AHTD. Además, como resultado de la asistencia técnica de la OIT, el Gobierno mexicano inició el proceso de consulta para la ratificación del Convenio núm. 156.

368. Otra área importante de actividad desarrollada por la OIT en la región durante el período 2006-2010, para apoyar el mejoramiento de la calidad de los empleos y el posicionamiento de los trabajadores en los mercados laborales, ha sido la acción en materia de capacitación y formación profesional a través del CINTERFOR, con el propósito de promover competencias laborales para el trabajo decente.

369. La OIT efectuó en la región numerosas actividades orientadas a los sectores público y privado, así como a las organizaciones sociales. Entre estas actividades se destacan las siguientes:

- **Programa a distancia de fortalecimiento institucional para el mejoramiento de la calidad y la equidad de las políticas de formación.** Este programa está dirigido a equipos técnicos multidisciplinarios de instituciones miembros del CINTERFOR y organizaciones públicas y privadas dedicadas a la formación para el trabajo, y comprometidas con la reflexión e innovación de sus prácticas con miras al mejoramiento continuo del papel y los aportes de la formación profesional y técnica para impulsar un desarrollo económico y social incluyente, así como la promoción del trabajo decente.
- **Sistema de medición y avance de la productividad (SIMAPRO).** El CINTERFOR trabajó en la aplicación de esta metodología desarrollada en México y en su difusión en otros sectores económicos y países de la región (**Cuba, Guatemala, República Dominicana**). Varias instituciones han desarrollado experiencias en países de la región a fin de contar con un sistema de evaluación de los efectos que la formación de los trabajadores tiene sobre la productividad. Éste es el caso, por ejemplo, del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) de **Guatemala** y del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) de la **República Dominicana**. Asimismo, en **México, Chile y Cuba** varias empresas han trabajado en la mejora de la productividad mediante el desarrollo de actividades de capacitación en el puesto de trabajo.
- **Formación por competencias y marcos nacionales de calificaciones.** En esta área se abordaron las cuestiones relativas a la información y la asistencia técnica que se facilita a las instituciones de formación profesional (IFP) y a los países, así como la organización de sus sistemas nacionales de formación profesional, integrando el papel que cumplen estas instituciones y los demás prestatarios de servicios, públicos y privados, en modelos articulados a partir de la definición de marcos nacionales de calificaciones y procesos de reconocimiento de saberes.
- **Espacio virtual del CINTERFOR.** Gracias al desarrollo del portal web y su mejora continua, tanto en lo referido a la incorporación de nuevos software como al desarrollo de

una plataforma de enseñanza en línea (e-learning) adecuada a las necesidades y especificidades de la formación a distancia, el CINTERFOR está ahora en condiciones de asistir técnicamente en forma integral a las instituciones mediante el despliegue de sus propias actividades de formación y capacitación en línea.

- **Programa de gestión de la calidad y equidad de la formación.** Se instrumentó un espacio virtual para la creación de una comunidad de aprendizaje que incluyó a más de 20 instituciones de diez países que trabajaron por la mejora continua del sistema de formación de la región. En el marco de una acción conjunta con el Centro de Turín y el Proyecto EUROsocial Empleo, y mediante un trabajo de construcción colectiva del conocimiento en el que participaron Ministerios del Trabajo y de Educación e instituciones de formación que forman parte de la red del CINTERFOR, se diseñó y elaboró una herramienta para guiar la puesta en marcha de marcos de calificaciones, en colaboración con el punto focal de la región, y se difundieron conceptos básicos y experiencias sobre dichos marcos. El CINTERFOR impulsa el proyecto «TIC para MIPYMES», con financiamiento del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) del Canadá, para facilitar el aumento de la productividad de estas empresas a través del desarrollo de estrategias de formación que incorporan el uso de tecnologías de la información y la comunicación. Se cuenta con una red de cinco conglomerados MIPYME en la **Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala y República Dominicana**, con el respaldo de instituciones de formación profesional (Instituto Tecnológico Universitario (ITU), en Mendoza, Argentina; Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y Servicio Brasileño de Apoyo a las Microempresas y Pequeñas Empresas (SEBRAE), en Brasil; Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de Colombia; INTECAP, de Guatemala, e INFOTEP, de la República Dominicana), que están elaborando una guía para el diseño de estrategias de formación basadas en tecnologías de la información y comunicación para las MIPYME. Varias instituciones, como el SENAI (Brasil) y el SENA (Colombia) tienen una oferta formativa que integra a los teléfonos celulares como un recurso de acceso al conocimiento. El CINTERFOR ha establecido una base de datos sobre material didáctico, que reúne materiales producidos por instituciones de formación. Dicho Centro está utilizando las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para la formación e incorporando a varias comunidades de aprendizaje en diversos temas a partir de su espacio virtual CINTERFOR.
- **Promoción de la cooperación Sur-Sur en un esquema de cooperación horizontal.** El número de actividades que propicia el CINTERFOR para hacer realidad la cooperación Sur-Sur ha aumentado en este período. La disponibilidad y la capacidad técnica de las instituciones de formación de la región han hecho posible que muchas de ellas estén en condiciones de atender demandas de asistencia técnica de otras entidades de la región. En el último bienio se llevaron a cabo 12 actividades de cooperación horizontal entre países de la región en diversas áreas. Durante 2009 se promovió la firma de varios acuerdos de cooperación horizontal entre instituciones de formación, entre los que se destaca el referido a la homologación de competencias en el sector de la construcción en el que participan instituciones de formación de la **Argentina, Brasil, Colombia y Perú**.

1.2. La OIT y la crisis financiera y económica mundial

370. En los primeros meses de la crisis financiera y económica mundial, recogiendo la experiencia acumulada a nivel mundial en procesos recesivos anteriores, la OIT adoptó de manera tripartita, en la 98.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2009), el Pacto Mundial para el Empleo, como la mejor forma de superar la crisis y prepararse para la reactivación, situando el trabajo decente en el centro de las políticas, como eje del compromiso de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores.

371. El Pacto Mundial para el Empleo recoge la evidencia de otras crisis, la cual muestra que la recuperación del empleo sólo se alcanza varios años después de lograda la recuperación económica y que, sin políticas activas en las que el trabajo decente sea el elemento central, el

escenario laboral no tendría por qué ser más auspicioso que el ocurrido en crisis anteriores ¹⁹¹. La amenaza de la precarización constituye también una posibilidad cierta en estos períodos, en los que son característicos el aumento del número de horas trabajadas, la baja de los salarios y el incremento de la informalización.

372. En el Pacto Mundial para el Empleo también se plantea la necesidad de construir un marco regulador y de supervisión financiera más adecuado que esté al servicio de la economía real y que, al mismo tiempo, proteja los ahorros y las pensiones de las personas. En materia de políticas de empleo, propone considerar diversas opciones para minimizar los efectos de la crisis sobre el empleo y potenciar una recuperación económica que genere puestos de trabajo lo antes posible. Entre esas opciones, sugiere considerar la inversión en infraestructura pública con mayor intensidad en empleo, programas especiales de empleo, el aumento de la protección social para evitar un crecimiento de la pobreza y la protección de los salarios, a fin de mantener el consumo interno. Este Pacto se sustenta en varios principios: atención prioritaria a la protección y el aumento del empleo; aumento del apoyo a los más vulnerables; fortalecimiento de los servicios públicos de empleo y las instituciones del mercado laboral; promoción de la igualdad de acceso y las oportunidades de formación; no aplicación de soluciones proteccionistas a la economía; participación en el diálogo social; y promoción de las normas laborales y reducción de las desigualdades de género. Estos principios se traducen en cuatro áreas centrales de acción: acelerar la creación de puestos de trabajo y la recuperación del empleo y respaldar a las empresas; establecer sistemas de protección social y protección de las personas; fortalecer el respeto de las normas internacionales del trabajo; y potenciar el diálogo social, es decir, negociar colectivamente, identificar las prioridades del diálogo y estimular la acción cooperativa para generar consensos y limitar disensos.

373. El amplio respaldo mundial que ha recibido el Pacto propuesto por la OIT constituye una reafirmación del compromiso de la comunidad internacional en favor del trabajo decente como un imperativo en tiempos de crisis, cuando aumenta la vulnerabilidad y se intensifican las amenazas que pesan sobre el empleo y las condiciones de trabajo. En tales situaciones, generalmente se tiende a considerar el empleo como una variable de ajuste de las empresas.

374. En este contexto, el Pacto impulsa políticas proactivas y anticíclicas, tales como los seguros de desempleo o los programas de formación profesional e intermediación laboral para mejorar la empleabilidad y preparar a la fuerza laboral para la reactivación; estas políticas han sido reconocidas a nivel mundial, en particular por las últimas reuniones del G-20 ¹⁹². Asimismo, el Pacto impulsa la acción coordinada de los distintos agentes públicos y privados a nivel nacional, regional e internacional, para promover el desarrollo de las competencias laborales, el perfeccionamiento y la readaptación profesional de los trabajadores. Todo esto dentro de un marco más amplio que incluye el impulso de la demanda efectiva y el mantenimiento de los niveles salariales mediante la aplicación de paquetes de estímulos macroeconómicos.

375. Además de los retos inmediatos, el Pacto reconoce que la actual crisis social y económica tiene causas estructurales profundas y que hay que abordarlas, pues de lo contrario los procesos de recuperación sólo serán un efecto pasajero y no se podrá evitar que resurjan crisis parecidas en el futuro. Al respecto, ACTRAV y la CSA presentaron un estudio que sistematizó los análisis del movimiento sindical acerca de las causas estructurales que provocaron la crisis y las respuestas mundiales que deberían formularse, poniendo en el centro el concepto de trabajo decente y el enfoque basado en los derechos. Entre las principales propuestas figuran las siguientes: promover la negociación colectiva; aplicar medidas fiscales anticíclicas; incrementar el gasto público y privado para la inversión productiva; ampliar la cobertura de protección social; promover nuevas relaciones económicas internacionales; e intensificar la integración subregional. En el mismo sentido, ACTRAV llevó a cabo un evento para analizar la *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social* como instrumento de respuesta ante la crisis.

¹⁹¹ OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, op. cit., párrafo 1.

¹⁹² Véase G-20: *Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit*, Cumbre de Líderes del G-20, 24-25 de septiembre de 2009, párrafo 46.

376. Desde su formulación en junio de 2009, este planteamiento de la OIT ha logrado constituirse en un referente relevante para el diseño de las políticas frente a la crisis, así como de aquéllas que se han diseñado en el período posterior a la crisis y el período de reactivación. Hacia fines de 2009, alrededor de 56 países de todo el mundo habían acordado aplicar varias de las recomendaciones y objetivos propuestos por el Pacto ¹⁹³. En las Américas, 12 países, incluyendo el Canadá y los Estados Unidos, más la zona del Caribe en su conjunto ¹⁹⁴, aplicaron varias de las políticas recomendadas por el Pacto. La información detallada por países incluida en el informe *Proteger a las personas y promover el empleo* relativa a los ámbitos que se examinan permite hacer varias observaciones que se exponen en los párrafos siguientes (véase el anexo 3).

377. En materia de estímulo a la demanda de mano de obra, las políticas de los países se concentraron especialmente en gastos públicos en infraestructura, privilegiando la mayoría el gasto adicional; además se aplicaron políticas específicas de empleo, sobre todo, la ampliación de programas existentes, y también se desarrollaron nuevos apoyos para las microempresas y las pequeñas empresas, privilegiando políticas de subsidios y recortes fiscales.

378. Respecto al apoyo a quienes buscan trabajo y a los desempleados, la mayoría de estos países se concentró en medidas de formación adicional y en el aumento de la capacidad de los servicios de empleo.

379. En cuanto a la utilización de sistemas públicos de garantía del empleo que ofrezcan empleo temporal y de emergencia, la mayoría de los países aplicaron medidas para mantener el empleo, especialmente por medio de la reducción del tiempo de trabajo, y medidas para proteger a los desempleados, que consisten principalmente en la ampliación de las prestaciones de desempleo.

380. Con relación al establecimiento de sistemas de protección social y protección a las personas, la mayoría de los países aplicó sistemas de transferencias en efectivo adicionales y mejoró el acceso a las prestaciones de salud y vejez y mantuvo o mejoró el salario mínimo.

381. Por lo que se refiere al fortalecimiento del respeto de las normas internacionales del trabajo, las políticas estuvieron orientadas, principalmente, al aumento de la capacidad de administración e inspección del trabajo.

382. Por último, en materia de diálogo social y negociación colectiva, la mayor parte de los países considerados aplicó mecanismos de consulta para formular respuestas a la crisis y acuerdos bipartitos o tripartitos a escala nacional.

383. La OIT ha desplegado en muchos otros países de la región, a través del diálogo con los gobiernos y los actores sociales, diversas actividades dirigidas a promover un debate riguroso sobre los objetivos del Pacto Mundial para el Empleo, las recomendaciones de política y las condiciones de aplicación en las diferentes realidades nacionales.

384. En algunos países de la región, en conformidad con la política de la OIT de promover el diálogo social, se constituyeron instancias tripartitas de diálogo para enfrentar la situación de crisis y buscar soluciones compartidas de manera bipartita o tripartita. Es el caso de Chile (Acuerdo Nacional por el Empleo, la Capacitación y la Protección Laboral, en 2009) Nicaragua (firma del Acuerdo de Emergencia Económica y Laboral en Zonas Francas, en 2009) y El Salvador (creación del Consejo Económico Social, en 2009). En el Perú ¹⁹⁵, a fines de 2008 la OIT y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo suscribieron un Memorando de Entendimiento destinado a generar propuestas elaboradas tripartitamente, para un Programa Nacional de Trabajo Decente en un contexto de crisis. Este programa incluyó materias como la reconversión laboral, el Servicio Nacional de Empleo, la modificación de la Ley de Modalidades Formativas y el Plan Sectorial de Acción de Promoción del Empleo Juvenil, entre otras. En el Brasil, el Consejo de Desarrollo

¹⁹³ OIT: *Proteger a las personas y promover el empleo: Un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social*, op. cit.

¹⁹⁴ *Ibid.*: Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Estados Unidos, Honduras, México, Perú, Uruguay y el Caribe.

¹⁹⁵ Perú: *Propuestas para un Programa de Trabajo Decente ante la Crisis*, Lima, 19 de diciembre de 2008.

Económico y Social, creado en 2003 por el Presidente de la República, se constituyó en un importante espacio de diálogo social sobre las políticas para enfrentar la crisis.

385. Los esfuerzos de cooperación de la OIT ¹⁹⁶ en la región se han concentrado, además de la asesoría a nivel nacional, en brindar espacios de intercambio y reflexión que contribuyan al aprendizaje colectivo y el fortalecimiento de la cooperación horizontal entre los países. Además, han impulsado la identificación de iniciativas para formular programas de carácter general o específico que vinculan los procesos de crecimiento con los resultados que se obtienen cuando hay mayores oportunidades de progreso y mejores sistemas de protección social. Según lo observado, en este terreno la OIT ha privilegiado la cooperación técnica orientada a fortalecer las capacidades institucionales para la formulación de políticas públicas y la capacitación de los actores sociales, en lugar de una cooperación técnica que se limite a impulsar políticas legislativas o normativas. De esta forma, está avanzando en una estrategia de generación de capacidades institucionales para el desarrollo de estrategias y políticas.

386. En ciertos casos, la cooperación de la OIT ¹⁹⁷ ha consistido en modificar y perfeccionar instrumentos existentes para adaptarlos mejor a las circunstancias de la crisis (políticas de salario mínimo; modernización de los seguros de desempleo; mecanismos de intermediación laboral; sistemas de capacitación y formación profesional, etc.). Entre otras cosas, ha apoyado programas especiales orientados a objetivos específicos y transitorios (programas de empleo de emergencia; programas de negociación colectiva para proteger el empleo; programas de apoyos de subsidios directos a la contratación, entre otros).

387. Siguiendo las orientaciones de la AHTD, las políticas de cooperación en las subregiones y países han conferido prioridad, en general, al crecimiento del empleo productivo y — durante la crisis — a la protección frente a los despidos como variable de ajuste. Así, la OIT ha impulsado iniciativas de protección social de los trabajadores. En esa línea, ha participado con los actores sociales y gubernamentales en análisis orientados a identificar, en algunos países, posibilidades de instalar seguros de desempleo y programas de transferencias condicionadas. También ha otorgado cooperación para el diseño y puesta en marcha de programas de empleo directo; de capacitación y reconversión laboral; de promoción de sistemas de intermediación laboral y de empleos verdes. Entre estas políticas, cabe mencionar las relativas a la retención en el empleo, que consisten en mecanismos para evitar despidos de trabajadores. Algunas experiencias, en países que han solicitado la opinión o el apoyo técnico de la OIT frente a la crisis, se basan en iniciativas que combinan la reducción de la jornada de trabajo en empresas de los sectores más afectados con subsidios parciales que cubren la reducción de los ingresos y que, en algunos casos, se aplican, además, a la capacitación de los trabajadores.

388. La cooperación también ha contribuido a identificar políticas que han beneficiado a las mujeres y tienen un importante potencial para la reducción de las desigualdades de género. Es, por ejemplo, el caso de los programas de apoyo al empleo que tomaron en cuenta las responsabilidades familiares y su impacto en la situación de las mujeres en el mercado de trabajo, y el de otros programas que incorporaron medidas para fortalecer la protección a la maternidad y evitar que la crisis generara un aumento de la discriminación contra las mujeres.

389. La Dirección Regional de la OIT ha realizado un seguimiento de la crisis y sus efectos sobre el empleo. El documento *América Latina y el Caribe frente a la crisis financiera* ¹⁹⁸, elaborado en diálogo con los actores sociales y gubernamentales, ha sido una de las principales contribuciones de este seguimiento. Asimismo, en conjunto con la CEPAL, se elabora el boletín *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Crisis y mercado laboral*. Cabe mencionar también que la OIT, con éstos y otros instrumentos, está apoyando la Red Interamericana de

¹⁹⁶ Véase la presentación de las *Notas sobre la crisis*, en la página web del Observatorio de la Crisis, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, en la dirección: http://www.oit.org.pe/2/?page_id=19.

¹⁹⁷ Véanse las *Notas sobre la crisis*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, en la dirección: <http://www.oit.org.pe/2/?cat=1>.

¹⁹⁸ OIT: *América Latina y el Caribe frente a la crisis financiera. Recomendaciones de la OIT e iniciativas de los países*, op. cit.

Cooperación para la Protección Social que los gobiernos acordaron crear en la V Cumbre de las Américas, celebrada en Puerto España en 2009.

390. La Conferencia Internacional del Trabajo concluyó su reunión de 2010 con un enérgico llamamiento a situar el empleo y la protección social en el centro de las políticas de recuperación. «Debemos encontrar el equilibrio justo de políticas para lograr un crecimiento justo, sostenible y equilibrado», dijeron los delegados de la Conferencia ¹⁹⁹.

391. Días antes del comienzo de la Cumbre de Líderes del G-20 prevista en Toronto el 26 y 27 de junio de 2010, los representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores de los 183 Estados Miembros de la OIT expresaron su preocupación porque la recuperación de la economía mundial continuaba siendo «frágil y dispareja», y agregaron que «en muchos mercados de trabajo la recuperación del empleo todavía no se equipara a la recuperación económica» (...) «Aquí, en la OIT, hemos reforzado este concepto: la única recuperación posible es una recuperación sin déficit social», afirmó el Director General de la OIT en un mensaje dirigido a la sesión plenaria al final de la reunión de la Conferencia. Además, recordó que «empleos de calidad en el centro de la recuperación» había sido el *leitmotiv* de la reunión del G-20 en Pittsburgh, en 2009. «Ese mensaje sigue siendo más relevante que nunca», planteó el Director General ²⁰⁰.

