

# UN ENFOQUE DE SISTEMAS DE MERCADO PARA EL TRABAJO DECENTE



Organización  
Internacional  
del Trabajo

Por Matt Ripley, diciembre de 2016



## ¿Qué son los sistemas de mercado y por qué son importantes?

El trabajo decente a veces puede parecer un reto abrumador. Una tercera parte de la mano de obra del mundo no gana lo suficiente para sacar a su familia de la pobreza. Millones de estos ‘trabajadores pobres’ se encuentran en trabajos peligrosos o sufren discriminación – y falta de libertad de expresión y de poder para mejorar su situación.

¿Entonces por dónde empezar? Muchos proyectos pretenden desarrollar una herramienta o ayudar a introducir nuevas políticas. Pero las razones subyacentes del trabajo indecente no pueden ser solucionadas solo con capacitación o con nuevas regulaciones gubernamentales, sino que se desarrollan desde una compleja interacción de prácticas empresariales, demanda de mercados, relaciones de negocios con negocios, normas sociales y regulaciones existentes.

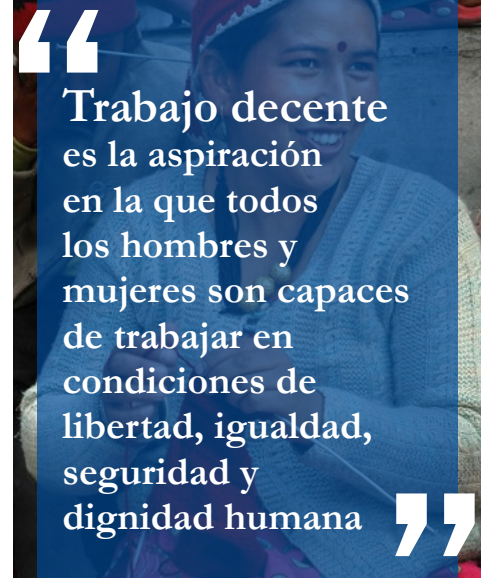
Un sistema de mercado está compuesto por las muchas ‘funciones de apoyo’ y ‘reglas’ que

en últimas definen qué tan bien funciona un mercado para las mujeres y los hombres en situación de pobreza. Un enfoque de sistemas de mercado, a su vez, busca identificar, abordar y eliminar los obstáculos a nivel del sistema que inhiben el crecimiento de más mercados inclusivos.

El objetivo del enfoque es lograr un impacto que sea:

- **Sostenible.** Proyectos que alcanzan un cambio duradero en el comportamiento en los actores públicos y privados mediante la provisión no solamente de incentivos sino también de capacidades para adoptar nuevas formas de trabajar de manera que el impacto continúe después de las intervenciones, y
- **Escalable.** Dado que las barreras al crecimiento de la industria son removidas, el cambio es replicado y generalizado en todo el sector - en vez de ser limitado solamente a los actores con los que el proyecto trabaja directamente.

Esta nota provee un resumen sobre lo que significa abordar un enfoque de sistemas de mercado (o sistémico) para el trabajo decente.



“ Trabajo decente es la aspiración en la que todos los hombres y mujeres son capaces de trabajar en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana ”

## HECHOS Y DATOS DESTACADOS

**200 millones** de personas están desempleadas

**800 millones** son trabajadores pobres

**2.3 millones** de personas mueren al año por accidentes laborales

**73%** de los trabajadores tienen acceso parcial o nulo a la seguridad social



## Identificar los déficits del trabajo decente

Un enfoque sistémico de mercado depende del contexto. Inicia con el planteamiento de una serie de preguntas para focalizar el objetivo del proyecto:

- ¿Cuáles mercados son **relevantes** para un mayor número de trabajadores pobres, en términos tanto de productores como de empleados?
- ¿De qué maneras estos mercados no están beneficiando a los pobres? ¿Cuáles son los déficits (ver recuadro 1) más **importantes** de trabajo decente?
- ¿Cuáles de estos mercados **tienen potencial de crecimiento**?

- ¿En cuáles de estos mercados es **factible** trabajar dado el alcance, tiempo y presupuesto disponibles?

Sean trabajadores con bajos ingresos o marginados, o productores rurales – algunos sectores inevitablemente son más imprescindibles que otros para el bienestar y la subsistencia de los pobres. Además, algunos déficits de trabajo decente son percibidos de manera más fuerte que otros. A pesar de ello, se necesita tomar decisiones estratégicas. Los proyectos tienen que **priorizar** cuáles mercados, déficits y limitaciones serán abordados.

