



**Empleos, Empleos, Empleos**  
**Los desafíos de crear más y mejores Empleos en América Latina y el Caribe**  
**y el papel del sector privado**

**José M. Salazar-Xirinachs**  
**Director Ejecutivo del Sector Empleo**  
**Organización Internacional del Trabajo**

**Ponencia preparada para el Diálogo Empresarial Inter-Americano**  
**En ocasión de la IV Cumbre de las Américas**  
**Buenos Aires, Argentina, 2 de Noviembre de 2005**

Este documento contiene cuatro partes. En la primera se caracteriza la situación actual de América Latina y el Caribe en términos de crecimiento, competitividad, empleo y desigualdad. La segunda pone en perspectiva el trabajo de la OIT en relación con estos temas. La tercera revisa algunas lecciones importantes sobre qué hacer y qué no hacer en materia de políticas de crecimiento y desarrollo. La última plantea un programa de cinco partes para las políticas de empleo en la región con especial referencia al papel del sector empresarial.

**I. Situación actual en materia de crecimiento, competitividad, empleo y desigualdad**

Como es bien conocido, los resultados de las reformas económicas de los años 90s en América Latina y el Caribe arrojaron como saldo positivo importantes logros en el control de la inflación, la reducción de déficit fiscales y de la deuda externa, mayores flujos de inversión extranjera directa y una expansión de las exportaciones en algunos países. Pero la desilusión con las reformas está ligada con sus resultados mediocres o negativos en otras dimensiones fundamentales del desarrollo: su incapacidad para restablecer el crecimiento, incrementar el empleo, reducir la pobreza y la desigualdad y corregir las fallas institucionales y la creciente corrupción que se observa en la región.

Es por esto que hoy día, en contraste con el optimismo de hace una década y pese al progreso logrado en ciertas áreas, existen nuevas ansiedades y preocupaciones. En especial, existe la percepción cada vez más intensa de que muchas de las nuevas democracias son débiles y vulnerables. Los ciudadanos ven con creciente desaliento el hecho de que las reformas económicas no han hecho realidad la promesa de hacer efectivos los beneficios de la democracia, tales como un crecimiento económico más acelerado, la reducción de la pobreza, más y mejores empleos y la reducción de la desigualdad. Existen indicadores claros, provenientes de encuestas de opinión pública como las de Latinobarómetro, de que en muchos países de América Latina el entorno para continuar con las reformas económicas se ha vuelto negativo y relativamente hostil.

Numerosos economistas y estudios han señalado el hecho de que las reformas han dado lugar a enormes beneficios en muchos ámbitos de desarrollo económico y social, pero pese a esos esfuerzos, en muchos países ya no entusiasma la discusión planteada simplemente en términos de nuevos ajustes y más libre comercio, cuando al mismo tiempo persisten grandes desigualdades de ingreso y de oportunidades. Desde el punto de vista político, las estadísticas y explicaciones racionales no ganan credibilidad cuando la percepción prevaleciente es que el proceso de reforma no ha logrado mejorar los niveles de vida, o inclusive se le atribuye ser un factor en el empeoramiento de la pobreza o de la desigualdad.

Además, los cambios traídos por la globalización, por los acuerdos de libre comercio, por las nuevas tecnologías, por los cambiantes patrones de las ventajas comparativas, incluyendo la entrada de China e India a la economía mundial, plantean fuertes retos competitivos, gerenciales y financieros para las empresas y los países.

Por lo tanto, pareciera que se requiere un nuevo balance: en materia económica es necesario desplazar la atención de lo macroeconómico hacia lo productivo y lo microeconómico y en materia social es importante pasar de los enfoques asistencialistas hacia políticas que formalicen los mercados, mejoren la competitividad y canalicen las abundantes energías empresariales de las actividades informales que en muchos casos representan una alta proporción del empleo y de la actividad económica de los países. En otras palabras, se requiere una visión más integrada de las políticas económicas y sociales. Este doble movimiento está abriendo un campo más grande que nunca para la participación empresarial en temas de reducción de pobreza, de incorporación del sector informal a la corriente principal de la actividad económica, incluyendo modelos de negocios para trabajar en países y sectores de bajos ingresos.