392. Los delegados asistentes a la CIT de 2010 también expresaron un amplio apoyo al llamado del Director General en el sentido de forjar una estrategia política «equilibrada», orientada a alcanzar una recuperación «rica en empleo», así como a su advertencia de que las medidas de reducción del déficit anunciadas recientemente, especialmente aquellas que apuntaban a recortar el gasto social, podrían «afectar de manera directa el trabajo y los salarios» en momentos en que persistían una débil recuperación económica y un alto nivel de desempleo ²⁰¹. Asimismo, pidieron que la OIT aumentara su colaboración con las instituciones multilaterales (en particular, las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) y fortaleciera la coherencia entre las políticas financieras, económicas, comerciales, laborales, sociales y medioambientales.

393. La 99.^a reunión de la Conferencia (junio de 2009) se desarrolló en medio de una renovada preocupación por la continua crisis del empleo a nivel mundial, que había elevado el número de desempleados a más de 210 millones de personas, lo que equivalía a un récord histórico, según señaló el Director General en su Memoria a la Conferencia titulada *Recuperación y crecimiento bajo el signo del trabajo decente* ²⁰².

394. A pesar de que se han observado ciertos signos de recuperación económica, la OIT no ve ninguna indicación de que el índice de desempleo esté disminuyendo. Tanto los delegados de los gobiernos como los de los empleadores y los trabajadores señalaron que la continua falta de una recuperación del empleo suponía un «peso enorme» para los desempleados, al tiempo que socavaba los esfuerzos para crear «un ambiente adecuado para que las empresas generen empleo», y generaba mayor vulnerabilidad para los trabajadores y sus derechos. Otros advirtieron sobre el peligro de recortar las medidas de estímulo de manera prematura, lo cual «sólo empeoraría las cosas» ²⁰³.

395. «El mensaje de esta Conferencia ha sido bien claro: debemos ubicar el empleo al centro de la recuperación. En términos de la reunión del G-20 en Toronto, esto significa cumplir con el compromiso de los Líderes alcanzado en Pittsburgh, bajo el liderazgo del Presidente Obama, de poner el empleo al centro de la recuperación», planteó el Director General ²⁰⁴.

¹⁹⁹ OIT: Comunicado de prensa de 18 de junio de 2010, en http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang-es/WCMS_142032/index.htm.

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² OIT: *Recuperación y crecimiento bajo el signo del trabajo decente*, Informe I (C) a la 99.^a reunión de la CIT, Ginebra, 2010.

²⁰³ OIT: Comunicado de prensa de 18 de junio de 2010, *op. cit.*

²⁰⁴ *Ibid.*

2. Acción de la OIT en América Latina y el Caribe en el área estratégica de la aplicación y el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales en el trabajo, 2006-2010

2.1. Normas internacionales del trabajo

396. En materia de normas internacionales del trabajo, la acción de la OIT para contribuir al objetivo formulado por la AHTD de lograr una mayor integración de las normas en las legislaciones laborales, así como desarrollar estrategias para su aplicación efectiva y políticas que la fortalezcan y promuevan, según la evidencia encontrada, parece estar logrando resultados importantes en la región, aunque su ritmo y eficacia varía según los países y las subregiones.

i) Ratificación de los convenios fundamentales

397. La región registra un buen nivel de ratificación de los convenios fundamentales (97 por ciento en 2010), que es ligeramente inferior a los de África y Europa y superior a los de Asia y los Estados árabes ²⁰⁵. Al incorporar a los Estados Unidos y el Canadá, el porcentaje de ratificación de estos convenios se sitúa en el primer semestre de 2010 en cerca del 94 por ciento. En el período de 2006 al primer semestre de 2010, la ratificación de los ocho convenios fundamentales aumentó en 6 por ciento, con lo que prácticamente la totalidad de los países de América Latina y el Caribe habían ya cumplido con la ratificación de estos instrumentos. Entre los convenios fundamentales, los relativos a las peores formas de trabajo infantil (Convenio núm. 182) y a la edad mínima (Convenio núm. 138) fueron los que registraron un mayor número de ratificaciones. En ambos casos, el aumento fue del 9 por ciento entre 2006 y 2010.

398. Tales evidencias señalan que la acción de la OIT continúa siendo altamente eficaz en este plano. Con todo, como indican los planteamientos de los órganos de control de la OIT, y tal como lo señalan diversos documentos de las organizaciones de trabajadores y empleadores, no siempre el nivel de cumplimiento de estos convenios es equivalente a un alto nivel de ratificación.

ii) Acción de promoción y control

399. La OIT ha mantenido una constante preocupación por la observación de la aplicación y efectivo cumplimiento de los compromisos establecidos en los convenios ratificados por los países. En su informe de la 99.^a reunión de la CIT (junio de 2010) ²⁰⁶, la Comisión de Expertos de la OIT presentó sus conclusiones respecto del estado en que se encontraban diversos convenios ratificados por los países en términos de sus avances o insuficiencias, con base en el examen de las memorias comunicadas por los gobiernos. Según ese informe, se verificaron 129 observaciones respecto de la aplicación de 47 convenios en 28 países de la región americana. En diez de estos países la acción de la OIT había permitido conseguir avances positivos, como lo ilustra el cuadro 19.

400. De esta información se desprende que estos países están siguiendo políticas conducentes al ejercicio efectivo de los derechos considerados en los convenios mencionados. En otros casos, la Comisión de Expertos de la OIT ha tomado nota con interés de los progresos realizados en la aplicación de los convenios correspondientes. La frase «ha tomado nota con interés» significa que, aun habiendo progresos, estos progresos son menos significativos que en los casos respecto de los cuales la Comisión ha expresado su satisfacción. En el informe de la Comisión de Expertos se indicaba que, para 2010, 26 países de las Américas se encontraban en esta situación (cuadro 20).

401. Asimismo, en el informe de 2010 de la Comisión de Expertos se señala que sería útil que la OIT proporcione asistencia técnica a 16 Miembros de América Latina y el Caribe para ayudarlos a solucionar su situación por lo que se refiere a la legislación y la práctica, en lo que respecta a la aplicación de convenios ratificados (cuadro 21).

²⁰⁵ Datos de la base ILOLEX, actualizada en junio de 2010.

²⁰⁶ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, 2010, *op. cit.*, págs. 21-28.

Cuadro 19. Lista de los casos en los que la Comisión de Expertos ha podido expresar su satisfacción por algunas medidas adoptadas por los gobiernos

Estado Miembro	Convenios núms.
Barbados	102, 128
Estado Plurinacional de Bolivia	87, 98, 100, 169
Brasil	115, 152
Colombia	87, 98, 154
El Salvador	87, 151
México	155
Nicaragua	98, 105, 182
Panamá	98
San Vicente y las Granadinas	105
Uruguay	151, 155

Fuente: OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, 2010, *op. cit.*

Cuadro 20. Lista de los casos en los que la Comisión de Expertos ha tomado nota con interés de diversas medidas adoptadas por los gobiernos

Estado Miembro	Convenios núms.
Antigua y Barbuda	81, 122, 150
Argentina	169, 184
Barbados	26, 95, 102
Belice	22, 97, 182
Estado Plurinacional de Bolivia	102, 111, 169
Brasil	138, 152, 155, 160, 170, 182
Canadá	87
Chile	29
Colombia	17, 87, 98
Costa Rica	81, 144
Cuba	108, 150
República Dominicana	98, 170
Ecuador	100, 111, 169
Estados Unidos	176
Guatemala	58, 81, 129
Haití	100, 111
Jamaica	111
México	29, 159, 169, 170
Nicaragua	29, 119, 138, 139, 182
Panamá	107, 127
Paraguay	81, 87, 120, 169
Perú	152, 182
San Vicente y las Granadinas	81, 111, 182
Suriname	182
Uruguay	81, 100, 111, 129, 138, 139, 162, 167, 182
República Bolivariana de Venezuela	155, 169

Fuente: OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, 2010, *op. cit.*

402. En la Argentina y el Uruguay, ambos Gobiernos y la OIT colaboraron para incorporar en la enseñanza media, a nivel nacional, el estudio de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Igualmente, en la Argentina, con la Confederación General del Trabajo (CGT) se creó un equipo multidisciplinario de trabajo decente, que concentró una parte importante de su labor en el examen de la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo. En el marco del

Cuadro 21. Lista de los casos en los que sería útil prestar asistencia técnica

Estado Miembro	Convenios núms.
Antigua y Barbuda	17
Argentina	87
Belice	133, 134
Estado Plurinacional de Bolivia	1, 30, 87, 102
Brasil	155
Colombia	169
Costa Rica	1, 87, 98, 106
Ecuador	87, 98, 148
Guatemala	87, 100, 169
Honduras	87
Jamaica	94
Panamá	87, 94, 98, 107
Paraguay	26, 87, 98, 115, 119, 120
Perú	102, 169
Uruguay	81
Venezuela, Rep. Bolivariana de	87

Fuente: OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, op. cit., 2010

apoyo que se proporciona a los mandantes para la aplicación efectiva de los convenios fundamentales, en Chile la OIT prestó asistencia técnica a la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres en el proceso de discusión de la ley sobre igualdad de remuneraciones (aprobada en 2009). En el Uruguay se dio apoyo a la Comisión Tripartita en la discusión de la ley sobre acoso sexual (considerada por la Comisión de Expertos como una forma de discriminación, razón por la cual forma parte del ámbito de aplicación del Convenio núm. 111). La ley fue aprobada en 2009. En Chile, apoyó la difusión de la ley sobre acoso sexual. En Colombia se ha venido avanzando en la elaboración de una propuesta para la inclusión de las normas internacionales del trabajo en los planes de estudio de las facultades de Derecho del país. Asimismo, se ha avanzado en la formación de jueces para la aplicación de las normas internacionales del trabajo y la doctrina emanada de los órganos de control en las sentencias judiciales que se dictan.

403. En este campo, la acción de los sindicatos y de las organizaciones de trabajadores ha sido relevante, dado que se han constituido en una fuente esencial de promoción de la aplicación efectiva de los convenios ratificados por los países. En esta actividad debe distinguirse la importante cooperación técnica prestada por ACTRAV. Esto constituye un elemento estratégico, puesto que, como se ha señalado, en la región todavía existe una brecha amplia entre la ratificación y la aplicación efectiva de los convenios y recomendaciones. También las organizaciones de empleadores y la cooperación técnica de ACT/EMP han sido importantes para impulsar el cumplimiento efectivo de los convenios y recomendaciones, en especial los relacionados con la libertad sindical y de asociación.

404. Esto es clave en el contexto de la crisis, porque como plantea el Pacto Mundial para el Empleo, el fortalecimiento del respeto de las normas internacionales del trabajo constituye un factor estratégico para la superación de la misma. El Pacto señala que «para evitar que se desate una espiral descendente en las condiciones laborales y sustentar la recuperación (...) además de los convenios fundamentales, hay varios convenios y recomendaciones internacionales del trabajo pertinentes en este ámbito. Entre ellos se incluyen los instrumentos de la OIT relativos a la política de empleo, los salarios, la seguridad social, la relación de trabajo, la terminación de la relación de trabajo, la administración y la inspección del trabajo, los trabajadores migrantes, las condiciones de trabajo en el marco de los contratos públicos, la seguridad y salud en el trabajo (SST), las horas de trabajo y los mecanismos de diálogo social»²⁰⁷.

²⁰⁷ OIT: *Para Recuperarse de la Crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, op. cit., párrafo 14, 2).

405. A nivel mundial, la OIT lleva a cabo de manera permanente un control del cumplimiento por parte de los países de las obligaciones que derivan de la Constitución de la OIT. Según el informe de 2010 de la Comisión de Expertos²⁰⁸, en 2009 se tomó nota con preocupación de un aumento del número de gobiernos que no indican en sus memorias cuáles son las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores a las que deberían comunicarse copias de las memorias. La Comisión de Aplicación de Normas de la 98.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2009) hizo suya esta preocupación, que considera un problema importante, habida cuenta de la naturaleza tripartita de la OIT. Desde su última reunión, la Comisión ha recibido 705 comentarios, 115 de los cuales procedían de organizaciones de empleadores y 590 de organizaciones de trabajadores. La mayoría de los comentarios (527) se refieren a la aplicación de los convenios ratificados, en particular, los denominados convenios fundamentales.

2.2. Trabajo infantil

406. La acción de la OIT ha sido particularmente proactiva en este terreno. La labor mundial del IPEC se ha concretado en América Latina y el Caribe en un programa especialmente activo. En el período de 2006 a 2010, este programa ha desarrollado múltiples actividades para apoyar a los países de la región en el diseño, articulación y ejecución de planes nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil, así como en planes nacionales contra la trata de personas y la explotación sexual comercial. Estos procesos contribuyen al fortalecimiento de las capacidades de los países para cumplir con los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT, así como con las metas establecidas en la AHTD en lo relativo al trabajo infantil y sus peores formas.

407. De acuerdo con lo señalado en 2010 por la OIT, en el informe *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*²⁰⁹, en las Américas se han hecho grandes progresos en los últimos años. Los convenios fundamentales sobre trabajo infantil han sido ratificados por casi todos los países; el problema del trabajo infantil se contempla en las políticas nacionales; se trata de la región donde se ha registrado la reducción más significativa del trabajo infantil durante la última década; y se ha creado una base de conocimientos amplia (cuantitativa y cualitativamente).

408. Los empleadores y los trabajadores han forjado con la sociedad civil y los medios de comunicación una amplia alianza contra el trabajo infantil. El compromiso regional es sólido y se expresa en la AHTD, que incluye compromisos y plazos para eliminar las peores formas de trabajo infantil en 2015, y todas las formas de trabajo infantil en 2020. Las hojas de ruta adoptadas para América Central, Panamá y República Dominicana son una muestra de los avances alcanzados con arreglo a las políticas propuestas en la Agenda Hemisférica.

409. Si bien los progresos realizados son importantes y alentadores, todavía queda mucho por hacer. El gran reto de la región en este terreno estriba en mantener el impulso. En las Américas, las poblaciones vulnerables son causa de gran preocupación. Entre ellas se incluye a los pueblos indígenas, que no se han beneficiado de los progresos generales alcanzados en la región. Para poner de relieve este problema desatendido, en marzo de 2010 se celebró el encuentro regional titulado «Pueblos indígenas y gobiernos: hacia una protección efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas en situación de trabajo infantil por abolir». La OIT es uno de los nueve organismos que colaboran en la preparación de informes nacionales para Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Esta iniciativa es oportuna, dado el número desproporcionado de niños pertenecientes a pueblos indígenas que quedan al margen del sistema educativo y están sometidos a algunas de las peores formas de trabajo infantil en la minería, la agricultura y otros sectores. En 2008, el IPEC y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) organizaron conjuntamente una reunión subregional andina sobre trabajo infantil indígena. Como consecuencia, las comisiones tripartitas sobre trabajo infantil del Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay crearon unidades especiales para responder a este problema en colaboración con organizaciones representativas de los pueblos originarios.

²⁰⁸ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, op. cit., 2010

²⁰⁹ OIT: *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, op. cit.

410. También cabe mencionar otros problemas regionales relacionados con el trabajo infantil, como la difícil situación de los trabajadores migrantes y su vulnerabilidad ante la crisis económica mundial. La localización de las peores formas de trabajo infantil, como la trata y la explotación sexual comercial de niños, sigue planteando dificultades. Elaborar indicadores para hacer el seguimiento de los compromisos asumidos dentro de la estrategia intrarregional es esencial para mantener el impulso. Ampliar e intensificar la cooperación con otras regiones, entre ellas África, en el contexto de la cooperación Sur-Sur es una importante oportunidad para lograr avances en la lucha en todo el mundo. El Brasil y México podrían estar cada vez más a la vanguardia para proporcionar asistencia técnica y financiera en otras regiones y en las Américas. A continuación se describen tres grandes áreas en las cuales la OIT, a través del IPEC, ha logrado resultados promisorios.

i) Reforzar la capacidad de producir información

411. En el período examinado (2006-2010) la OIT contribuyó en las distintas subregiones a la aplicación de encuestas especiales, o a la introducción de secciones específicas sobre trabajo infantil en los instrumentos de medición de los institutos de estadísticas de diversos países, en particular en aquéllos que no disponían de éstos. Entre estos países cabe citar Colombia, México, Paraguay y Uruguay; otro país, la Argentina, continuó aplicando la metodología transferida por la OIT a otras provincias del país, con apoyo del PNUD y del UNICEF. En Centroamérica y República Dominicana se han registrado avances importantes gracias a la inclusión de los módulos de trabajo infantil como elemento permanente de las encuestas en los hogares. El Salvador es uno de los casos avanzados en esta área. Con todo, las necesidades de información actualizada, según la OIT, constituyen una necesidad permanente, en la que se requiere invertir.

ii) Ratificación y aplicación efectiva de los convenios de la OIT relativos al trabajo infantil

412. En 2010, en las Américas (incluyendo el Canadá y los Estados Unidos) el 97 por ciento de los países había ratificado el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), y el 86 por ciento, el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) ²¹⁰. Estas cifras revelan un alto nivel de ratificación de estos convenios en la región. Con todo, la OIT tiene ante sí muchos desafíos que superar para apoyar la erradicación de las peores formas de trabajo infantil y, en general, contribuir a un apropiado tratamiento del trabajo infantil, conforme a las metas de la AHTD. En varios países, la realidad del trabajo infantil tiende a ser encubierta en su verdadera magnitud y existen múltiples formas de evadir las regulaciones, cuando las hay. Adicionalmente, el IPEC se ha beneficiado de los llamados Programas de Duración Determinada (PDD), que buscan prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil en un país dentro de un plazo determinado. Los PDD son responsabilidad de los países, y el IPEC cumple una función de respaldo. En América Latina y el Caribe, entre 2008 y 2009, se han beneficiado de esta modalidad de programa: Brasil (estado de Bahía), Ecuador, El Salvador y República Dominicana ²¹¹.

iii) Acción institucional en los países

413. El IPEC ha impulsado diversas iniciativas institucionales desde 2006, dando lugar a la formación progresiva de una red de mecanismos e instancias para impulsar políticas y programas que permitan enfrentar el tema del trabajo infantil y sus peores formas. En la región, 19 países han firmado Memorandos de Entendimiento con el IPEC, y cinco asumieron la categoría de socios del IPEC. En Centroamérica y República Dominicana se están adoptando hojas de ruta para lograr las metas establecidas en la AHTD ²¹². En 17 países la OIT logró instalar comisiones o comités nacionales que asumieran la responsabilidad de conducir las políticas y acciones en materia de trabajo infantil. En seis países de la región, sobre los que se tiene información, se han realizado con la cooperación técnica del IPEC nueve programas o planes de acción. Entre ellos, cabe

²¹⁰ Datos de la base ILOLEX, actualizada en junio de 2010.