Si bien es muy frecuente el caso en el que los ingresos son una estrategia fundamental para sobrellevar las necesidades, las sendas sostenibles para salir de la pobreza requieren trabajos de calidad – que cubren otros aspectos no monetarios del empleo. Es probable que los trabajadores se enfrenten a un gran número de problemas – pero no puede ser posible abordarlos todos al mismo tiempo. Por ejemplo, un empleado que trabaja en un lugar de construcción peligroso probablemente tendrá una necesidad inmediata de tener una mejor seguridad ocupacional antes que cualquier otro tema relacionado con trabajo decente (¡lo cual requiere que el trabajador esté vivo!).

Por lo tanto es fundamental integrar el **punto de vista de trabajo decente** en el proceso de selección del sector – tal como se menciona en el recuadro 2.

Por lo tanto es fundamental integrar el **punto de vista de trabajo decente** en el proceso de selección del sector – tal como se menciona en el recuadro 2.

### RECUADRO

#### 1

## Los 10 déficits del trabajo decente

1. Falta de oportunidades de trabajo
2. Ingresos insuficientes y trabajos de baja productividad
3. Horas de trabajo excesivas
4. Incapacidad de combinar y balancear el trabajo, la familia y la vida personal
5. Ocupados en trabajo que debería ser abolido
6. Falta de estabilidad y seguridad en el trabajo
7. Oportunidades y tratamiento desigual en el trabajo
8. Ambientes inseguros de trabajo
9. Falta de una red de seguridad social
10. Falta de libertad de expresión mediante una representación de los trabajadores

Fuente: *Decent Work and Quality in Work  
Statistical Indicators: Prospects for conversion? OIT*

## ¡MITOS AL DESCUBIERTO!

### Mejores ingresos y salarios hacen parte del trabajo decente

Ingresos bajos – sean de trabajadores con salarios netos o ingresos de pequeños agricultores – son una parte central del trabajo decente. A veces en los proyectos se percibe que no se está creando más trabajo decente si se están abordando los ingresos, pero no otros aspectos de la calidad del empleo. Sin embargo, los ingresos son usualmente el déficit más importante que enfrentan los pobres, especialmente cuando la productividad del trabajo y la tierra son bajas. De otro lado, los proyectos que se enfocan solamente en el impacto en los ingresos (o el empleo productivo) no pueden automáticamente ser descritos como proyectos que abordan el ‘trabajo decente’ a menos de que se haya hecho un diagnóstico para verificar si el ingreso es, en efecto, el déficit más urgente. Los ingresos pueden ser lo más importante, pero a no ser que se tenga en cuenta el factor del trabajo decente para la selección y análisis del sector – no se sabrá.



## Puesta en práctica del enfoque de sistemas de mercado

Una vez los sectores han sido seleccionados, los proyectos empiezan un ciclo iterativo de ‘análisis, puesta en marcha y ajustes’ para reducir las razones subyacentes de las fallas del mercado.

**El análisis implica preguntar cómo el mercado no funciona para los pobres y luego averiguar las razones por la cual esto sucede.**

Un buen análisis de sistemas de mercado ayuda a las intervenciones a ir más allá de los problemas a nivel de las empresas dado que afronta aquellos problemas que están dispersos y son sistémicos. La idea es abordar las causas es-

tructurales, no solo los síntomas. En otras palabras, se trata de ir más allá de la punta del iceberg para entender qué hay debajo de éste: entre más grande, más complejos son los factores dan origen al problema, ¡tal como lo muestra la figura a la derecha!

Las razones de la ausencia de trabajo decente pueden entonces no ser inmediatamente obvias. La clave es preguntar constantemente por qué, antes de apresurarse a implementar una ‘solución’ prediseñada.

El análisis, por supuesto, no es una tarea de una sola vez sino que hace parte de un proceso continuo para entender mejor las dinámicas del sistema de mercado. Usando un enfoque de investigación de acción, como en el sector de los muebles de madera

en Perú (recuadro 4), se puede tener un entendimiento más rápido basado en experiencias del mundo real, en vez de solo teoría.



## Selección de sectores para la creación de trabajo decente

En los proyectos usualmente se eligen uno o más sectores para intervenir. Para hacer esto, se usan unos criterios de selección para comparar los sectores de los proyectos.