²¹¹ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, op. cit., 2010

²¹² OIT: *La acción de IPEC contra el trabajo infantil: hechos sobresalientes 2006*, op. cit.

destacar: el Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y las actividades de la OIT, el IPEC, el PNUD y el UNICEF para su fortalecimiento en la Argentina; el subprograma de *Bolsa Família* dirigido a brindar ayuda financiera a las familias para proteger la educación y la salud de sus hijos en el Brasil; el Plan Nacional de Acción en Chile contra las peores formas de trabajo infantil; el Programa Avancemos en Costa Rica, orientado a la retención de adolescentes y niños en la educación formal; además, en Barbados se inició un programa comunicacional masivo para promover las políticas contra el trabajo infantil y sus peores formas. En el área andina se han realizado seminarios subregionales para el fortalecimiento de las comisiones nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil (2008) y para la capacitación de los inspectores del trabajo (2009).

414. En la subregión de América Central y República Dominicana, desde 2007 el IPEC acompaña a estos países en el diseño de una hoja de ruta para hacer de América Central y República Dominicana una zona libre de trabajo infantil para 2020. El marco estratégico que propone la hoja de ruta se traduce en seis dimensiones (política social y lucha contra la pobreza; educación; salud; marco normativo e institucional; sensibilización y movilización social; y generación de conocimientos y seguimiento) con una diversidad de estrategias que deben estar interconectadas entre sí.

415. Durante la primera etapa (2008) se realizó un diagnóstico de la situación del trabajo infantil y sus peores formas, en el que se analizaron en cada país las políticas y programas nacionales relacionados con la prevención y erradicación del trabajo infantil y la lucha contra la explotación sexual comercial, la trata y otras peores formas de trabajo infantil. El proceso de análisis fue tripartito, con la participación de los gobiernos, las organizaciones de empleadores, las organizaciones de trabajadores y otros actores sociales relevantes en estas materias. Mediante talleres de consulta efectuados en octubre de 2008, con instituciones representativas de los cuatro sectores consultados, se validaron los diagnósticos efectuados por país. Ello permitió conocer la situación del trabajo infantil y las peores formas en cada país, así como la incidencia de las políticas y programas en su prevención, erradicación y combate. Posteriormente, se elaboraron síntesis de cada diagnóstico nacional y una síntesis subregional.

416. La segunda etapa (2009) consistió en el diseño de la propuesta técnica de la hoja de ruta para cada uno de los países participantes. Para el diseño se formó en cada país a un grupo técnico especial que apoyó el desarrollo de la propuesta técnica de las hojas de ruta. Estos grupos estaban integrados por técnicos que representan a las principales instituciones de los países de la subregión, y que tienen la principal responsabilidad del diseño y aplicación de las políticas públicas relacionadas con la lucha contra el trabajo infantil y sus peores formas, así como por representantes de las organizaciones de trabajadores y empleadores, de la sociedad civil y de organismos internacionales.

417. Durante la tercera etapa el IPEC homogeneizó las siete hojas de ruta elaboradas en cada país y diseñó una hoja de ruta subregional. Paralelamente, se definió y puso en vigor una estrategia de incidencia política para asegurar la incorporación de las mismas en los documentos de política pública del más alto nivel (planes nacionales de desarrollo, agendas de cooperación internacional, etc.) en cada país, y a nivel de la región. En noviembre de 2009 se finalizó el documento estratégico de la hoja de ruta subregional. Los días 24 y 25 de noviembre de 2009, este documento fue validado en la reunión que la OIT celebró con los Ministros de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, en Managua. Los Ministros presentes respaldaron la hoja de ruta subregional y las hojas de ruta por país, manifestando un claro compromiso para su aprobación en cada país, así como para su posterior implementación. A inicios de 2010 se habían terminado y presentado las hojas de ruta de El Salvador, Guatemala y República Dominicana. Este proceso contribuye efectivamente al fortalecimiento de las capacidades de los países para cumplir con las metas propuestas en el marco de los Convenios núms. 138 y 182 de la OIT. La hoja de ruta provee las bases de una programación estratégica y del establecimiento de enlaces entre las diferentes políticas públicas e intervenciones complementarias a fin de combatir las formas incuestionablemente peores, prohibir el trabajo peligroso para 2015 y erradicar el trabajo infantil para 2020.

418. ACTRAV, conjuntamente con el programa IPEC, ha organizado actividades de formación, asistencia técnica, seguimiento y evaluación para el movimiento sindical de las Américas, que enfatizan en la promoción del trabajo decente como estrategia para prevenir y combatir el trabajo infantil. El Grupo de Trabajo Continental para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, que forma parte de las actividades de la CSA, tiene como objetivo el tratamiento y seguimiento del problema en el continente para proponer acciones sindicales e impulsar políticas conjuntas que apunten a su prevención y erradicación. Este Grupo de Trabajo aborda la AHTD como una estrategia para prevenir y erradicar el trabajo infantil por medio de actividades para: impulsar políticas de empleo y trabajo; consolidar y fortalecer la integración institucional en el ámbito nacional y por regiones; elaborar propuestas para la adecuación normativa; exigir la creación de sistemas nacionales de seguimiento e inspección sobre trabajo infantil, articulados con diversas instancias institucionales gubernamentales y no gubernamentales; ampliar la movilización social; incorporar la erradicación del trabajo infantil en los programas sociales públicos; fortalecer el nivel local para la intervención; y desarrollar propuestas organizativas para el trabajo de los adultos. Asimismo, el IPEC y ACT/EMP desarrollaron, en conjunto, la difusión de las *guías para los empleadores sobre la erradicación del trabajo infantil*. Igualmente, trabajaron conjuntamente en el diseño y validación de las herramientas de capacitación para empresas y organizaciones de empleadores relacionados con este mismo tema.

2.3. Libertad sindical y negociación colectiva

419. La OIT ha desarrollado en el período examinado una intensa actividad para elevar el cumplimiento de los derechos fundamentales, a fin de acrecentar la libertad sindical, los derechos de sindicalización y la cobertura y contenidos de la negociación colectiva. Asimismo, ha realizado importantes acciones relativas a programas de acción con los empleadores y sus organizaciones. Todo esto ha contribuido a fortalecer la importancia de los actores sociales y del tripartismo en la región.

420. La evidencia recogida indica que esta región registra uno de los niveles de ratificación de los Convenios núms. 87 y 98 más altos del mundo. En efecto, para 2010, según la base de datos ILOLEX, en América Latina y el Caribe el 97 por ciento de los países ya había ratificado ambos instrumentos.

421. En materia de sindicalización y negociación colectiva, la información sobre este período es bastante escasa, lo que dificulta realizar un análisis empírico actualizado. Con todo, se dispone de antecedentes sobre el período anterior a 2006-2010, en el *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008* de la OIT, que contiene información comparativa entre 1989 y 2005 sobre 13 países de la región (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela). En casi todos esos países se había producido un estancamiento de la afiliación sindical en niveles relativamente bajos comparativamente con la mayoría de los países desarrollados. Sólo el Brasil y el Paraguay mostraban leves aumentos. Esto permite hacerse una idea de la situación que había al inicio de la formulación de la AHTD.

422. Posteriormente, si bien no se dispone de datos agregados sobre la región, esta situación parece haber continuado en los mismos términos en la mayoría de los países. La información sobre el porcentaje de afiliación sindical en la región es extremadamente escasa e incompleta. A modo de ejercicio y con base en datos parciales de la OIT, puede estimarse que en el período 2006-2010, los trabajadores afiliados representaban en promedio, alrededor del 15 por ciento del total de trabajadores asalariados²¹³. En algunos países, esta proporción es probablemente incluso menor. En el caso del Perú, por ejemplo, las estadísticas de 2009 del Ministerio de Trabajo y Promoción

²¹³ Informaciones de las páginas web de los Ministerios de Trabajo de los países de la región que mantienen registros disponibles sobre sindicalización y negociación colectiva; véase también Hayter, S. y Stoevska, V.: *Social Dialogue Indicators, op. cit.*, y OIT: *Negociación colectiva: La negociación por la justicia social, op. cit.*

del Empleo indican que un 4,5 por ciento de los trabajadores del sector privado con contrato de trabajo formal estarían sindicalizados ²¹⁴.

423. Sin embargo, informaciones parciales sobre varios países muestran algunos avances. En la Argentina, la sindicalización se mantuvo aproximadamente alrededor del 40 por ciento de los asalariados, un nivel elevado para el promedio de la región. En Chile, según la Dirección del Trabajo ²¹⁵, entre 2005 y 2009 la tasa de sindicalización pasó del 14,5 por ciento al 20,3 por ciento como porcentaje de los trabajadores asalariados. Si este nivel de sindicalización se calcula con respecto a la población económicamente activa (PEA), se sitúa en cerca del 14 por ciento. En El Salvador ²¹⁶, entre 2005 y 2007 dicho nivel aumentó de 113.165 afiliados a 169.003, casi un 67 por ciento de crecimiento, lo que representa entre el 20 y el 25 por ciento de la PEA. En el Uruguay, en los últimos años hubo también un aumento de la sindicalización relacionada con la reactivación de los consejos tripartitos de salarios. En el caso del Brasil ²¹⁷, en 2006 y 2007 la tasa de sindicalización con respecto a la PEA fue del 18,9 y del 18,1 por ciento, respectivamente, lo que refleja una estabilidad superior a la media de la mayoría de los países de la región.

424. Igualmente, según el mismo informe de la OIT de 2008, la negociación colectiva también tiende a disminuir en los últimos años. En cambio, tiende a mantenerse en un mismo nivel en el sector público de los países donde existe el derecho a la negociación colectiva para estos trabajadores o donde la negociación se practica de hecho. En el sector privado, la tendencia es a la disminución o hacia la estabilización en una proporción media de aproximadamente el 9 por ciento de los trabajadores asalariados, salvo en aquellos países donde se negocia a nivel de rama de actividad, en los cuales la cobertura tiende a ser superior.

425. El cumplimiento de las metas de la AHTD en esta área, más allá de la ratificación de los convenios, se presenta con un signo preocupante. Las dificultades están relacionadas con complejos procesos de transformación de las estructuras productivas, de los mercados de trabajo y de la organización empresarial. Asimismo, se ha observado que influye en esta situación, en algunos países, la ausencia de políticas de promoción en estas materias por parte de los gobiernos y, en otros casos, la normativa vigente que restringe el ejercicio de la libertad sindical y de la negociación colectiva. La OIT, a través de sus organismos de control, y con el apoyo de los trabajadores y también de los empleadores, ha estado trabajando permanentemente para promover la superación de estas condiciones.

426. En este sentido, en el Perú la OIT está brindando apoyo a la Dirección de Derechos Fundamentales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, creada recientemente. En Colombia se llevaron a cabo, entre 2008 y 2009, actividades de capacitación descentralizadas en materia de libertad sindical, conjuntamente con funcionarios del Ministerio de Protección Social. Durante el mismo período se organizaron también numerosos talleres de capacitación para jueces y magistrados laborales de Colombia.

427. Los estudios realizados o en curso de realización por la OIT a nivel mundial y regional sobre las materias mencionadas pueden constituir, sin duda, aportes fundamentales para la definición de nuevas políticas y estrategias que permitan avanzar en ambos campos ²¹⁸. En el marco de la campaña de fomento de la libertad sindical en Centroamérica y la República Dominicana, se llevó a cabo un estudio que describe la situación de la libertad sindical y la negociación colectiva en la subregión en 2008, con análisis por países ²¹⁹.

²¹⁴ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: *Diagnóstico sobre la libertad sindical de la Dirección de Derechos Fundamentales en el Trabajo*, 2010.

²¹⁵ Véase: <http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/w3-propertyvalue-22777.html>.

²¹⁶ Sepúlveda, J. M., y Frías, P.: *El sindicalismo en América Central. Desafíos del futuro a la luz de su memoria histórica. Guía didáctica*, OIT, San José, 2007.

²¹⁷ OIT: *Perfil do Trabalho Decente no Brasil*. Brasilia y Ginebra, 2009.

²¹⁸ Véanse, por ejemplo: *La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas*, op. cit.; *Cambios en el Mundo del Trabajo*, Memoria del Director General a la 95.ª reunión de la CIT, Ginebra, 2006; *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical*, 2006; e *Introducción al Estudio del Trabajo* (1996).

²¹⁹ OIT: *La Libertad Sindical y la Negociación Colectiva en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Un panorama de su estado actual*, Oficina de la OIT para Centroamérica y el Caribe, San José, 2009.

428. En este contexto de dificultades para el desarrollo de la sindicalización y la negociación colectiva, las organizaciones sindicales de la región cuentan con el apoyo que el proyecto FSAL/ACTRAV, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y los sindicatos de España aportan al proceso de autorreforma sindical. La OIT ha estado promoviendo activamente este proceso. Entre 2008 y 2010, ACTRAV ²²⁰ desarrolló un programa de actividades para apoyar el respeto de los principios y derechos fundamentales, que incluyó 22 encuentros en países de la región y benefició a más de 500 dirigentes sindicales de esos países.

429. En Centroamérica, según señala la OIT en un estudio realizado en 2007²²¹, los avances de las organizaciones sindicales en materia de cumplimiento de las normas internacionales, así como de relaciones laborales y estudios y análisis de la globalización, han contado con la cooperación de la Oficina. Ello ha permitido que los sindicatos dispongan de elementos de contextualización de los procesos de globalización y de integración económica y conozcan los pasos que en el orden social y laboral están teniendo dichos procesos; así, los sindicatos han podido diseñar estrategias de acción concordantes con el nuevo escenario internacional y delinear su acción educativa, organizativa y de participación social. En junio de 2005, según la misma fuente, se realizó un Foro Tripartito sobre Empleo y Trabajo Decente para el istmo centroamericano y la República Dominicana. Este impulso dado al tripartismo en el período analizado permitió promover posteriormente distintos tipos de actividades con esa perspectiva, como es el caso de la creación del Consejo Económico Social en El Salvador, a fines de 2009. El documento citado menciona asimismo que los sindicatos de Centroamérica están planteando promover la concertación de trabajadores y empresarios a fin de desarrollar un diálogo social que permita fortalecer el trabajo decente en cada país. En el Brasil se llevó a cabo — en colaboración con el Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socio-Económicos (DIEESE) — un diagnóstico sobre la presencia de cláusulas relativas a la promoción de la igualdad de oportunidades de género y raza en los procesos de negociación colectiva de 1993 a 2006 ²²².

430. Por otra parte, la CSA, con el apoyo del Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE), reunido en Lima el 5 de junio de 2010, emitió una declaración ante el cuadragésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA ²²³. En dicha declaración se expresa la opinión del movimiento sindical de la región sobre un conjunto de materias. Así, la CSA señala que el sindicalismo «lucha constantemente contra la violencia generalizada, las políticas antisindicales» y que «en todos los países de las Américas evidenciamos una creciente represión (...) de la protesta social. Diferentes Estados han aprobado legislaciones que vulneran el derecho a manifestar públicamente y no aceptan que las personas usen su voz para reivindicar sus derechos».

431. Esta visión de las organizaciones sindicales de la región ha sido mencionada también en el Segundo Congreso Mundial de la Confederación Sindical Internacional (CSI), celebrado en Vancouver, Canadá, entre el 21 y el 25 de junio de 2010, lo cual contribuye a respaldar las acciones de los sindicatos así como también de la OIT en materia de ejercicio efectivo de la libertad sindical.

432. Tales manifestaciones sugieren que existe en el sindicalismo organizado la percepción de que, junto con los procesos de transformación estructural de las economías y los mercados de trabajo, los comportamientos gubernamentales o privados que buscan limitar o reducir la capacidad de organización y negociación de los sindicatos y de los trabajadores, podrían ser también una causa importante de la situación de debilidad en lo que respecta al alcance de la afiliación sindical y de la negociación colectiva.

²²⁰ Véase la dirección: <http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/actividadesregionales/2010/>.

²²¹ Sepúlveda, J. M., y Frías, P.: *El sindicalismo en América Central. Guía didáctica*, op. cit., págs. 47, 71, 98, 131, 161, 201 y 231.

²²² OIT: *Negociação coletiva de trabalho e equidade de gênero e raça no Brasil*, Oficina de la OIT para Brasil, 2009.

²²³ Confederación de Sindicatos de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA): Declaración sindical ante el cuadragésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, Lima, 5 de junio de 2010, pág. 2.

2.4. Igualdad de género y trabajo decente

433. Uno de los propósitos fundamentales de la OIT, desde su constitución, es la protección de los derechos de las trabajadoras y la promoción de oportunidades para que tanto hombres como mujeres puedan acceder a un trabajo en condiciones de libertad, igualdad y seguridad, es decir, en concordancia con el concepto de trabajo decente. En conformidad con lo anterior, para la OIT es evidente que sólo es posible alcanzar el objetivo de generar un trabajo decente para todas las personas si la igualdad de género es una prioridad.

434. En esa línea, en el marco de los preparativos para la discusión que tuvo lugar en la 98.ª reunión de la CIT sobre igualdad de género y trabajo decente, en 2008-2009 se llevó a cabo, con el apoyo de la Oficina para la Igualdad de Género de la OIT, la campaña de comunicaciones denominada «La igualdad de género en el corazón del trabajo decente»²²⁴, cuyos objetivos, a nivel global, apuntaban a: «i) aumentar la toma de conciencia y la comprensión general de las cuestiones conexas con la igualdad de género en el mundo del trabajo; ii) poner de manifiesto los puntos de conexión concretos entre la igualdad de género y el logro del trabajo decente para todas las personas; iii) promover la ratificación y aplicación de las normas del trabajo clave de la OIT en materia de igualdad de género; y iv) preconizar la importancia y la conveniencia que entraña para todas las personas superar los obstáculos actuales que impiden la igualdad de género».

435. La acción de la OIT en la región de América Latina y el Caribe, a través de su Programa Regional de Género y Trabajo Decente²²⁵, se ha centrado fundamentalmente en la orientación para el logro de los cuatro objetivos antes señalados, recogidos tanto en la Agenda Hemisférica como en la Resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo sobre igualdad de género como eje del trabajo decente, en 2009, y en el Plan de Acción adoptado por el Consejo de Administración para implementar dicha Resolución. En ese contexto, se ha desarrollado un programa de trabajo tendiente a brindar apoyo a los mandantes para dar cumplimiento a las metas asumidas en la Agenda Hemisférica.

436. Reconociendo que un aspecto básico de las desventajas que enfrentan las mujeres — en su calidad de asalariadas, trabajadoras independientes o empresarias — en el mercado de trabajo es la desigual distribución del trabajo no remunerado destinado al cuidado de la familia, este programa ha puesto especial énfasis en el desarrollo de los temas relativos a la relación entre trabajo, familia y vida personal.

437. Una segunda línea importante de trabajo es la que se ha desarrollado en el ámbito del empleo y las remuneraciones, con el propósito de evitar las discriminaciones que sufren las mujeres en su acceso al mercado de trabajo, en el desarrollo de sus carreras y en la retribución que reciben por su trabajo, ya que una de las principales expresiones de la discriminación de género es la menor remuneración que percibe la mujer por un trabajo de igual valor desempeñado por un hombre.

438. Una tercera prioridad ha consistido en las acciones orientadas a poner fin a la informalidad en el empleo y la exclusión social que afecta a amplios grupos de trabajadoras pobres, asociándose así, en este tema, a los Objetivos de Desarrollo del Milenio²²⁶. En este marco, se ha prestado asistencia técnica a los mandantes para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de trabajo y la formalidad de las trabajadoras domésticas. Así, por ejemplo, se ha prestado asistencia técnica a los Gobiernos de la Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay, entre otras cosas, para el desarrollo de medidas administrativas y reformas legales tendientes a aumentar los niveles de registro y cobertura de seguridad social y a equiparar el salario mínimo al del resto de los asalariados. Por su parte, el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica emitió una resolución en la que acoge con beneplácito el interés de la OIT por apoyar las propuestas para el cumplimiento de los instrumentos normativos en favor de los derechos laborales de las mujeres y, en particular, del reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado.

²²⁴ Véase la dirección: http://igenero.oit.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=52.

²²⁵ Este programa realizó varias de sus actividades durante los últimos dos años gracias al proyecto para combatir la discriminación de género en la región, financiado con cargo a la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario.

²²⁶ Véase la dirección: http://igenero.oit.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=51.

439. El Programa Regional de Género y Trabajo Decente, conjuntamente con las oficinas subregionales y las oficinas de países y en colaboración con el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín, ha desarrollado un intenso programa de constitución de comisiones tripartitas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Estas comisiones, compuestas por representantes de los gobiernos (Ministerios de Trabajo y Ministerio de la Mujer) y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, han tenido una importante trayectoria en los países del Cono Sur, y la experiencia ha comenzado a expandirse al resto de la región. El Estado Plurinacional de Bolivia constituyó una Comisión de esa índole en 2009, y en Costa Rica, República Dominicana, Ecuador y Perú se han formulado compromisos para hacerlo.

440. Asimismo, a través de sus actividades en el área de género ²²⁷, la OIT ha desarrollado un amplio conjunto de eventos destinados a apoyar las estructuras regionales, subregionales y nacionales de sus mandantes y el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre países de la región para fortalecer la transversalización de la dimensión de género, como, por ejemplo, el taller de planificación bianual del Comité Continental de Mujeres de la CSA. En Costa Rica, la OIT brindó apoyo técnico para la elaboración de la Política de Igualdad y Equidad de Género del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como de su correspondiente Plan de Acción. En Panamá se apoyó la creación de la Oficina de Género en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL); y en la República Dominicana se fortaleció la Comisión de Mujeres Sindicalistas, que ya han sido capacitadas y participan activamente en las mesas de diálogo. Como resultado del taller «Compartiendo conocimientos y creando capacidades para lograr la igualdad de género y trabajo decente para todos y para todas», organizado por la Oficina Subregional de la OIT para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana, se creó una Red de Trabajo Tripartito a nivel subregional y se definieron un conjunto de propuestas y compromisos para trabajar en forma consensuada. En el Uruguay se apoyó al Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) en la elaboración de un Mapa de Género, que se ha convertido en una importante herramienta para integrar esta dimensión en el conjunto del quehacer sindical, y en Chile se entregó asistencia técnica a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) para la elaboración de una propuesta sindical en materia de trabajo y familia. En el Estado Plurinacional de Bolivia se realizó un plan de formación sobre género y no discriminación destinado a funcionarios y funcionarias del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social en el marco de un proceso de fortalecimiento de las capacidades de ese Ministerio, y se apoyó una serie de encuentros departamentales de la Central Obrera Boliviana (COB), que culminó con la adopción de un Plan de Igualdad de Oportunidades. En el Perú se estableció un programa similar sobre políticas de conciliación entre la vida familiar y las actividades laborales, en apoyo a los esfuerzos desplegados por la Comisión Interministerial y Multisectorial para la implementación del Plan de Apoyo a la Familia 2004-2011, en colaboración con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. En el Ecuador se elaboró un Plan de Trabajo Interinstitucional para promover la incorporación del enfoque de género en las políticas de empleo y en la estructura del Ministerio de Relaciones Laborales, y en la Argentina se apoyó el proceso de creación de una unidad asesora destinada a fortalecer la incorporación de la dimensión de género en el quehacer del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. En el Brasil la Oficina de la OIT ha venido ejecutando un conjunto de proyectos de cooperación técnica articulados en un Programa de Promoción de la Igualdad de Género y Raza en el Mundo Laboral, que a su vez es parte constitutiva del Programa Regional de Género y Trabajo Decente.

i) Ratificación y efectiva implementación de convenios clave para la igualdad de género

441. En esta materia, la OIT ha promovido la aprobación de convenios y marcos jurídicos que promuevan la igualdad de género. Según datos de la OIT ²²⁸ correspondientes a 2010, en América Latina y el Caribe, sobre un total de 33 países, el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103), ha sido ratificado por ocho países; el Convenio sobre

²²⁷ Véanse las direcciones: http://igenero.oit.org.pe/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=26&Itemid=106; y http://igenero.oit.org.pe/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=25&Itemid=89.

²²⁸ Base de datos APPLIS, de NORMES, actualizada en julio de 2010.

la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), cuenta con dos ratificaciones; y el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), ha registrado diez ratificaciones. En suma, 14 de 33 países han ratificado uno o más de los tres convenios citados. Los Estados Unidos y el Canadá no han ratificado ninguno de estos tres convenios. En el **Paraguay**, la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades logró la ratificación del Convenio núm. 156 en noviembre de 2007. Los Gobiernos del **Brasil**, **Ecuador** y **México** han iniciado acciones para poner en marcha el proceso de ratificación del Convenio núm. 156. El Gobierno de la **República Dominicana**, por su parte, ha asumido el compromiso de iniciar una campaña para promover la ratificación de los Convenios núms. 156 y 183. En el **Perú**, la Comisión de la Mujer del Congreso de la República incorporó en su agenda el tema de la ratificación del Convenio núm. 183. En **Costa Rica**, la actual administración estableció como área estratégica la creación de una red nacional de cuidados que permita a las mujeres trabajadoras conciliar la vida familiar con la laboral. Una línea similar se propone desarrollar el actual Gobierno del **Uruguay**, a través de la creación de un sistema nacional de cuidados, en el marco de la reforma del sistema de protección social. En la **Argentina**, el Gobierno está diseñando una política de cuidado infantil. En el **Brasil** se extendió la licencia de maternidad a un período de seis meses para la administración pública federal y la aplicación de esta licencia a todas las empresas públicas y privadas. La ampliación de la licencia de paternidad está en discusión en el Parlamento. En **Chile**, la actual administración creó una Comisión Asesora Presidencial sobre Mujer, Trabajo y Maternidad con el propósito de formular una propuesta integral que desvincule la maternidad de los costos de contratación de las mujeres y promueva mejores servicios de cuidado y corresponsabilidad, complementando así la política del gobierno anterior, que aumentó de manera significativa la provisión de servicios públicos gratuitos para el cuidado de hijos de trabajadoras informales a través del Programa «Chile crece contigo». En el **Perú** ha habido un acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de la Mujer para elaborar un Plan de Acción Intersectorial sobre políticas de empleo con un enfoque de género, con énfasis en la corresponsabilidad entre trabajo y familia. En el **Ecuador** se ha constituido una Comisión Técnica para la formulación de una propuesta de Ley para Trabajadores y Trabajadoras con Responsabilidades Familiares Compartidas.

442. A nivel regional, la OIT ha desarrollado una importante actividad en relación al Convenio núm. 111, con particular énfasis en el tema del acoso sexual; así, ha apoyado la discusión de la ley aprobada en el Uruguay en 2009 y la implementación de la ley aprobada en Chile, a través de actividades que incluyen la elaboración para la Dirección del Trabajo de ese país de un manual para la capacitación de fiscalizadores. La contribución de la OIT en Chile fue también decisiva para el diseño del *Código de buenas prácticas laborales sobre no discriminación para la Administración Central del Estado*. En el Brasil, la OIT y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) participan en el Comité del Programa Pro-Equidad de Género que impulsa la Secretaría de Políticas para las Mujeres con el fin de erradicar la discriminación en la gestión de las empresas.

ii) Empleo y salarios

443. La acción de la OIT en este campo se ha orientado al avance de los países en el cumplimiento de la meta de aumentar en un 10 por ciento para 2015 (respecto de 2006) las tasas de participación y ocupación femenina y de disminuir la brecha de ingresos, mediante la cooperación técnica, reuniones y difusión de documentos, conjuntamente con otros organismos internacionales.

444. En este marco se destaca la Declaración Ministerial del Consejo Económico Social (ECOSOC) en 2006, en la cual la OIT tuvo una contribución importante. En dicha Declaración se reconoció la transversalidad de las cuestiones de género en todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Igualmente, la OIT tuvo una importante contribución en el plano regional en las X y XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe realizadas por la CEPAL en Quito en 2007 y en Brasilia en 2010, respectivamente. En ellas, los gobiernos acordaron medidas de corresponsabilidad respecto de la vida familiar y laboral y del reconocimiento del trabajo no remunerado y se estableció la obligación de los gobiernos de considerar la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como objetivo de la economía y una responsabilidad pública

indelegable. En los países del Cono Sur la OIT elaboró un informe completo titulado *Desafíos para la igualdad en el trabajo*, que se recogió en el Informe global de la OIT titulado *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*, presentado a la 96.^a reunión de la CIT, en 2007. La OIT elaboró también estudios y materiales informativos, y llevó a cabo actividades de capacitación y fortalecimiento institucional a través del proyecto para la Promoción de la igualdad de género y raza en las políticas de empleo en los países del MERCOSUR.

445. Desde el inicio de la crisis financiera y económica mundial, la OIT se preocupó de observar y medir el impacto que ésta tendría en los mercados laborales de la región y en particular en las desigualdades de género que enfrentan las mujeres en el mercado de trabajo. En el contexto de las medidas para superar la crisis mundial, en 2009 se llevó a cabo en Centroamérica, en colaboración con el PNUD y el UNIFEM, el Foro Subregional «Respondiendo a la Crisis con Equidad», que cerró una serie de consultas nacionales tripartitas para analizar el impacto de la crisis en las trabajadoras y en la equidad de género, planteando propuestas para generar mayores niveles de equidad y reducir así los impactos. En mayo de 2010 se realizó un seminario regional de alto nivel denominado «Pacto Global para el Empleo: un instrumento para consolidar los avances hacia la igualdad de género». Su propósito fue debatir las lecciones que podían extraerse de las políticas aplicadas durante la crisis a fin de disponer de conocimientos pertinentes sobre cómo disminuir el impacto en los mercados laborales y, sobre todo, promover la igualdad de género.

446. Con todo, la evidencia recogida muestra que los avances en la región son todavía lentos y requieren una alta proactividad de los países para alcanzar el resultado esperado. En este contexto, la OIT, a través de los Programas Nacionales de Trabajo Decente, así como de los Programas de Trabajo Decente por País y de sus oficinas regionales y subregionales, ha desarrollado una activa labor de promoción para el mejor acceso de las mujeres al mundo del trabajo y en igualdad de condiciones. Asimismo, ha llevado adelante un relevante conjunto de acciones orientadas a garantizar la inclusión de una perspectiva de género en el conjunto de las políticas laborales y en las agendas de los actores sociales, en muchos casos en cooperación con ACTRAV y ACT/EMP. Asimismo, en colaboración con la OEA se ha venido llevando a cabo un programa de apoyo a la institucionalidad de las cuestiones de género en los Ministerios de Trabajo y a la transversalización de la igualdad de género en las políticas laborales.

iii) Promoción de la investigación, desarrollo de la información y nuevos conocimientos

447. Una parte importante de esta acción regional de la OIT ha estado orientada a la generación y difusión de nuevos conocimientos relevantes para el quehacer de los mandantes y la formulación, gestión y evaluación de políticas públicas, así como de materiales de sensibilización y amplia difusión²²⁹. En este contexto se elaboraron estudios nacionales sobre trabajo, familia y vida personal en Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Perú, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Argentina, Brasil, Trinidad y Tabago y Paraguay, y están por iniciarse estudios en México y El Salvador. Las conclusiones preliminares fueron debatidas en consulta con los mandantes a efectos de recoger sus recomendaciones. A fin de analizar los efectos de la crisis y de las políticas destinadas a enfrentar los efectos de la misma en las mujeres y la igualdad de género, se realizaron estudios en Centroamérica, México, Perú, Brasil, Argentina y Chile. Estos estudios aportaron valiosos antecedentes a las autoridades y los actores sociales.

448. En materia de trabajo doméstico, en 2009 se publicó el libro titulado *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, en el que se examina este tema a nivel regional y se presentan, además, cuatro estudios de caso nacionales. También respecto de este tema, se ha iniciado una serie de investigaciones cortas a fin de dar cuenta de las nuevas políticas

²²⁹ Véanse, por ejemplo: Abramo, L.: *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*, OIT, Santiago de Chile, 2006; Fernández, J.: *Género y trabajo decente: Herramientas, planificación y gestión*, OIT, San José, 2006; Santestevan, A. M.: *Políticas de empleo para la igualdad de género y raza/etnia en los países del MERCOSUR y Chile*, OIT, 2009; OIT: «Igualdad de género y movimiento sindical», Santiago de Chile, 2006; OIT: «Desigualdades entrecruzadas: pobreza, género, etnia y raza en América Latina», OIT, Santiago de Chile, 2004; Valenzuela, M. E.: *Políticas públicas de juventud para la inclusión social y combatir la desigualdad y discriminación en el mundo del trabajo*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima, 2007; Valenzuela, M. E., y Mora, C.: *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*, op. cit.; OIT: *Negociación colectiva y equidad de género*, OIT, Santiago de Chile, 2005; OIT: *Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina*, OIT, Lima, 2002.

que se están aplicando en la región para mejorar las condiciones de trabajo y de los efectos que éstas han logrado.

449. Reconociendo la importancia de abordar los factores culturales y proporcionar a los interlocutores de la OIT los antecedentes necesarios para que puedan participar en un debate informado sobre igualdad de género y trabajo decente, se desarrolló una estrategia de sensibilización y formación, dirigida a responsables de la toma de decisiones, organizaciones empresariales y sindicales y la sociedad civil en general. Esta estrategia incluye el desarrollo y distribución de materiales de difusión (impresos y electrónicos), la elaboración de un boletín electrónico semestral, la serie *Notas OIT: Trabajo y familia*, y una mayor presencia en los medios de comunicación masiva (impresos, audiovisuales y electrónicos), la preparación de guías de formación y el suministro de formación a través de talleres destinados a audiencias seleccionadas ²³⁰.

450. En colaboración con el Centro Internacional de Formación de la OIT, en Turín, se ha elaborado además un manual de formación titulado *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, con el propósito de fortalecer la capacidad de las organizaciones para debatir y proponer políticas a nivel de las empresas, la comunidad y nacional.

iv) Trabajo y familia

451. En este campo, la OIT ha tenido una acción pionera al haber formulado una perspectiva integral para examinar en un contexto multidimensional el papel de la mujer en el mundo del trabajo y el desarrollo, introduciendo el concepto de corresponsabilidad y destacando la importancia de incorporar a los hombres en el ámbito reproductivo y al Estado en la provisión de servicios de cuidado. Algunas de las orientaciones más importantes de esta línea de acción se expresaron en la publicación en 2009 del informe *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, elaborado conjuntamente por la OIT y el PNUD. La OIT aportó una importante y decisiva contribución a este informe a través de su Programa Regional de Género y Trabajo Decente. El documento, en cuya elaboración participaron 12 de los más importantes especialistas latinoamericanos en la materia, aborda cuatro temas centrales: la cuestión de las responsabilidades familiares, respecto de la cual se examinan la responsabilidad del Estado y la sociedad y el papel del mercado; el tema de los cambios en la relación entre el trabajo y la familia en el siglo XXI; el marco legal y las políticas públicas en América Latina y el Caribe frente a los temas de conciliación entre el trabajo y la familia; y un conjunto de propuestas para avanzar en la armonización de políticas de corresponsabilidad social, entre las cuales destacan las referidas a los marcos legales, a la organización del trabajo, al tema de los cuidados vinculados a la maternidad, a la seguridad social, entre otras.

452. Entre las principales conclusiones del informe se destaca que no es posible enfrentar la exclusión social, la desigualdad y la pobreza si no se aborda la sobrecarga de trabajo de las mujeres y la falta de oportunidades ocupacionales para ellas. Por ello, es necesario desarrollar diversas políticas orientadas a conciliar la vida laboral, familiar y personal y la corresponsabilidad social en las tareas de cuidado que incumbe tanto a los hombres como a las mujeres, así como al Estado, al mercado y a la sociedad. Esto permitirá que América Latina y el Caribe logren plasmar el crecimiento, el desarrollo y el pleno ejercicio de los derechos sociales y económicos para hombres y mujeres por igual.

453. En Nicaragua, Brasil y Paraguay, la OIT participa en el desarrollo e implementación del proyecto interinstitucional de las Naciones Unidas que se está impulsando en el marco de los fondos que España ha aportado para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, mediante iniciativas orientadas a promover la igualdad de género. En Nicaragua se lleva adelante el proyecto «De la Retórica a la Realidad: Hacia la Equidad de Género y Empoderamiento de las Mujeres a través de la Participación y Prácticas de Género en los Presupuestos Públicos». En este país también se han desarrollado actividades de capacitación destinadas a mujeres en el ámbito municipal, para el inicio y mejora de empresas productivas, lo que les permite elevar sus niveles de ingreso. Asimismo, se han reconstruido y equipado centros de desarrollo integral para el cuidado

²³⁰ Véase la página web regional sobre Género y Trabajo Decente: (<http://igenero.oit.org.pe/>).

de menores, también a nivel municipal, y se ha capacitado al personal de estos centros. En el Brasil las actividades del proyecto se han centrado en la generación de conocimientos, la organización de debates y la difusión en torno al mejoramiento de las condiciones de trabajo de trabajadoras domésticas y a la promoción de la no discriminación por motivos de género y raza. En el Paraguay las actividades se han centrado en la situación de las trabajadoras domésticas jóvenes; además, se han desarrollado acciones para generar reformas legales, promover la organización de las trabajadoras y mejorar sus condiciones de trabajo.

454. A nivel regional, ACTRAV ha desarrollado eventos sobre trabajo, familia y libertad sindical, mostrando las dificultades de las mujeres para sindicalizarse.

v) La incorporación de la mujer a la toma de decisiones políticas económicas y sociales

455. Como parte estratégica de su agenda global sobre el papel de la mujer en el desarrollo económico, social, institucional y cultural de los países, la OIT ha impulsado el objetivo de dotar a las mujeres de las mismas oportunidades que los hombres para adquirir mayores competencias con el fin de ejercer poder de decisión. En esta perspectiva, ha contribuido a promover la incorporación en los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe de las diversas cuestiones respecto de las cuales se requiere una importante inversión política, institucional, económica y cultural para fortalecer esa capacidad. Entre las principales de estas cuestiones cabe señalar: asegurar el acceso de las mujeres a niveles educativos del más alto nivel; promover una formación de alto nivel en competencias para la gestión económico-productiva; promover el liderazgo de las mujeres en la vida cívica; fortalecer los derechos de las mujeres a través de reformas jurídicas, y fortalecer el combate y la prevención de la violencia contra la mujer en todas sus formas.

456. Asimismo, ACTRAV ²³¹, en colaboración con el Programa Regional de Género y Trabajo Decente, ha apoyado a las organizaciones sindicales de la región para incorporar el tema de la igualdad de género en sus estrategias permanentes de acción. La tendencia general, de 2006 en adelante, ha sido una ampliación de los contenidos relativos a la situación de la mujer trabajadora y la promoción de la igualdad de género en los procesos de negociación colectiva en varios países. Se han creado Unidades de la Mujer Trabajadora como parte de las estructuras sindicales, y se han constituido instancias para el debate y ejecución de programas y proyectos con enfoque de género. En muchos países se está avanzando en la reforma de los estatutos sindicales para establecer cuotas de participación de mujeres en los órganos de decisión. Junto con ACT/EMP, se ha desarrollado una línea de colaboración en el área de trabajo y familia, tendiente a identificar buenas prácticas empresariales en este ámbito.