Integrar criterios de trabajo decente significa considerar cada déficit para ver cuáles son relevantes para los pobres, posibles de abordar, y dónde hay oportunidades de crecimiento. Incluso para proyectos que no están enfocados en resultados en trabajo decente, hay una importante decisión que debe ser tomada. ¿La selección del sector se hace porque la calidad del trabajo es baja y existe la intención de abordar este problema, o se evitan sectores precisamente porque la calidad del trabajo es mala? Esta es un arma de doble filo: si las intervenciones en la calidad del trabajo tienen poco o ningún efecto en comparación con otras intervenciones, el impacto puede ser más trabajos de baja calidad; pero si el trabajo puede ser más decente, esto puede contribuir al crecimiento en empleo e ingresos.

**Más información:** ver (en inglés) el primer capítulo de *Desarrollo de cadenas de valor para el trabajo decente* y la publicación de la OIT con la GiZ: *Selección de cadenas de valor: integrando criterios económicos, ambientales, sociales e institucionales*; y un ejemplo de la evaluación en [Perú](#).

### RECUADRO

## 2

## Entendiendo la complejidad de la terminología

Hay muchos términos usados para describir los aspectos cualitativos del empleo. La ‘calidad de la vida laboral’ se refiere a la percepción de los trabajadores acerca de sus trabajos; las ‘condiciones laborales’ son las condiciones en las cuales un individuo trabaja –tales como el ambiente físico–; mientras que la ‘calidad del trabajo’ son todos los aspectos relacionados con el ambiente laboral y el contenido del trabajo (por ejemplo, variedad de habilidades, importancia de las actividades y autonomía). El ‘trabajo decente’ abarca todos los términos mencionados y otros más – ampliando la definición para incluir las relaciones del mercado laboral agregado y las instituciones.

En un enfoque de sistemas de mercado, el objetivo final es tener impacto en los trabajadores pobres o productores –de ahí que usualmente nos referimos al mejoramiento de sus condiciones laborales. No obstante, para alcanzarlo, las intervenciones necesitan actuar en los ‘sistemas’ alrededor de los pobres, de esta manera el proceso de diagnóstico frecuentemente conlleva a entender y abordar problemas en el ‘sistema’ del mercado laboral, como es el caso de habilidades, diálogo social o políticas de empleo.

*Adaptado de “The quality of employment and decent work: definitions, methodologies, and ongoing debates” por Brendan Burchell, Kirsten Sehnbruch, Agnieszka Piasna y Nurjk Agloni.*



## Un programa listo para la acción

Un enfoque sistémico sirve para transformar el comportamiento y las prácticas de los actores del mercado, sean entidades públicas o empresas privadas. Los proyectos usualmente tienen como aliados a un número pequeño de actores para probar nuevas maneras de trabajar, y si son exitosas, entonces se buscan a otros actores para copiar la innovación. Las actividades que son llevadas a cabo en los proyectos para motivar a los aliados a cambiar pueden ser diversas: desde el uso de tácticas ‘suaves’ de facilitación tales como asesorías o establecimiento de relaciones hasta tácticas ‘fuertes’ como el reparto de los costos financieros.

La facilitación de sistemas de mercado es un arte, no una ciencia. Necesita lograr un balance entre el apoyo a los actores que resulta siendo muy ligero para superar la resistencia al cambio, y muy pesado para conseguir una dependencia. Como en la vida real, muy pocas veces hay segundas oportunidades, y es muy importante tener siempre en cuenta que una adecuada preparación evita bajos desempeños: una capacitación que integre ejercicios de juegos de roles y comparta recomendaciones y trucos profesionales es clave para acelerar el proceso de aprendizaje mediante la experiencia. Sin embargo el enfoque de sistemas de mercado bien implementado, como en el recuadro 5, puede llevar a resultados sostenibles de trabajo decente a escala.

### Construyendo el caso de negocio para mejorar las condiciones laborales en la construcción en Zambia

#### RECUADRO

3

Un proyecto de la OIT estuvo trabajando en el sector de la construcción que estaba en auge en Zambia. Este sector es conocido por sus altos niveles de informalidad y condiciones laborales inseguras.

El proyecto fue diseñado inicialmente para capacitar a las empresas de la construcción. ¿Pero qué pasaba con los incentivos de las empresas para poner este conocimiento en práctica? Resulta que los negocios estaban sufriendo de limitaciones en términos contractuales y de capital de trabajo que estaban deteriorando sus intereses y la capacidad de invertir en sus trabajadores. Un análisis de sistema de mercado de la OIT identificó un número de razones por las cuales esto sucedía. Una de las cuales era que el gobierno, como el principal comprador de servicios, tenía procesos de compras que dependían bastante del precio – formando una “carrera hacia el fondo” en un mercado donde empresas bajo presión tienen que disminuir todos los costos solo para ser competitivas. Equipos de protección personal, capacitaciones de los trabajadores y maquinaria más segura eran comúnmente los primeros rubros del presupuesto en ser sacrificados.