2.5. VIH/SIDA

457. Para responder a la epidemia de sida en América Latina y el Caribe en los últimos cinco años, la OIT ha entregado asistencia técnica a sus mandantes tripartitos ²³², promoviendo así los diez principios fundamentales del *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo*, plasmadas en las disposiciones de la Recomendación sobre el VIH y el sida y el mundo del trabajo, 2010 (núm. 200): i) reconocimiento de que el VIH/SIDA es una cuestión relativa al lugar de trabajo; ii) poner fin a la estigmatización y discriminación; iii) igualdad de género; iv) un ambiente de trabajo sano y seguro; v) el diálogo social; vi) prohibición de las pruebas compulsorias de detección del VIH con fines de exclusión del trabajo y de las actividades laborales; vii) protección de la vida privada del trabajador, su familia y las personas a su cargo, incluida la confidencialidad en relación con su estado serológico; viii) continuación de la relación de trabajo y derecho a ajustes razonables; ix) prevención; y x) derecho a servicios de tratamiento, atención y apoyo. En términos específicos del combate contra la discriminación laboral, la OIT ha desarrollado acciones concertadas en la región.

²³¹ Rodríguez, E.: *Igualdad de género y movimiento sindical*, op. cit.

²³² Véanse OIT: *El VIH/SIDA y el mundo del trabajo*, Informes V (2A) y V (2B), a la 99.ª reunión de la CIT, Ginebra, 2010; y Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur: *Programa Mundial de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo*, 2000.

458. Una encuesta realizada por la OIT en 2009 entre sus oficinas de América Latina mostró que, durante ese año, la Organización brindó asistencia técnica a sus mandantes tripartitos sobre cuestiones de estigmatización y discriminación por motivo de estado serológico respecto del VIH en siete países de la región. En el **Paraguay**, los mandantes tuvieron un papel de liderazgo en la redacción de la ley núm. 3940 de 14 de diciembre de 2009, que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas en relación a los efectos producidos por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA). Asimismo, los mandantes incluyeron una perspectiva del mundo laboral en esta ley. En el Estado Plurinacional de Bolivia se formó un comité intersindical cuyo plan de acción contiene un componente sobre la no discriminación en los lugares de trabajo y la defensa sindical. Además, la OIT ha apoyado técnicamente al Ministerio de Trabajo y Previsión Social sobre legislación y políticas de no discriminación hacia las personas que viven con el VIH. En nueve grandes empresas interesadas, la OIT ha brindado capacitación y ha formado a formadores. En el **Perú**, desde 2006, la OIT acompaña al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en la elaboración de una norma sobre VIH/SIDA y el mundo del trabajo. Dicha norma está siendo divulgada sistemáticamente en todas las regiones del país por los inspectores del trabajo y las direcciones regionales del empleo. La OIT apoya también al Consejo Empresarial sobre el VIH/SIDA, como entidad que representa a las organizaciones sindicales en la materia. En **Costa Rica**, la OIT ha apoyado técnicamente al Ministerio de Trabajo y al Consejo de Salud Ocupacional para definir sus responsabilidades en los componentes de las políticas y la legislación que les conciernen. El resultado ha sido la promulgación de una directriz para promover la prevención y abordar el VIH/SIDA en el lugar de trabajo. Dicha directriz exige que las empresas incorporen en su plan de salud ocupacional actividades de capacitación e información en prevención del VIH y que tomen medidas para eliminar la discriminación contra el VIH y el sida. En el Caribe, como parte de un marco institucional contra el estigma y la discriminación en el lugar de trabajo, la OIT ha desarrollado proyectos de educación en seis países (**Belice, Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago**). En estos proyectos, financiados por el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos (y por la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP, en el caso de Suriname), participan los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, lo que garantiza que los tres interlocutores apoyarán los programas más allá del límite de la participación de la OIT.

459. Para la OIT, la respuesta más idónea consiste en identificar los sectores laborales a nivel del país donde los trabajadores están más afectados, tanto por el VIH como por la tuberculosis. Por esa razón, la OIT está colaborando, por ejemplo, con entidades del transporte, la maquila, correos, hoteles y bancos, para proporcionar informaciones sobre prevención adaptadas a las exigencias y circunstancias de cada sector.

460. Para el bienio 2010-2011, la OIT ha previsto desarrollar cinco programas de lucha contra el VIH/SIDA en América Latina y el Caribe, así como diez políticas tripartitas nacionales (o sectoriales con alcance nacional). Para los cinco años siguientes, la OIT guiará su respuesta al VIH/SIDA a través de la aplicación de la Recomendación núm. 200.

461. La Recomendación núm. 200, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo el 17 de junio de 2010, fortalece los principios contenidos en el *Repertorio de recomendaciones prácticas* y hace hincapié en la prevención y en la importancia de eliminar el estigma y la discriminación. Reconoce además que la respuesta al VIH y el sida contribuye a la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la igualdad de género para todos, incluidos los trabajadores, sus familias y las personas a su cargo. También establece un ámbito de aplicación muy amplio, que incluye a todos los trabajadores, de cualquier modalidad o régimen laboral, a las personas que reciben formación, a los solicitantes de empleo, a todos los sectores de actividad económica, con inclusión de las economías formal e informal, y a las fuerzas armadas y servicios uniformados. La Recomendación estipula además que los mandantes deberían adoptar políticas y programas nacionales relativos al VIH y el sida y el mundo del trabajo, y a la seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, contiene disposiciones detalladas para guiar y apoyar las acciones de los mandantes en el mundo laboral, por lo que su aplicación será de gran importancia en América Latina y el Caribe.

462. En 2010 estaban en marcha o en curso de desarrollo 14 proyectos en siete países de la región (**Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Guyana, Honduras, Nicaragua y Paraguay**). A nivel regional y subregional se han puesto en práctica tres proyectos relativos a la discriminación en el lugar de trabajo, así como varias propuestas subregionales relativas a los camioneros y el VIH/SIDA, y una propuesta subregional sobre los pueblos indígenas y el VIH/SIDA.

2.6. Trabajo forzoso

463. Según se indica en el documento sobre la contribución al Informe global de 2009 de la OIT ²³³, una de las principales áreas en que se ha procurado contribuir es la mejoría de las estadísticas disponibles en esta materia. Se trata de identificar la importancia del problema en la región y de conocer los progresos logrados. Algunos países (**Brasil y Perú**), han creado bases de datos. En el Brasil se han realizado varios estudios sobre la materia, algunos de ellos con metodologías bastante novedosas. En 2009, se publicó un análisis de la experiencia brasileña de combate del trabajo forzoso, que hace una reseña de los casi 15 años de lucha por los derechos de los trabajadores sometidos a tal condición y los avances considerables registrados en ese sentido, reconocidos hoy internacionalmente, gracias al esfuerzo desarrollado por diversas instituciones en el país ²³⁴. También se ha elaborado un *Atlas del Trabajo Forzoso en el País*, un estudio respecto del perfil de los actores (trabajadores, empleadores y reclutadores) involucrados en esta práctica y diversos estudios relativos a la cadena productiva del trabajo forzoso, lo que ha estimulado la participación de las empresas privadas en el Pacto Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso.

464. Asimismo, la OIT ha apoyado y promovido, en diversos países, iniciativas para constituir comisiones nacionales y planes de acción para la erradicación del trabajo forzoso. Como ya se mencionó antes ²³⁵, existen actualmente iniciativas de esa índole en el Brasil, el Estado Plurinacional de Bolivia, Paraguay y Perú.

465. Otra de las líneas de acción de la OIT en el período examinado ha sido el fortalecimiento de las inspecciones del trabajo para combatir el trabajo forzoso. En dicho período se desarrollaron actividades con este propósito en el **Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil y Paraguay**. Asimismo, se adaptó al contexto latinoamericano un manual para los inspectores del trabajo orientado a prepararlos en materias vinculadas a la lucha contra el trabajo forzoso. En junio de 2008, la OIT organizó, en Lima, **Perú**, el primer Taller Regional sobre Inspección del Trabajo y Trabajo Forzoso al que asistieron inspectores de trabajo de diez países. Algunos países de América Latina, con la contribución de la OIT, están avanzando en el fortalecimiento de las inspecciones del trabajo con relación a este tema. El Brasil constituye la experiencia más avanzada al respecto.

466. La OIT ha realizado también esfuerzos importantes para incorporar al sector empresarial en las acciones relacionadas con la lucha contra el trabajo forzoso. Según *Input for the Global Report 2009*, uno de los avances más significativos tuvo lugar en el **Brasil**, donde existe, desde mayo de 2005, un Pacto Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso. Aproximadamente 150 empresas y asociaciones firmaron este instrumento. Asimismo, se organizó un mecanismo de seguimiento y monitoreo de los compromisos asumidos por los firmantes del citado Pacto, y se estableció una base de documentación sobre sus mejores prácticas. El Pacto prevé la aplicación de sanciones económicas (supresión de créditos y de contratos de compra y venta por parte de las empresas firmantes) a los empleadores que utilizan trabajo forzoso y que son incluidos por el Ministerio del Trabajo y Empleo en un catastro conocido como la «Lista Sucia» ²³⁶. Por otra parte, muchos sindicatos han desarrollado acciones para combatir el trabajo forzoso. La OIT, a través de ACTRAV y de las oficinas subregionales, ha colaborado con éstos en dicha tarea, a nivel regional

²³³ OIT: *Input for the Global Report 2009*, op. cit.

²³⁴ Maranhão Costa, P.T.: *Fighting forced labour: the example of Brazil*, Programa Especial de Acción para Combatir el Trabajo Forzoso, OIT, 2009.

²³⁵ OIT: *Input for the Global Report 2009*, op. cit.

²³⁶ Cadastro de Empregadores flagrados utilizando mão de obra análoga a de escravo (Portaria n. 540/2004 Ministério do Trabalho e Emprego), www.mte.gov.br/trab_escravo/cadastro_trab_escravo.asp.

apoyando las acciones de la Internacional de la Construcción y la Madera, y a nivel de los países en las zonas amazónicas, donde ha establecido convenios con apoyo de los sindicatos alemanes.

467. La OIT ha impulsado también la incorporación en los tratados de libre comercio de los derechos fundamentales en el trabajo y de los estándares laborales que deben ser respetados como componentes fundamentales de estos tratados ²³⁷. En junio de 2008, el Canadá firmó dos acuerdos, uno con el Perú y otro con Colombia, acerca de los tratados de libre comercio y la cooperación técnica en esta materia. Varios de estos tratados están en vigencia o en proceso de adopción en la región. Con todo, diversas organizaciones sindicales regionales y nacionales han manifestado su preocupación por la efectividad de estas normas laborales, puesto que por lo general revisten la forma de cláusulas asociadas a las disposiciones económicas de los tratados, por lo que no tienen, necesariamente, el mismo nivel de importancia que aquéllas.

468. Un terreno importante de acción de la OIT han sido los programas de prevención, protección y rehabilitación, especialmente a través de la educación. En el **Brasil** y en la **Argentina** se han desarrollado campañas educativas organizadas por los gobiernos, así como actividades de formación de profesores, educadores y líderes comunitarios. En el **Brasil**, entre 2004 y 2008, se impartió formación a más de 2.000 personas en 30 ciudades del país. En **Colombia** se ha promovido la lucha contra el trabajo forzoso a través de la televisión, introduciendo este tema en las telenovelas, cuya audiencia es masiva.

469. La OIT ha promovido también avances legislativos para combatir la impunidad y la corrupción, dos de los mayores obstáculos a la prevención del trabajo forzoso. Se observan avances al respecto en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, México y Perú. En materia de protección, se han apoyado programas de protección de testigos, y se ha contribuido a mejorar los sistemas para garantizar que los trabajadores tengan acceso a la documentación necesaria cuando son inmigrantes o cuando carecen de ella por encontrarse en zonas apartadas. Esto contribuye a que retroceda el mercado clandestino de trabajadores.

470. En cuanto a la rehabilitación, la OIT ha apoyado a los países para que desarrollen programas capaces de generar condiciones efectivas de reinserción social y laboral. El Brasil ha sido también pionero en esta materia. Sin embargo, la mayoría de los países de la región muestran todavía importantes insuficiencias en este campo, lo que implica un gran desafío para la acción de la OIT.

3. Acción de la OIT en América Latina y el Caribe en el área estratégica de la calidad y cobertura de la protección social, 2006-2010

471. La acción de la OIT en esta área se concentró durante este período en dos ejes: por una parte, en la promoción del concepto de asociación virtuosa entre crecimiento, generación de empleo y protección social y, por otra, en la cooperación técnica a distintos programas dirigidos a mejorar la protección social, en particular de los sectores más desprotegidos. Esta actividad se intensificó desde fines de 2008, con motivo de la crisis financiera y económica mundial, aunque la focalización de la OIT en esta materia comenzó mucho antes, con la formulación de su concepto de trabajo decente en 1999, y se fortaleció con las conclusiones de la Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina, celebrada en diciembre de 2007 en Santiago de Chile. En esa ocasión, el Director General de la OIT planteó la necesidad de avanzar «hacia una nueva coherencia entre las políticas sociales y económicas» y señaló que si los países quieren ampliar y profundizar la confianza en el proceso de cambios puesto en marcha por la globalización, es preciso alcanzar «un adecuado nivel de seguridad de un empleo decente y un adecuado nivel de una protección social eficaz», tal y como se había señalado en una reunión de los países del G-8 celebrada hacía poco en Berlín.

²³⁷ Lazo Grandi, P.: *Trade Agreements and their Relation to Labour Standards. The current situation*, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible, Issue Paper No. 3, 2009.

472. La OIT ha definido una «estrategia de universalismo progresivo» para la extensión de la cobertura de la seguridad social. Dicha estrategia se basa en dos tipos de derechos de las personas que hacen realidad el derecho humano a la seguridad social e implica: i) que se instauren progresivamente niveles más elevados de protección para todos los subgrupos definidos de una población y se traduzcan en derechos como cotizante/contribuyente, sobre la base de un consenso social y en los niveles mínimos establecidos por el Convenio núm. 102 de la OIT; y ii) que se introduzca un «conjunto de prestaciones básicas de seguridad social para todos» (al que en este informe se hace referencia como «piso de protección social») como derecho ciudadano y que esté alineado con el nivel de desarrollo económico alcanzado.

473. El piso de protección social debería incluir el acceso de todos los residentes de un país a un conjunto de servicios esenciales, incluyendo la salud y la educación, y la existencia de un sistema de garantías de prestaciones monetarias que brinden un nivel de seguridad económica básica para permitir una apropiada inclusión social a través de la promoción de las oportunidades de las personas. Este enfoque fue adoptado en 2009 por el sistema de las Naciones Unidas en la denominada iniciativa sobre el nivel mínimo de protección social, cuya coordinación se ha encomendado a la OIT y la OMS.

474. Las conclusiones de la Reunión Regional Tripartita de 2007 dieron lugar a una estrategia regional para la campaña de la OIT de extensión de la seguridad social, denominada «Estrategia 2015». El piso social se planteó como uno de los aspectos centrales de la campaña, definiendo una perspectiva para la acción de la OIT en la región.

475. En el marco de los principios, políticas y estrategias mencionados, la OIT llevó a cabo actividades de cooperación técnica en las subregiones para programas desarrollados en cinco áreas: i) seguridad social; ii) seguridad y salud en el trabajo; iii) condiciones de trabajo; iv) migraciones; y v) VIH/SIDA.

476. Entre los principales programas a cuyo desarrollo la OIT contribuyó directa o indirectamente cabe mencionar los siguientes: programas de transferencias vinculados a la inserción laboral, como el Seguro de Capacitación y Empleo y el Programa Más y Mejor Trabajo en la **Argentina**; el Programa *Bolsa Familia* en el **Brasil**; la Reforma Previsional de 2008 en **Chile**; la Reforma del Sistema de Previsión Social y la Reforma de las Asignaciones Familiares en el **Uruguay**; y el apoyo al proyecto Mi Primer Empleo en el **Estado Plurinacional de Bolivia**. En este último país se desarrolló también un diagnóstico sobre el sistema de seguridad social en 2009. En **Colombia**, la OIT colaboró con sus mandantes para fortalecer la institucionalidad del diálogo social, el aumento de capacidades técnicas para el diálogo y la negociación para mejorar su acción institucional, el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores recibieron capacitación para el diálogo y la negociación bipartita y tripartita. Se llevaron a cabo talleres bipartitos sobre manejo eficiente de las negociaciones y del trabajo en equipo para 40 empresas, en las que se contó con la participación de 75 representantes de los empleadores y de 75 representantes de las organizaciones sindicales. En el **Ecuador**, la OIT ha prestado asistencia técnica y actuarial al Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social para el diagnóstico y diseño de una reforma de los sistemas de pensiones y de salud. En el **Perú**, por su parte, en los últimos cinco años se han llevado a cabo una serie de actividades con la finalidad de incrementar la capacidad institucional del Gobierno para reformar la seguridad social del país sobre la base de un proceso de diálogo social. En este contexto, la OIT ha conducido un estudio financiero y actuarial del seguro social de salud (EsSalud) y ha colaborado en la proyección de la ley sobre aseguramiento universal en materia de salud. Además, la OIT ha contribuido recientemente al debate sobre la importancia de implementar un sistema de pensiones no contributivo para proteger a los adultos mayores frente al flagelo de la pobreza y la indigencia; asimismo, ha prestado cooperación al Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) en este país. En la **República Bolivariana de Venezuela**, la OIT llevó a cabo un programa de capacitación gerencial impartida a la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (FEDECAMARAS). Las Secretarías de Defensa y de la Mujer de las centrales sindicales Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), Central Unitaria de Trabajadores de Venezuela (CUTV), Confederación de Sindicatos Autónomos (CODESA) y Confederación General de Trabajadores (CGT) recibieron apoyo en materia de capacidades técnicas de acción y planificación para promover los derechos

fundamentales. En el **Brasil**, la OIT firmó, en 2007, con el Ministerio de Seguridad Social un Acuerdo de Cooperación para la promoción de las metas de la AHTD, cuyo diagnóstico y propuestas de ampliación de la cobertura, según la meta definida por la AHTD, fueron discutidos y consensuados en 2009 por el Consejo Nacional de Seguridad Social (Conselho Nacional de Previdência Social). Asimismo, brindó asistencia técnica para la ratificación del Convenio núm. 102 por el Brasil, la cual se efectuó en 2009. En dicho año se firmó también un importante acuerdo entre el Brasil y la OIT para el desarrollo de la cooperación Sur-Sur en el campo de la seguridad social. En la **República Dominicana** se apoyó el Programa Solidaridad; y en **El Salvador**, el Programa de Atención a la Extrema Pobreza. En **Honduras**, se elaboró el borrador de la Estrategia Nacional de Seguridad Social, así como la Propuesta del Plan de Ejecución. También se brindó asistencia técnica a la junta directiva del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) para la aprobación del incremento del salario máximo de cotización. En **Nicaragua**, la OIT prestó asistencia técnica al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) para la elaboración de las valuaciones actuariales de invalidez, vejez y muerte (IVM) y riesgos del trabajo (RT) y se elaboró el modelo actuarial del seguro de riesgos del trabajo. Se preparó una propuesta de reforma de pensiones del régimen del IVM del INSS y se desarrolló un programa de capacitación destinado a los técnicos del INSS para elaborar valuaciones actuariales del régimen de invalidez, vejez y muerte. En el caso de la **República Dominicana**, se realizó un estudio actuarial del régimen de riesgos laborales del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), con el objetivo de evaluar la situación del seguro de riesgos laborales, y se efectuó un diagnóstico del sistema de seguridad social de este país.

477. La OIT ha efectuado también una contribución importante al análisis de la situación de los trabajadores independientes y la protección social en América Latina. En agosto de 2009, la OIT y el Banco de Previsión Social del Uruguay publicaron un estudio relativo al tema ²³⁸. En este documento se examina la condición de estos trabajadores respecto de la seguridad social y se plantean las principales líneas de políticas que deberían considerarse, prestando atención principalmente a las siguientes cuestiones: i) la obligatoriedad o no de la cotización al sistema de protección social de estos trabajadores; ii) la determinación del régimen bajo el cual se amparará a los trabajadores independientes (régimen general o régimen especial); iii) la definición de las contingencias que serán cubiertas por el sistema de protección social; y iv) la definición de los beneficios que serán entregados a corto y largo plazo a los beneficiarios.

478. Los trabajadores y empleadores, a través de ACTRAV y ACT/EMP, respectivamente, han contribuido de diferentes formas al desarrollo de estas políticas. En el caso de ACTRAV, entre 2008 y 2010, se realizaron 12 actividades que beneficiaron a 224 líderes sindicales en materia de formación sobre ampliación y fortalecimiento de la protección social de los trabajadores.

479. Por otra parte, la OIT ha desarrollado en el campo de la protección social importantes programas destinados a la protección de la salud de los trabajadores y la prevención de las enfermedades y los accidentes de trabajo. Estos son requisitos fundamentales en esta etapa de globalización de la economía. Según estimaciones de la OIT, cada año mueren en el mundo más de 2 millones de trabajadores a causa de accidentes y enfermedades relacionadas con el trabajo, y esa cifra va en aumento, a pesar de los importantes esfuerzos realizados a nivel nacional e internacional.

480. El reto que se plantea la OIT es la extensión de las políticas de seguridad y salud en el trabajo al mayor número posible de trabajadores, especialmente a los de la pequeña y mediana empresa. El programa *SafeWork* (trabajo seguro) de la OIT ha sido diseñado para responder a esta necesidad. Sus objetivos fundamentales son: i) crear, promover e intensificar la sensibilidad en todo el mundo en relación con las dimensiones y consecuencias de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales; ii) promover la extensión de la protección social para todos los trabajadores en todos los sectores de conformidad con las normas internacionales del trabajo; y iii) mejorar la capacidad de los Estados Miembros y las empresas para el diseño y la ejecución de políticas y programas eficaces de prevención y de protección.

²³⁸ Bertranou, F. (coordinador): *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*, op. cit.

481. El programa *SafeWork* es responsable de la elaboración de normas internacionales del trabajo sobre las condiciones de trabajo y la seguridad y salud en el trabajo. Más de 70 de los 188 convenios de la OIT tratan sobre temas relativos a la seguridad y salud en el trabajo. Este programa otorga especial atención a los trabajadores de sectores especialmente peligrosos en donde los riesgos para la vida y la seguridad son manifiestamente altos, como es el caso de la agricultura, la minería y la construcción. Asimismo, se concentra en los grupos de trabajadores especialmente vulnerables como: los trabajadores del sector informal y las personas expuestas a abusos y explotación en determinadas ocupaciones, como es el caso de las mujeres en ciertas situaciones, los niños que trabajan, los trabajadores temporales y los migrantes. El programa adopta un enfoque integral como parte de una política de salud y seguridad en el lugar de trabajo, en el que, además de las áreas tradicionalmente cubiertas por esta disciplina, se incluyen aspectos de promoción de la salud en el lugar de trabajo, tales como el combate contra las drogas, el alcohol, el estrés, la violencia y el VIH/SIDA en el lugar de trabajo.

4. Acción de la OIT en América Latina y el Caribe en el área estratégica del diálogo social y el tripartismo, 2006-2010

482. Durante este período se desarrolló un programa de apoyo al diálogo social en la región con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en cuyo marco se realizaron múltiples actividades como seminarios, estudios y publicaciones en la mayoría de los países de la región, así como para la región en su conjunto.

483. Como se ha mencionado anteriormente, entre 2006 y 2010, 20 países de la región habían establecido instancias de diálogo social. De ellos, 11 han constituido, bajo distintas denominaciones, Programas de Trabajo Decente por País y/o Programas Nacionales de Trabajo Decente. Los nueve países restantes tienen variadas actividades bipartitas o tripartitas dirigidas de preferencia a políticas específicas como el VIH/SIDA, el mejoramiento de la aplicación de acuerdos para desarrollar políticas de empleo juvenil, y la promoción de acuerdos de competitividad y empleo con sectores productivos, entre otros. Entre estos casos se encuentran Barbados, Belice, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Guyana, Jamaica, y Trinidad y Tabago.

484. En el **Brasil** la OIT participa de forma sistemática, y en carácter de asistencia técnica permanente, en diversas instancias de diálogo social existentes en el país. Entre ellas, el Grupo Técnico Tripartito de la Agenda Nacional de Trabajo Decente, el Grupo Consultivo del Subcomité de Juventud que examina la elaboración de una Agenda Nacional de Trabajo Decente para la Juventud, los comités gestores de las agendas estatales de trabajo decente de Bahía y Mato Grosso, la Comisión Tripartita de Relaciones Internacionales (CTRI), la Comisión Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Forzoso (CONATRAE), y la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y de Trato de Género y de Raza en el Mundo del Trabajo. En el **Estado Plurinacional de Bolivia**, durante 2009, la OIT contribuyó a impulsar el diálogo social sobre trabajo y empleo y desarrolló actividades de capacitación para representantes del Gobierno, de la Central Obrera Boliviana (COB) y de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB). En el plano sectorial, contribuyó al Acuerdo sobre Condiciones de Trabajo y Empleo en el sector de la construcción, convenido entre la Cámara Boliviana de la Construcción (CABOCO) y las organizaciones sindicales del sector. Asimismo, contribuyó en la formación y celebración de mesas de diálogo sobre condiciones de trabajo en el sector de la producción de la castaña, un trabajo de carácter temporal en el nororiente de Bolivia. Todo esto, se realizó en el marco del Programa de Apoyo al Trabajo Decente (PATD). En **Colombia**, a partir del año 2006, se han venido fortaleciendo los espacios institucionales del diálogo social a través de la capacitación de los dirigentes sindicales y representantes de empleadores, la elaboración y difusión de estudios que abordan los contenidos del trabajo decente, así como la reactivación de los espacios de diálogo tripartito a nivel local en al menos 20 departamentos del país. En otros casos, como el de **Chile**, la OIT contribuyó indirectamente a promover la firma de un acuerdo tripartito para enfrentar los efectos de la crisis financiera iniciada a fines de 2008. También en este país, impulsó un programa de formación nacional para dirigentes sindicales, con el apoyo de universidades,

centros especializados y organizaciones no gubernamentales. También ha contribuido al desarrollo de experiencias de diálogo social en las regiones del país, apoyando experiencias desarrolladas por el Ministerio del Trabajo y por centros especializados en la materia. La OIT apoyó en **México** varios procesos de estudio y formación en materia de diálogo social, en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), así como con organizaciones sindicales de nivel nacional. Asimismo, en un sector tradicionalmente conflictivo y tras una labor intensa de varios años, la OIT propició un diálogo social entre los actores de la producción, que resultó en un acuerdo nacional para la modernización integral de la industria azucarera en su aspecto laboral. Este acuerdo representa una negociación colectiva innovadora que privilegia la formación de recursos humanos en competencias laborales, la medición de la productividad, la inclusión de la seguridad y salud en el trabajo, y una política de promoción del bienestar de los trabajadores y sus familias, en el marco de un Convenio Ley. En el **Uruguay** se contribuyó al diálogo social sobre la reforma de la previsión social y sobre capacitación y formación profesional, en este último caso, con la activa participación del CINTERFOR.

485. Desde 2009, con la cooperación técnica de la Oficina de Países de la OIT para **América Central**, se ha desarrollado el proyecto Promoción del Diálogo Social en América Central y República Dominicana. Se espera que este programa fortalezca las instituciones de diálogo social y de los actores sociales, y promueva el diálogo a nivel sectorial o de empresa, incluyendo la negociación colectiva. Esta misma Oficina ha participado en el establecimiento de planes de trabajo por país para el fortalecimiento institucional y apoya el desarrollo de temas sustantivos de la agenda de diálogo social en los países, como por ejemplo: formación profesional y salario mínimo (Costa Rica), fortalecimiento sindical (El Salvador), Convenio núm. 175 (Guatemala), empleo y protección social (Nicaragua), y jornadas laborales (República Dominicana).

486. En el contexto de las respuestas a la crisis de 2008, en la subregión de América Central y República Dominicana destaca el apoyo de la OIT al Foro Subregional Tripartito celebrado en San José, Costa Rica, en mayo de 2009, destinado a crear un espacio de diálogo entre gobiernos, empleadores y trabajadores a fin de analizar los efectos de la crisis y las respuestas en materia de política pública. Dicho Foro contó con la participación de Ministros de Trabajo de la subregión y líderes empresariales y sindicales, y fue inaugurado por el Presidente de la República. Empleadores y trabajadores hicieron también aportes concretos en relación con las políticas necesarias para hacer frente a la crisis. En **Guatemala**, la OIT apoyó un proceso de diálogo social genuino a los fines del análisis del Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), que inició la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales del Trabajo con miras a su posible ratificación. En **Honduras**, se ha prestado apoyo al fortalecimiento institucional del Consejo Económico y Social (CES). Se creó una comisión técnica tripartita permanente de dicho Consejo que elaboró un manual de procedimientos internos, un sistema de seguimiento de acuerdos, un plan de capacitación y una agenda mínima. A partir de un diagnóstico de la OIT, en Honduras se reestructuró el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), para fortalecer sus servicios a los afiliados, tales como información, vinculación con los socios, relación con los medios de comunicación y otros. En **Costa Rica**, la Cámara de Comerciantes Detallistas, con apoyo técnico de la OIT, desarrolló un programa piloto para mejorar las capacidades de 750 pequeños comerciantes. También se ha capacitado tripartitamente a los constituyentes en temas de formación profesional y salarios mínimos. El Consejo Nacional de Salarios de este país, una instancia de diálogo social, se ha fortalecido técnicamente mediante actividades de capacitación. Asimismo, se efectuó un estudio sobre la evolución del salario mínimo en la última década. Se elaboró también un Plan Estratégico de Unidad de Acción Sindical para el fortalecimiento de la libertad sindical y la negociación colectiva. En **Nicaragua** se logró un acuerdo tripartito sobre el salario mínimo en las zonas francas para el período 2009-2011. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen espacios de discusión a partir de talleres de análisis técnicos constituidos en una mesa bipartita de diálogo social en la que se logró un acuerdo respecto del empleo. En el **República Dominicana** se realizó un diagnóstico de la situación de las instancias tripartitas y el diálogo social y se presentó una propuesta de plan de acción para fortalecerlas. En **El Salvador**, el Gobierno creó en septiembre de 2009 el Consejo Económico y Social, en cuyo seno el Gobierno y las organizaciones de empleadores y de trabajadores podrán dialogar y consensuar políticas y estrategias para el

desarrollo sociolaboral y productivo del país. La creación de una mesa de coordinación intersindical constituyó un hecho histórico en El Salvador.

487. A nivel regional, se ha institucionalizado un diálogo tripartito en la OEA, en el que han participado la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT), el Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico (COSATE) y la Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico en Asuntos Laborales (CEATAL). Dicho diálogo ha tenido lugar en el marco de las Cumbres de las Américas, o las Cumbres Hemisféricas. Desde 2007, la OIT promueve también diálogos bipartitos de los interlocutores sociales como preparación para las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. La OIT ha contribuido también, a través de ACTRAV, a la realización, entre 2008 y 2010, de 15 actividades y eventos que capacitaron en promoción del diálogo social a casi 400 dirigentes sindicales. Asimismo, a través de ACT/EMP, la OIT ha desarrollado múltiples actividades orientadas a la promoción del diálogo social, especialmente en Colombia y la subregión de América Central.

IV. Las políticas laborales en la región (2006-2010) y la Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente: síntesis

i) Las propuestas de la Agenda Hemisférica expresan adecuadamente las problemáticas identificadas por los análisis académicos y políticos que venían desarrollándose desde inicios de la década

488. La Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente 2006-2015, presentada en la XVI Reunión Regional Americana, recogió apropiadamente los análisis y diagnósticos que venían realizándose en los años previos en la región respecto de los principales asuntos de desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe. Esto facilitó el logro de un alto nivel de convergencia entre las orientaciones y propósitos de la AHTD y los fundamentos de las políticas sociolaborales aplicadas en el período 2006-2010 en buena parte de los países de la región. De este modo, aunque la AHTD no siempre se tomó como guía para la elaboración de las políticas laborales en los distintos países, permitió posicionar o fortalecer numerosos aspectos en la agenda de los mismos, y así robusteció la capacidad de la OIT para contribuir al desarrollo de la región en materia sociolaboral. Las perspectivas para los próximos años en materia de diagnóstico y propuestas sugieren que la OIT podrá acompañar mejor las tareas planteadas en la Agenda Hemisférica para 2015 en la medida en que promueva un fortalecimiento sostenido de las instituciones del trabajo, que contribuya a una acción pública más proactiva. Asimismo, resulta importante que continúe realizando un seguimiento de cerca y produzca informaciones y análisis sobre la coyuntura y las tendencias en la región que refuercen la base empírica de sus planteamientos.

ii) El concepto de trabajo decente se ha constituido progresivamente en uno de los referentes clave para las políticas y estrategias laborales en la región

489. El concepto de trabajo decente ha adquirido mayor protagonismo como referencia de las políticas y estrategias adoptadas en la región, desde antes de la formulación de la AHTD y con mayor vigor después. Esto se ha manifestado prácticamente en todas las resoluciones y planteamientos de las reuniones y foros internacionales en la última década. Particularmente, el Consenso de Mar del Plata, elaborado en la IV Cumbre de las Américas, 2005, recoge de forma sistemática y a través de un plan de acción los componentes fundamentales del concepto de trabajo decente y plantea la importancia de su promoción en las políticas laborales de los países de la región. Si bien este planteamiento se basa en un conjunto de declaraciones y acuerdos previos que, desde 2003 y con anterioridad, habían señalado que la creación de trabajo decente, como define la OIT, constituye la mejor vía para superar la pobreza y afianzar la gobernabilidad democrática, lo resuelto en Mar del Plata tiene la virtud de asumir una visión integral y plasmarla en directivas de acción. Otras reuniones internacionales celebradas entre 2006 y 2010 ratificaron los planteamientos de la OIT sobre trabajo decente a nivel regional e internacional. Cabe mencionar aquí: la *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la 97.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008; el *Pacto Mundial para el Empleo*, adoptado en la 98.^a reunión de la Conferencia de 2009; la Declaración del G-8 de julio de 2009, en apoyo del Pacto Mundial para el Empleo; el Compromiso del G-20, contraído en Pittsburgh en 2009; la Reunión de Ministros de Trabajo del G-20, celebrada en agosto de 2010 en Washington; la Cumbre de Líderes del G-20 de Toronto, celebrada en junio de 2010, y la Declaración de los Ministros de Trabajo de los Estados Partes del MERCOSUR, de agosto de 2010. La persistencia en la línea de estos aportes y su difusión sistemática, a través de la cooperación técnica y de otros instrumentos, fortalecerán la presencia de la OIT como

institución de referencia en el momento de debatir, diseñar y evaluar las políticas y estrategias de desarrollo y laborales en América Latina y el Caribe.

iii) Cuatro tendencias marcan el contexto sociopolítico de las políticas laborales:
i) búsqueda de una mayor sinergia entre crecimiento y equidad;
ii) una institucionalidad democrática más consolidada, pero con insuficiencias en su capacidad de ofrecer resultados más estructurales a las demandas de equidad; iii) disminución de la pobreza, aunque con riesgos surgidos por efectos de la crisis financiera y económica, y iv) convicción progresiva de que los problemas y las oportunidades derivadas de la globalización requieren respuestas y acciones que sean también globales

490. El contexto sociopolítico de las políticas laborales y la acción de la OIT para el logro de los objetivos propuestos por la AHTD se ha caracterizado en el período 2006-2010 por cuatro tendencias: i) en la perspectiva de un desarrollo sostenido y sustentable, los gobiernos están buscando mayor sinergia del crecimiento y los equilibrios macroeconómicos con resultado de empleos de calidad y protección social. Si bien esta tendencia tuvo distinta densidad y permanencia en los países, adquirió más relieve a partir de la crisis financiera y económica de 2008, en que, tanto en las Américas como a nivel mundial, se aplicaron políticas anticíclicas y el sector público tuvo un papel protagónico, lo que parece abrir oportunidades para un debate innovador respecto de los paradigmas de las políticas de desarrollo económico y social en la región; ii) una mayor estabilidad de los regímenes políticos democráticos, que según diversos estudios refleja avances en el desarrollo institucional de la mayoría de los países, aunque algunos de sus resultados y la eficacia de ciertas instituciones son todavía percibidos como insuficientes por los ciudadanos; iii) un progreso moderado en materia de disminución de la pobreza, la exclusión y la desigualdad en muchos países de la región, aunque por efecto de la crisis financiera y económica mundial podrían ocurrir retrocesos en los próximos años, según los analistas; y iv) un fortalecimiento paulatino de la idea de que los procesos, problemas y oportunidades que genera la globalización requieren ser enfrentados también a un nivel global y con una mayor capacidad de cooperación internacional.

491. En consecuencia, el panorama social y político de la región presenta numerosos desafíos a los gobiernos, los actores sociales y, sin duda, también a la OIT. El examen y seguimiento cuidadoso del contexto sociopolítico regional y de cada país, en el marco de los procesos globales, se constituye así en un requerimiento esencial para desarrollar una capacidad de acción y cooperación estrechamente relacionada con la situación de las sociedades de América Latina y el Caribe, en la perspectiva de un desarrollo basado en el trabajo decente.

iv) La región puede alcanzar hacia el año 2015 las metas de crecimiento y empleo sugeridas por la Agenda Hemisférica, aunque con diferentes ritmos y celeridad según los países

492. Las políticas seguidas por los gobiernos en materia de crecimiento, empleo y salarios tuvieron hasta 2008, para el conjunto de la región, un desempeño levemente superior a la meta sugerida por la AHTD de crecimiento anual del PIB del orden del 5 por ciento. El PIB de América Latina y el Caribe aumentó hasta un índice promedio del 5,2 por ciento anual entre 2006 y 2008, pero varios países superaron esa cifra. Igualmente, se observó una mejoría moderada de los niveles de empleo y de salarios. La crisis financiera y económica internacional desencadenada a fines de 2008 afectó a esta tendencia con menor intensidad que la inicialmente esperada, aunque se observan caídas en el nivel de crecimiento y retrocesos moderados en el empleo y los salarios, según la evidencia disponible en 2010.