Concentrándose en las causas subyacentes (en el sistema público de compras) y no en los síntomas (manifestados en las mismas empresas), el proyecto tuvo un mayor potencial de implementar mejoras sostenibles y escalables en la calidad del empleo para los trabajadores pobres.

Lea el reporte de la investigación (en inglés): [¿Buenas condiciones laborales, buenos negocios? \[Good Working Conditions, Good Business?\]](#)

### Conectando el análisis y la acción en el sector de los muebles de madera en Perú

#### RECUADRO

4

Un proyecto de la OIT en Perú realizó una evaluación rápida de sistemas de mercado en el sector de los muebles de madera en Perú. Esto levantó sospechas sobre muchas incógnitas que daban origen a pobres condiciones laborales. En vez de implementar otra intervención rápida y que había sido prediseñada para otra región -o gastar meses haciendo una investigación académica y planeando-, se decidió proceder con un enfoque de investigación de acción. Esto implicó desarrollar una serie de hipótesis sobre las razones por las cuales las funciones claves y las reglas estaban teniendo un mal desempeño, y después realizar una serie de ‘micro pilotos’ para ponerlos a prueba de manera repetida.

Lea el reporte de la evaluación rápida en Perú: [Investigación de acción para promover mejores condiciones de trabajo en el sector de madera y muebles.](#)

## Lo que se mide se puede manejar

Por lo tanto, las intervenciones necesitan medir proactivamente el impacto que están teniendo y estar abiertas a la posibilidad de que las intervenciones pueden necesitar ajustes. La práctica de medición de los resultados es por lo tanto central en los proyectos de sistemas de mercado, como lo muestra el ejemplo de Timor Oriental en el recuadro 6.



### Ejemplos de resultados sostenibles de trabajo decente a través de un enfoque de sistemas de mercado

#### RECUADRO

5

- En Uganda, un proyecto de la OIT mejoró el funcionamiento del mercado laboral a través del desarrollo de medios. Como resultado, 25.000 productores de tabaco pobres mejoraron sus ingresos de \$180 a \$530 por año, con un incremento entre el 40 y 60% del ingreso de las mujeres trabajadoras.
- En Sri Lanka, un proyecto de sistemas de mercado de la OIT llegó a 15.000 empresas: en un distrito solamente, 3.000 productores de leche triplicaron la productividad de su ganado e incrementaron el empleo en sus fincas en una estimación de 11%.
- En Timor Oriental, una evaluación de impacto mostró que un proyecto de la OIT incrementó el ingreso de horticultores en \$274 al año. Más de la mitad (56%) de los productores beneficiados vivían por debajo de la línea nacional de pobreza.