493. En gran parte de los países de la región persisten fuertes insuficiencias en materia de trabajo decente, que se expresan en la baja calidad de los empleos en muchos sectores y en el

limitado acceso a redes eficaces de protección social. La acción de la OIT en este campo ha estado centrada en brindar cooperación técnica para las políticas de empleo, salarios y protección social, con diferentes grados de incidencia según los países. La OIT ha mantenido una presencia activa en relación con las principales materias de la agenda laboral de los países, mediante la acción regional, subregional y en cada país, así como en los acuerdos tripartitos para la operación de los Programas de Trabajo Decente por País y los Programas Nacionales de Trabajo Decente en 11 países de la región, y en acciones bipartitas o tripartitas sobre temas específicos en otros nueve países.

494. Desde la crisis financiera y económica global, la presencia de la OIT ha tenido especial relieve. Los planteamientos del Pacto Mundial para el Empleo han sido ampliamente difundidos en la región y acogidos en varios países, como muestra el informe de la OIT *Proteger a las personas y promover el empleo*, de septiembre de 2009.

495. Si persisten las condiciones que se observan en este momento de la crisis, en que se inicia la fase de recuperación, es factible que las metas de crecimiento y empleo de la AHTD puedan ser alcanzadas hacia 2015, aunque con diferentes ritmos y celeridad según los países. La OIT tiene el reto fundamental de intensificar su capacidad de acción para concretar los objetivos y propuestas del Pacto Mundial para el Empleo, transformándolo en una referencia cada vez más estratégica en la región.

v) *A pesar de los avances entre 2006 y 2010, persisten carencias y brechas en materia de trabajo decente que requieren ser superadas para lograr los propósitos de la Agenda Hemisférica hacia 2015*

496. En el campo de la aplicación y ejercicio efectivo de los principios y derechos fundamentales del trabajo, los resultados han sido positivos: en 2010, el 97 por ciento de los países de la región ha ratificado los ocho convenios fundamentales. Sin embargo, diferentes evidencias reflejan la persistencia de importantes insuficiencias en su aplicación efectiva así como en la de otros instrumentos de la OIT, también ratificados por los países de la región. La OIT ha intervenido activamente en esta situación. En 2010, en 16 países de la región se registran diferentes tipos de vulneraciones de los convenios, en especial del Convenio núm. 87 y el Convenio núm. 98, que afectan a trabajadores y a empleadores. En este terreno tiene especial relieve la acción que la OIT pueda desarrollar para reducir la distancia entre la ratificación de los convenios y su aplicación efectiva.

497. Falta información sobre la cobertura de la sindicalización y la negociación colectiva a nivel regional y en muchos países. Cuando existe, es generalmente parcial y no siempre actualizada. En consecuencia, solamente es posible estimar, sobre la base de la precaria información disponible, que dicha cobertura probablemente no supere en promedio el 15 por ciento (sindicalización) y el 9 por ciento (negociación colectiva) en la región. Se observan mejores resultados en esta materia en aquellos países donde existe negociación de rama o nacional y los trabajadores del sector público pueden asociarse y negociar colectivamente, y donde la institucionalidad laboral garantiza el respeto de estos derechos.

498. La acción de la OIT, a través de ACTRAV y ACT/EMP, es fundamental para ampliar estas coberturas. Las experiencias de los actores sociales en esta materia deberían ser ampliamente promovidas para que el avance en sindicalización y negociación colectiva sea una preocupación prioritaria en la agenda pública y en la de los actores sociales. Parece indispensable desarrollar indicadores sobre estas materias a fin de contar con información actualizada sobre el tema.

499. En cuanto a las políticas vinculadas a las cuestiones de género y a la igualdad de oportunidades, los países de la región están logrando avances importantes pero todavía moderados en materia de participación laboral, empleo, paridad de remuneración y acceso a la cobertura de la protección social. Los países y la OIT deberían desarrollar más actividades para reducir las amplias brechas de igualdad de género que subsisten en estos temas. La OIT ha impulsado importantes programas en estas materias, en particular para hacer avanzar aspectos estratégicos como la relación entre trabajo y familia y las condiciones del trabajo doméstico e independiente,

que afectan fundamentalmente a las trabajadoras. Parece ser factible lograr progresos importantes en las metas de la AHTD en esta área durante los próximos cinco años, de acuerdo con la evidencia elaborada por la OIT y los programas de acción en curso en los países de la región.

500. Respecto a las políticas de erradicación de las peores formas de trabajo infantil, y del trabajo infantil en general, América Latina y el Caribe tienen buenos resultados en comparación con otras regiones del mundo. Sin embargo, los avances logrados son todavía bastante moderados. Según la OIT, uno de cada diez niños en la región está trabajando. En la franja etaria de 5 a 14 años, entre 2004 y 2008, esta práctica ha disminuido en principio en un punto porcentual. La acción del programa IPEC ha sido importante al respecto, sobre todo en lo referido al establecimiento de instancias institucionales con los gobiernos y los actores sociales para diseñar actividades de erradicación del trabajo infantil en más de 19 países. Esta área es extremadamente compleja y parece limitada la probabilidad de progresar con el ritmo que requieren las metas propuestas por la AHTD. Por esta razón, como ha planteado el Director General en su informe a la 99.^a reunión de la CIT (2010), *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*²³⁹, es necesario forjar amplias alianzas tripartitas y con otros sectores para impulsar con mayor vigor las acciones en esta materia.

501. En cuanto al trabajo forzoso, en algunos países, como el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Paraguay y Perú, existen importantes programas dirigidos a erradicar esta práctica. Se observa, sin embargo, que se requiere mayor información y estadísticas sobre este problema, que debería ser un tema prioritario en las políticas de los países, así como para la cooperación técnica de la OIT. En el mismo sentido, en los países donde es mayor la dimensión del problema del VIH/SIDA, los gobiernos están desarrollando políticas y programas, en los que la OIT ha tenido activa participación. Resalta, en particular, la promoción del *Repertorio de recomendaciones prácticas*, plasmado en la Recomendación núm. 200 de la OIT, y el desarrollo de 13 proyectos en la región. Este asunto requeriría también de más y mejor acción de los países, aprovechando la experiencia internacional, todavía insuficientemente incorporada en las políticas; la OIT debería ser un actor prominente en la promoción de tales acciones.

vi) La región avanzó en la perspectiva de un piso de seguridad social básico. Sin embargo, subsisten numerosos vacíos de cobertura, de institucionalidad y de calidad de las prestaciones

502. Según los estudios realizados para el presente informe, los países de la región han avanzando entre 2006 y 2010 hacia el establecimiento de mejores programas de protección social, en especial en lo referido a la coordinación de diversas instituciones que operan en este terreno, buscando generar redes coordinadas de protección frente a contingencias y riesgos como la pérdida de empleo y el acceso a la salud, así como para el mejoramiento de los sistemas de pensiones. La crisis financiera y económica global intensificó esta tendencia, que había emergido desde mediados de los años 2000. La OIT ha contribuido a este proceso a través de su estrategia de «universalismo progresivo», que implica elevar las prestaciones y, especialmente, incorporar el concepto de un «piso de seguridad social básico para todos», formulado en 2006, así como mediante su denominada *Estrategia 2015*. No obstante, el contenido y la velocidad de estos avances se encuentran bastante lejanos de las metas previstas por la AHTD. Subsisten numerosos vacíos, en particular respecto de los trabajadores independientes y los trabajadores de la economía informal, el trabajo doméstico y otros sectores donde se desempeñan fundamentalmente mujeres y jóvenes. En consecuencia, parece claro que el impulso a la formación de redes integradas de protección social, así como el diseño de sistemas más amplios de cobertura de la seguridad social, son tareas que deberían ser incorporadas en los objetivos estratégicos de la acción de los países y, paralelamente, también por la OIT, robusteciendo sus programas para promover la aplicación.

²³⁹ OIT: *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*, op. cit.

vii) *El diálogo social muestra avances dispares en los países y se observa, en general, una tendencia a la aplicación de métodos no institucionalizados*

503. En el ámbito del diálogo social y el tripartismo se observa un avance dispar de los países de la región. En la mayoría de los países existen distintas formas e instancias de diálogo social tripartito o bipartito, desprovistos de una institucionalidad específica y permanente. En El Salvador y en otros países de Centroamérica se están constituyendo consejos económicos y sociales, con un mayor grado de institucionalidad. Sin embargo, el diálogo social y el tripartismo no son todavía una realidad consolidada en la región, aunque con motivo de la crisis financiera y económica mundial se desarrollaron experiencias altamente importantes de diálogo tripartito, como en Nicaragua y los países de las zonas francas, en Centroamérica y en Chile, en el Cono Sur. Asimismo, en materia de previsión social, Uruguay ha efectuado procesos significativos de diálogo social tripartito y multipartito, y en Colombia se han impulsado acciones de este tipo a nivel local. Es necesario promover que las políticas de los países incorporen progresivamente sus agendas de crecimiento, empleo, salarios, protección social y otros, en instancias de diálogo social tripartito o bipartito, fortaleciendo así este instrumento para el logro de consensos y la gobernabilidad democrática. La OIT tiene en este terreno un vasto caudal de conceptos y experiencia, por lo que sus programas deberían fortalecerse y ampliarse para incorporar como interlocutores, además de las agencias públicas vinculadas directamente a las políticas laborales, a otras agencias públicas que actúan en materia de estrategias de crecimiento y desarrollo. También podría ser conveniente, en consulta estrecha con los mandantes, explorar las ventajas de incorporar a los sistemas de diálogo, cuando fuese pertinente, a otros actores sociales además de los empleadores y trabajadores, así como a especialistas provenientes de las universidades y otros espacios de producción de conocimientos.

viii) *El balance final muestra que los países avanzaron, aunque en forma moderada y diversa, en la perspectiva de las metas sugeridas por la Agenda Hemisférica*

504. En conclusión, en términos generales, las políticas laborales seguidas por los gobiernos de los países de la región en el período 2006-2010 han logrado avances moderados y positivos, examinadas desde la perspectiva de las orientaciones y metas sugeridas por la AHTD. Sin embargo, estos eventuales progresos difieren en cuanto a su profundidad, velocidad y logros en todos los países. Incluso es posible que se experimenten algunos retrocesos debido a la crisis financiera y económica global.

505. Con todo, hay que considerar que algunos países ya han alcanzado avances significativos respecto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, varios de los cuales se incluyen de forma destacada entre las metas de la AHTD.

506. La acción de la OIT en el período 2006-2010 ha sido altamente proactiva para impulsar los propósitos de la Agenda, según se ha constatado. Sin embargo, para seguir avanzando probablemente se requiera un mayor grado de interconexión al nivel regional, a fin de fortalecer la acción en los países y la coordinación entre ellos, las subregiones y la dirección regional. Asimismo, parece importante aumentar la transversalidad en el uso de los recursos profesionales y técnicos para la cooperación con los países y subregiones. Esto constituiría una política apropiada para avanzar con mayor impacto en las actividades y programas orientados al logro de los objetivos de la Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente.

507. Se destaca como factor de alta relevancia para el progreso hacia el trabajo decente en la región el contexto social y político y las orientaciones de política que están adoptando los países en estos últimos años. Este proceso muestra que existen condiciones favorables para avanzar en las líneas y metas sugeridas por la Agenda Hemisférica, y en particular en sus áreas estratégicas, dado que se han definido las dificultades para lograrlo. Se estaría generando — a partir de las políticas adoptadas frente a la crisis financiera y económica mundial — la oportunidad de abrir debates innovadores, que incluyan el examen de nuevos conceptos y estrategias para el logro de un desarrollo económico y social sostenido y sustentable y fundado en los conceptos básicos del trabajo decente.

Anexo 1

Gráficos y cuadros estadísticos

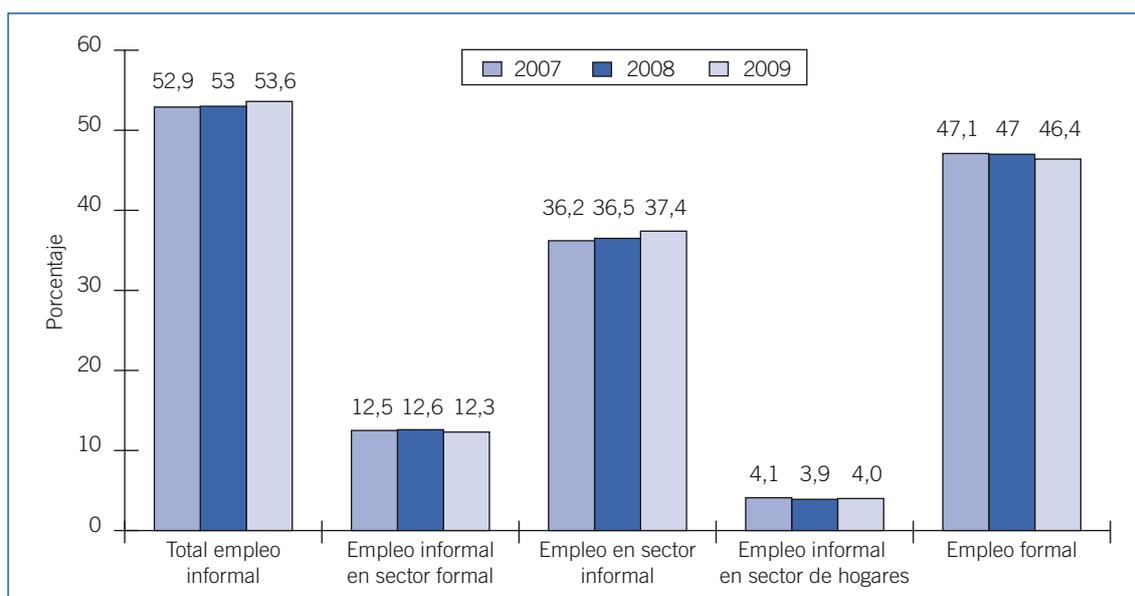
Cuadro 1A. América Latina (nueve países): Producto interno bruto, IV trimestre de 2008-III trimestre de 2009 (porcentajes)

Países	Tasa de variación (t/t-4) ^a				Tasa de variación (t/t-1) ^b			
	2008		2009		2008		2009	
	IV trim.	I trim.	II trim.	III trim.	IV trim.	I trim.	II trim.	III trim.
Argentina	4,1	2,0	-0,8	n/d	-0,5	0,1	0,3	n/d
Brasil	1,3	-1,8	-1,2	n/d	-3,4	-1	1,9	n/d
Chile	0,2	-2,4	-4,7	-1,6	-2,0	-0,7	-0,3	1,1
Colombia	-1,0	-0,4	-0,5	n/d	-1,4	0,3	0,7	n/d
Ecuador	3,4	1,5	-1,1	n/d	-0,3	-1,3	-0,3	n/d
México	-1,6	-7,9	-10,1	-6,2	-2,4	-6,4	-0,3	2,9
Perú	6,5	2,0	-1,1	-0,4	0,3	-0,9	-1,2	1,8
Uruguay	7,6	2,9	0,2	n/d	0,3	-2,3	0,5	n/d
Venezuela (Rep. Bol. de)	3,5	0,5	-2,4	-4,5	n/d	n/d	n/d	n/d

^a Variaciones porcentuales con respecto al mismo período del año anterior. ^b Tasas desestacionalizadas. Variaciones porcentuales con respecto al período inmediato anterior. n/d: información no disponible.

Fuente: OIT, sobre la base de información oficial de los países.

Gráfico 1A. América Latina (cinco países): Variación del empleo informal y formal, II trimestre 2007-2009



Fuente: OIT, sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

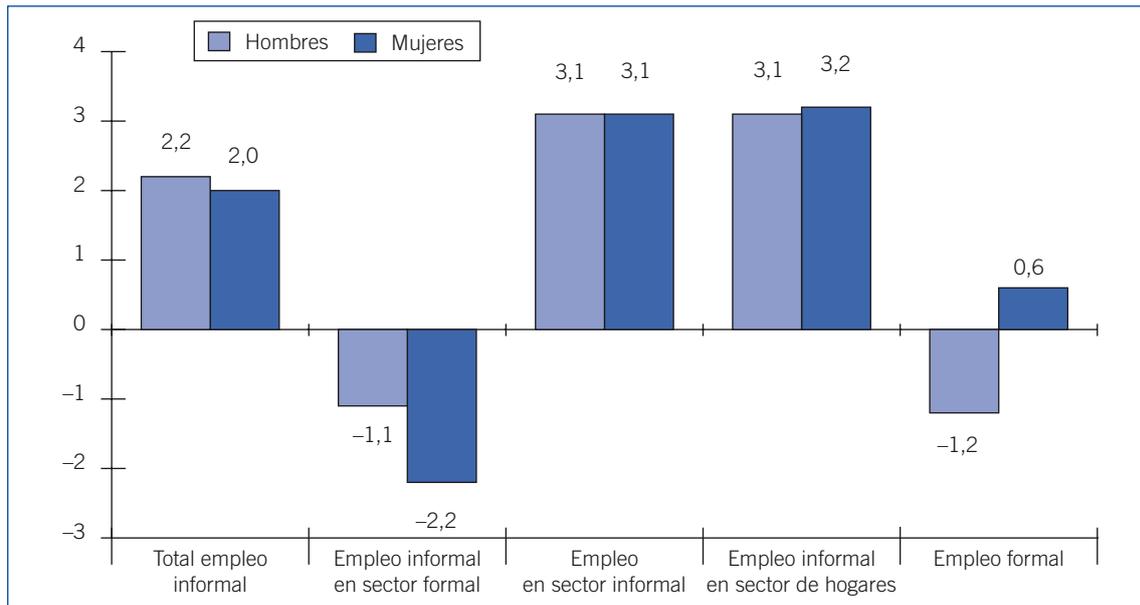
Cuadro 2A. América Latina y el Caribe: Proyecciones de crecimiento del PIB, 2009-2010
(porcentajes)

País	Referencia		FMI ^a		CEPAL ^b	
	2007	2008	2009	2010	2009	2010
Argentina	8,7	6,8	-2,5	1,5	0,7	4,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	4,6	6,1	2,8	3,4	3,5	4,5
Brasil	5,7	5,1	-0,7	3,5	0,3	5,5
Chile	4,7	3,2	-1,7	4,0	-1,8	4,5
Colombia	7,5	2,4	-0,3	2,5	0,3	2,5
Costa Rica	7,8	2,6	-1,5	2,3	-1,2	3,5
Ecuador	2,5	6,5	-1,0	1,5	-0,4	3,0
El Salvador	4,7	2,5	-2,5	0,5	-2,5	2,0
Guatemala	6,3	4,0	0,4	1,3	-1,0	2,0
Haití	3,4	1,3	2,0	2,7	2,0	2,0
Honduras	6,3	4,0	-2,0	2,0	-3,0	1,5
México	3,4	1,3	-7,3	3,3	-6,7	3,5
Nicaragua	3,2	3,2	-1,0	1,0	-1,5	2,0
Panamá	12,1	10,7	1,8	3,7	2,5	4,5
Paraguay	6,8	5,8	-4,5	3,9	-3,5	3,0
Perú	8,9	9,8	1,5	5,8	0,8	5,0
República Dominicana	8,5	5,3	0,5	2,0	2,5	3,5
Uruguay	7,6	8,9	0,6	3,5	1,2	5,0
Venezuela (República Bolivariana de)	8,2	4,8	-2,0	-0,4	-2,3	2,0
El Caribe	3,1	0,8	-0,5	1,6	-2,1	1,8
América Latina y el Caribe	5,8	4,1	-2,5	2,9	-1,8	4,1

^a FMI: Perspectivas de la economía mundial. Sustentar la recuperación, octubre de 2009. ^b CEPAL: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, diciembre de 2009.

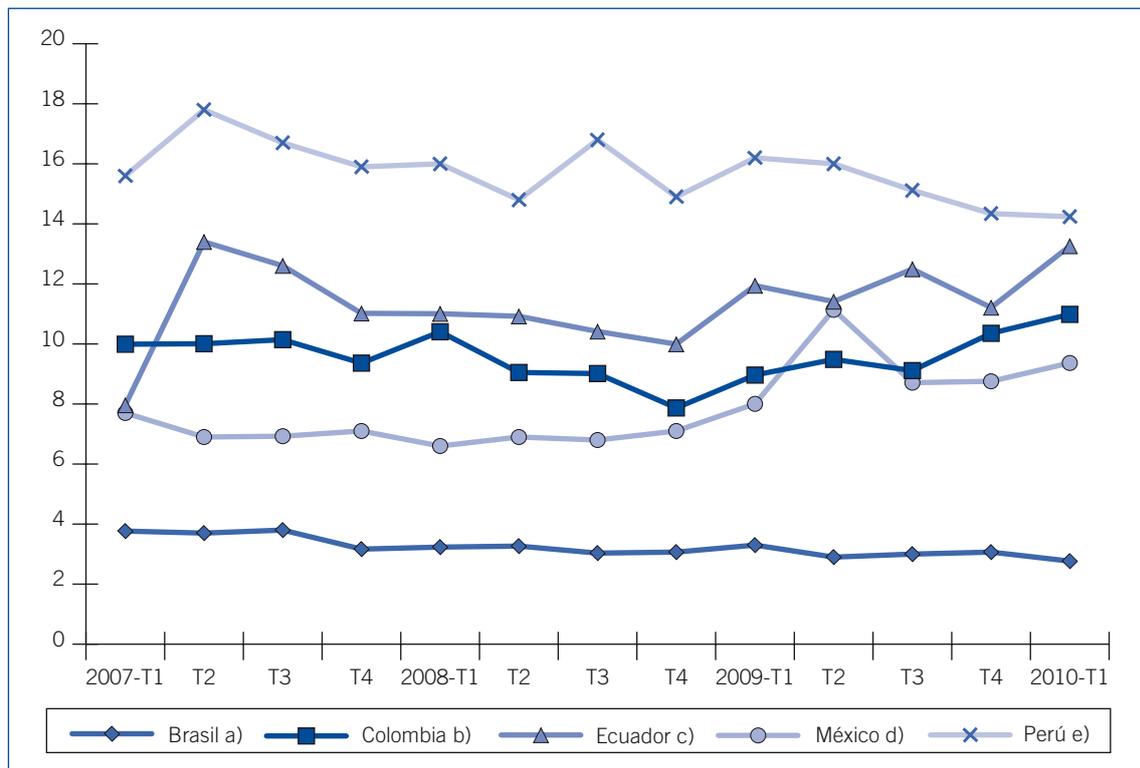
Fuente: OIT, sobre la base de información del FMI y de la CEPAL.

Gráfico 2A. América Latina (cinco países): Variación del empleo informal y formal urbano por sexo, II trimestre, 2008-2009



Fuente: OIT, sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

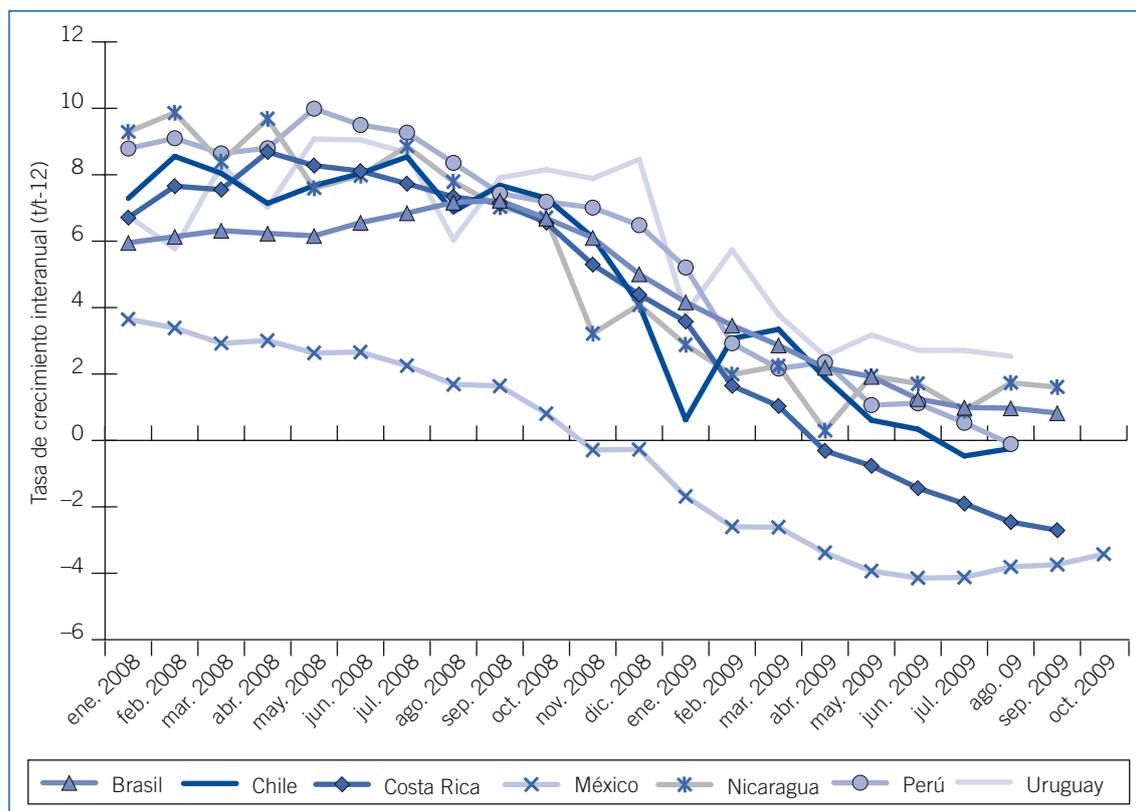
Gráfico 3A. América Latina (cinco países): Tasa de subempleo por insuficiencia de horas, I trimestre de 2007-I trimestre de 2010 (en porcentajes)



- a) Personas ocupadas que trabajan menos de 40 horas semanales, desean y están disponibles para trabajar más horas. Seis regiones metropolitanas.
- b) Personas ocupadas que trabajan menos de 48 horas semanales, desean y están disponibles para trabajar más horas. Trece áreas metropolitanas.
- c) Personas ocupadas que trabajan menos de 40 horas semanales, desean y están disponibles para trabajar más horas. Nacional urbano.
- d) Personas ocupadas que desean y están disponibles para trabajar más horas de las que su ocupación actual les permite. Total nacional.
- e) Personas ocupadas que trabajan menos de 35 horas semanales, desean y están disponibles para trabajar más horas. Lima metropolitana.

Fuente: OIT, sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

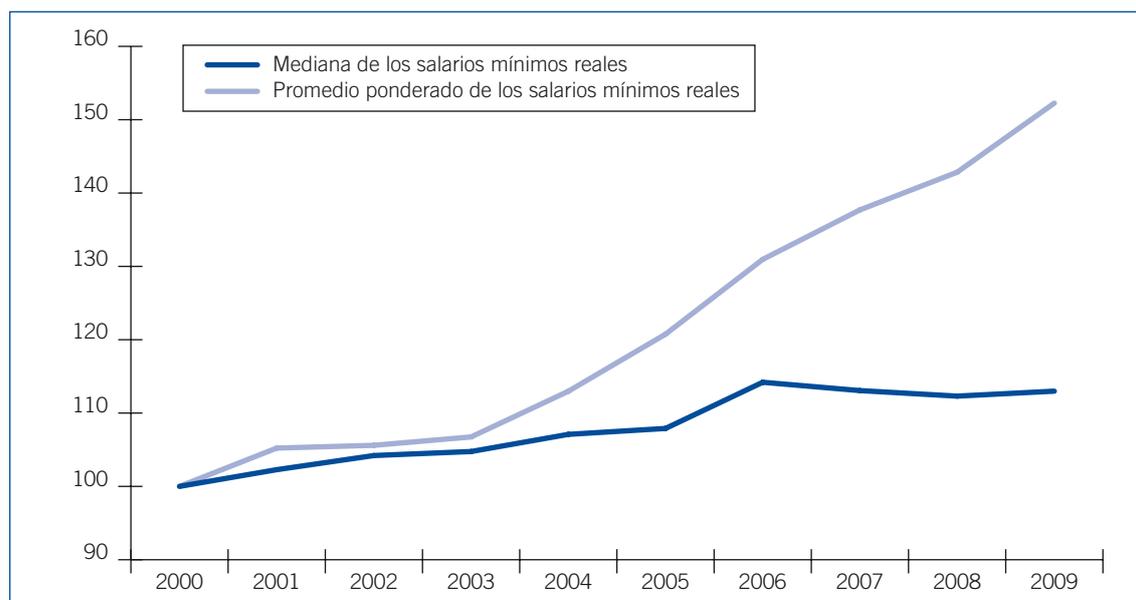
Gráfico 4A. América Latina (siete países): Tasa de variación del empleo cubierto por la seguridad social, enero de 2008-octubre de 2009^a (porcentajes)



^a Se refiere al número de cotizantes asalariados de los sistemas de seguridad social en los casos de Chile (administradoras de fondos de pensiones – AFP), Costa Rica (Caja Costarricense de Seguro Social – CCSS), México (Instituto Mexicano del Seguro Social – IMSS), Nicaragua (Instituto Nicaragüense de Seguridad Social – INSS), Uruguay (Banco de Previsión Social – BPS), Brasil (asalariados cubiertos por la legislación laboral y social) y Perú (asalariados registrados en empresas formales de diez y más trabajadores).

Fuente: OIT, sobre la base de datos oficiales de los países.

Gráfico 5A. América Latina (18 países): Promedio ponderado y mediana de los salarios mínimos reales, 2000-2009 (índice de 2000 = 100)



Fuente: OIT, sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

Anexo 2 Pacto Mundial para el Empleo: Políticas aplicadas en la región

Áreas y políticas propuestas por el Pacto Mundial para el Empleo		Políticas aplicadas en la región												
		ARG	BRA	CAN	COL	CRI	CHI	RDO	CAR	USA	HON	MEX	PER	URU
		42,9	42,9	28,6	28,6	57,1	42,9	42,9	42,9	28,6	42,9	71,4	57,1	45,10%
Área 1. Acelerar la creación de puestos de trabajo y la recuperación del empleo, y respaldar a las empresas.	1.1. Estímulo de la demanda de mano de obra	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Aumentar la inversión en infraestructura, investigación y desarrollo, servicios públicos y servicios verdes.	Gasto público en infraestructura	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	100
	Con criterios de empleo ^a	X							X					30,8
	Con criterios ecológicos	X	X							X				30,8
Reconocer la contribución de las PYME en la creación de empleo y fomentar el acceso a crédito asequible.	Empleo público													0,0
	Programas de empleo específicos							X						7,7
	Introducción de nuevos programas							X						
	Ampliación reciente de programas existentes					X				X	X	X	X	38,5
Aportar apoyo específico a empresas y cooperativas de acuerdo con sus necesidades específicas.	Nuevo apoyo para las pequeñas empresas y microempresas	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	76,9
	Acceso al crédito					X								7,7
	Acceso a licitaciones públicas											X		
	Subsidios y recortes fiscales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	84,6
Impulsar la demanda de mano de obra; limitar o evitar la pérdida de puestos de trabajo mediante mecanismos de apoyo a las empresas.	1.2. Apoyo a quienes buscan trabajo y a los desempleados	ARG	BRA	CAN	COL	CRI	CHI	RDO	CAR	USA	HON	MEX	PER	URU
		37,5	12,5	62,5	25,0	50,0	12,5	37,5	37,5	0,0	37,5	25,0	62,5	25,0 30,70%
Ayudar a quienes buscan empleo: mejorar competencias y aumentar recursos en servicios de empleo; poner en vigor programas de formación y perfeccionamiento profesional; desarrollar competencias empresariales; ejecutar programas de readaptación profesional.	Ayudar a los desempleados a encontrar empleo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	61,5
	Medidas de formación adicionales													
	Aumento de la capacidad de los servicios de empleo	X	X			X		X	X	X	X	X	X	53,8
	Nuevas medidas para los trabajadores migrantes													7,7
	Reducción del tiempo de trabajo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	38,5
Contribuir al mantenimiento de niveles salariales.	Desempleo parcial, medidas de formación que promueven el empleo a tiempo parcial					X		X	X				X	23,1
	Reducciones salariales													0,0

Áreas y políticas propuestas por el Pacto Mundial para el Empleo		Políticas aplicadas en la región												
		ARG	BRA	CAN	COL	CRI	CHI	RDO	CAR	USA	HON	MEX	PER	URU
Utilizar sistemas públicos de garantía del empleo que ofrezcan empleo temporal y de emergencia (bien orientado y que incluya la economía informal).	Medidas para proteger a los desempleados	X	X	X	X	X								
	Ampliación de las prestaciones de desempleo													
	Medidas de asistencia adicionales/protección social		X			X								
Área 2. Establecimiento de sistemas de protección social y protección de las personas	2. Ampliación de la protección social y la seguridad alimentaria	25,0	50,0	0,0	12,0	25,0	12,5	37,5	25,0	50,0	12,5	12,5	37,5	26,0 %
Instaurar la protección social sustentada en un régimen básico («piso social») que incluya acceso a atención sanitaria, seguridad del ingreso para los ancianos y las personas con discapacidad; prestaciones por hijos a cargo; seguridad en el ingreso combinada con sistemas públicos de garantía del empleo.	Protección social	X	X		X	X	X	X	X	X				
	Reducción de impuestos adicionales													15,4
	Mayor acceso a las prestaciones de salud	X							X	X				61,5
	Modificaciones de las prestaciones de vejez				X		X							30,8
	Modificación del salario mínimo		X						X	X				30,8
Incrementar la cobertura y duración de las prestaciones por desempleo; establecer sistemas de transferencias en efectivo; proporcionar cobertura adecuada a trabajadores temporales y ocasionales.	Nuevas medidas para los trabajadores migrantes	X												15,4
Proporcionar prestaciones mínimas allí donde los fondos de pensiones o salud no dispongan de financiación suficiente que les permita asegurar la protección adecuada a los trabajadores y examinar la forma de proteger mejor los ahorros de los trabajadores al diseñar sistemas futuros.	Seguridad alimentaria													
	Introducción de subsidios de alimentación												X	7,7
	Nuevas ayudas para la agricultura						X		X					15,4

Áreas y políticas propuestas por el Pacto Mundial para el Empleo

Políticas aplicadas en la región

	ARG	BRA	CAN	COL	CRI	CHI	RDO	CAR	USA	HON	MEX	PER	URU
<p>Área 3. Promover el respeto de las normas internacionales del trabajo</p> <p>3. Fortalecimiento de los derechos en el trabajo</p>	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25,0	0,0	0,0	0,0	25,0	0,0	0,0
<p>Aumentar la vigilancia para conseguir la eliminación y evitar el incremento de las distintas formas de trabajo forzoso, trabajo infantil y discriminación en el trabajo.</p> <p>Derechos en el trabajo</p> <p>Medidas adicionales para luchar contra la trata de trabajadores</p>													0
<p>Aumentar el respeto de la libertad sindical y de asociación, el derecho a la sindicación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.</p> <p>Medidas adicionales para luchar contra el trabajo infantil</p>	X												7,7
<p>Considerar los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo pertinentes en este ámbito, entre ellos, los instrumentos de la OIT relativos a: política de empleo; salarios; seguridad social; relación de trabajo; terminación de la relación de trabajo; administración e inspección del trabajo; trabajadores migrantes; condiciones de trabajo; seguridad y salud en el trabajo; horas de trabajo; mecanismos de diálogo social.</p> <p>Otras modificaciones de la legislación laboral</p> <p>Aumento de la capacidad de la administración e inspección del trabajo</p>						X							7,7
	X									X			15,4

Áreas y políticas propuestas por el Pacto Mundial para el Empleo **Políticas aplicadas en la región**

	ARG	BRA	CAN	COL	CRI	CHI	RDO	CAR	USA	HON	MEX	PER	URU	
4. Diálogo social	33,3	66,7	0,0	100,0	33,3	0,0	33,3	33,3	33,3	33,3	0,0	33,3	0,0	48,7%
Área 4. Diálogo social: negociar colectivamente, identificar las prioridades y estimular la acción														
Potenciar el respeto y utilización de los mecanismos de diálogo social (ej. negociación colectiva).	X	X		X		X	X	X					46,2	
Considerar instancias de diálogo social como instrumento de diseño de políticas adaptadas a las prioridades nacionales.				X					X				30,8	
Fortalecimiento de la capacidad de la administración del trabajo y de la inspección del trabajo.										X			15,4	
Porcentaje promedio de políticas aplicadas en la región en los cuatro ámbitos estratégicos del Pacto Mundial para el Empleo	36,7	33,3	23,3	26,7	36,7	16,7	36,7	30	23,3	16,7	30	43,3	30	29,5

^a Este porcentaje, al igual que el de gasto adicional en infraestructura con criterios ecológicos, está contenido dentro de la categoría de gasto adicional y, por tanto, no se incluye en el cálculo total de políticas aplicadas, para evitar su duplicación. El cálculo se realiza sobre la base de las categorías: gasto adicional; introducción de nuevos programas; ampliación reciente de programas existentes; acceso al crédito para las PYME; acceso a licitaciones públicas, y subsidios y recortes fiscales. Esta indicación se aplica también a las secciones que siguen.

Fuente: OIT. *Proteger a las personas y promover el empleo: Un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social, op. cit.*

Anexo 3

Políticas desarrolladas a nivel mundial frente a la crisis

	Ayudas al empleo e incentivos a la contratación	Recortes en los costos laborales no salariales para la contratación de desempleados	Asistencia y orientación para la búsqueda de empleo	Incentivos para la búsqueda de trabajo y la creación de empresas	Programas de prácticas profesionales	Programas de formación
Alemania			X			X
Australia	X		X			X
Austria			X			X
Bélgica			X			
Canadá	X		X		X	X
República Checa						X
República de Corea	X		X	X	X	X
Dinamarca						X
Eslovaquia	X	X		X		
España	X	X	X	X		X
Estados Unidos	X		X		X	X
Finlandia			X	X		X
Francia	X	X	X		X	X
Grecia	X		X			X
Hungría	X					X
Irlanda			X		X	X
Italia			X			X
Japón	X		X	X	X	X
México	X	X	X	X		X
Noruega			X		X	X
Nueva Zelanda			X		X	X
Países Bajos			X			X
Polonia	X	X	X			X
Portugal	X	X		X	X	X
Reino Unido	X		X	X	X	X
Suecia	X		X		X	X
Suiza						X
Turquía		X				X

Fuente: OIT: *Proteger a las personas y promover el empleo: Un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y protección social, op. cit., pág. 24.*