### Medir para aprender, aprender para medir en Timor Oriental

#### RECUADRO

6

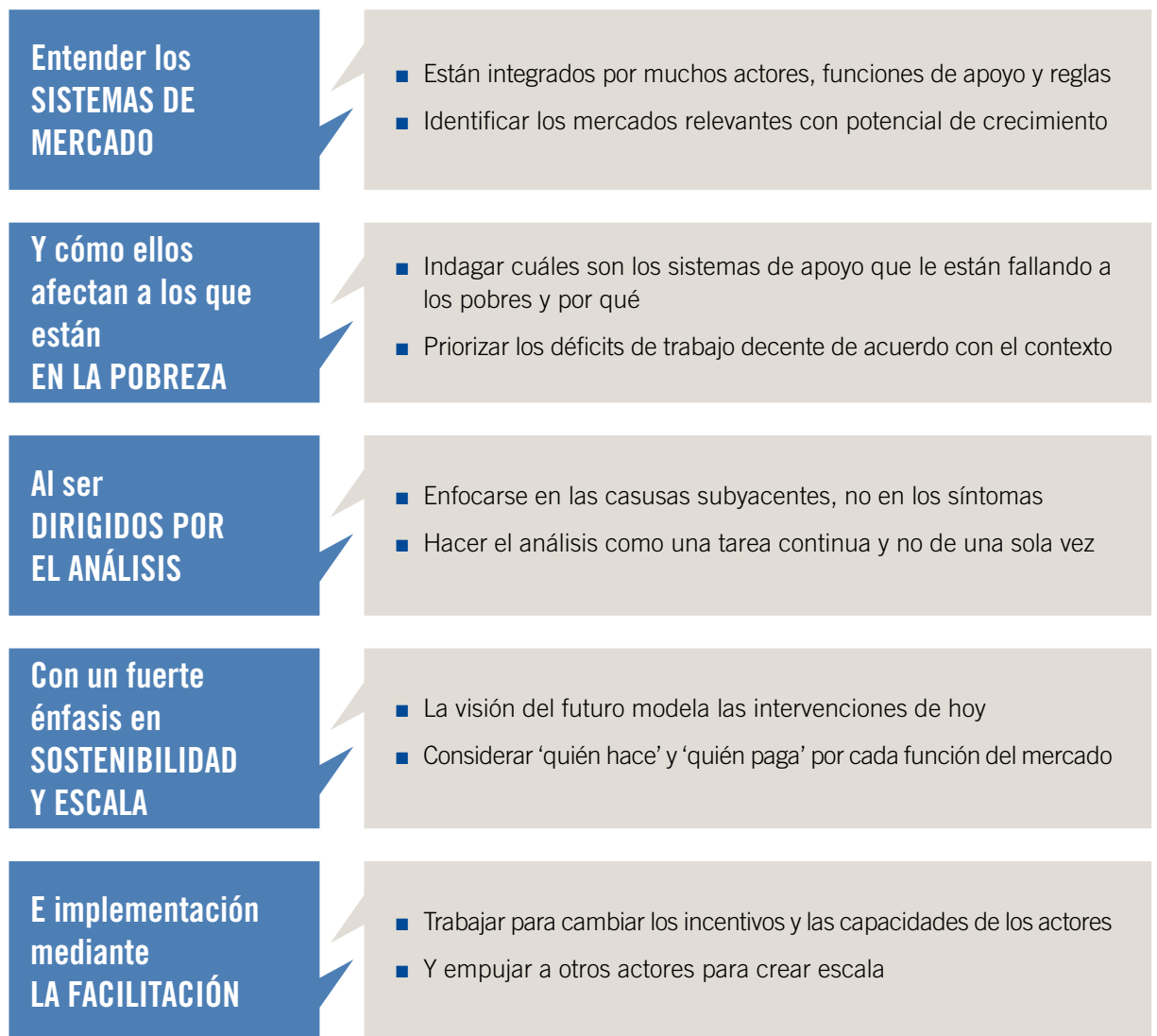
En Timor Oriental, el proyecto de la OIT Oportunidades de Trabajo y Servicios de Apoyo (BOSS por su sigla en inglés) construye un sistema de medición de resultados inspirado en el *Estándar del Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial* (DCED por su sigla en inglés) que es un enfoque estructurado de recolección y análisis de información basado en cadenas de resultados.

Esto resulta ser particularmente útil cuando los cambios no ocurren como se esperan. Cuando el volumen de ventas y la calidad de la producción descendieron en un modelo de intervención de un contrato de agricultura siendo puesto a prueba con un comprador de horticultura, BOSS fue a indagar los supuestos que respaldaban esta cadena de resultados. Entrevistando a pequeños agricultores, BOSS fue capaz de identificar un problema de flujo de la información entre los productores y las empresas. Este análisis rápido y en tiempo real ayudó a preparar una reacción en el proyecto. BOSS aconsejó al socio privado mejorar sus comunicaciones con los agricultores a cerca de los movimientos en los precios y aclarar sus acuerdos contractuales. Así como las intervenciones cambian con el paso del tiempo y basadas en aprendizaje; un sistema flexible de medición del impacto que provee información útil a proyectos, permite hacer ajustes en la mitad de su implementación.

Lea (en inglés): *¿Pequeños mercados, impactos grandes? El proyecto BOSS en Timor Oriental. (Thin Markets, Thick Impact? The BOSS project in Timor-Leste).*



## En resumen: un enfoque de sistemas de mercado para el trabajo decente significa:



Esta nota está basada en el material (en inglés): Operational Guide to the Making Markets Work for the Poor Approach (2015) [Guía operativa del enfoque logrando que los mercados funcionen para los pobres (M4P)] del Centro Springfield y la guía de Desarrollo de Cadenas de Valor para el Trabajo Decente (2015) de la OIT.

Escrito por el grupo "The Lab" de la OIT ([www.ilo.org/thelab](http://www.ilo.org/thelab)), un proyecto innovador de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO por su sigla en inglés) que usa el enfoque de sistemas de mercado que desencadenen resultados de trabajo decente.