Es por eso que es muy apropiado que este Foro se titule “Haciendo realidad los beneficios de la democracia mediante la creación de empleo: el papel de los Empresarios.” Para poner en perspectiva los retos, a continuación se hace una breve caracterización de la situación y tendencias de la región en materia de crecimiento, empleo, equidad y competitividad.

*Crecimiento.* En cuanto al crecimiento, en el 2004, tras seis años de escaso crecimiento económico, América Latina mostró una tasa promedio de crecimiento de 5,5%, el mejor desempeño en dos décadas. Estas son buenas noticias. Sin embargo, esta recuperación es vulnerable porque depende fuertemente de ciertos factores externos favorables:

- el crecimiento de la economía estadounidense;
- la demanda china de materias primas y alimentos, que benefició a países como Brasil y Argentina,
- los altos precios del petróleo, que ha beneficiado a países exportadores como Venezuela y México;
- el efecto positivo de las bajas tasas de interés internacionales.
- Además, se dio un nivel sin precedentes de remesas de los inmigrantes establecidos en Estados Unidos y Europa de más de US 30.000 millones.

La mayoría de estos factores escapan al control de los países, y esto hace que el crecimiento reciente esté expuesto a retrocesos. Lo importante sería aprovechar este respiro para hacer los ajustes necesarios. O como lo ha dicho Enrique Iglesias, “Hay que aprovechar la bonanza económica para legitimar la democracia.”

*Empleo.* En cuanto al empleo, los altos niveles de desempleo de América Latina superan a los de otras regiones de la economía mundial. En el 2004 la tasa de desempleo abierto de la región fue de 8 por ciento en promedio, más baja que el 8.9 por ciento del año anterior. Pero esto todavía significa que hay más de 20 millones de personas en la región que buscan empleo y que no pueden encontrarlo. La fuerza de trabajo de América Latina es de 260 millones de personas, y en los últimos diez años ha venido creciendo a una tasa anual del 2,5% (seis millones de personas por año), que es una de las tasas más altas del mundo. Esto significa que América Latina debe crear seis millones de nuevos puestos de trabajo por año simplemente para atender el incremento de la oferta de mano de obra. Aunque los salarios se incrementaron en algunos países, siguen siendo relativamente bajos, y la desigualdad salarial de América Latina figura entre las más altas del mundo. Se ha producido además un deterioro en la calidad de los empleos, que se refleja en una proporción mayor de empleo en la economía informal y en una reducción del número de trabajadores protegidos por la legislación laboral y los sistemas de seguridad social.<sup>1</sup> ALC necesita más gente trabajando y trabajando más productivamente.

*Desigualdad.* Además, Latinoamérica sigue siendo una de las regiones del mundo con mayores disparidades en la distribución del ingreso. Un informe reciente del Banco Mundial sostiene que el alto nivel de desigualdad imperante en América Latina puede significar un freno para su crecimiento y desarrollo.<sup>2</sup> Esto significa que tanto para maximizar el crecimiento como para el objetivo de inclusión social y de distribuir los frutos del crecimiento, las relaciones entre las políticas económicas y las políticas sociales deben ser el centro de renovada atención. Un aspecto al que los empresarios deben prestar mayor atención, es que la desigualdad extrema en ALC tiene un efecto dañino en la percepción de la empresa y de la economía de mercado por parte de los estratos más desfavorecidos de la sociedad. Encuestas de Latinobarómetro indican que el índice de desaprobación social de la inversión privada y de la economía de mercado es muy alto en América Latina y ha venido creciendo, y que está asociado con la percepción de aguda desigualdad. Un alto índice de rechazo social a la empresa privada es terreno fértil para que políticos populistas obtengan beneficios de criticar a la empresa privada, a la globalización y a la inversión extranjera. Por lo tanto, además de por razones éticas y de solidaridad, la reducción de la desigualdad debe verse como parte de la política para mejorar el clima de inversión y el clima de negocios en la región.

*Competitividad.* La convergencia de estos tres factores --escaso crecimiento, escasa calidad del empleo e intensa desigualdad-- se ve exacerbada por claros signos de que la región ha

---

<sup>1</sup> Ver OIT, *Panorama Laboral 2005. América Latina y el Caribe*, Oficina Regional para ALC, Lima, Perú. Banco Interamericano de Desarrollo, *Se buscan buenos empleos: Los mercados laborales de América Latina*, Informe de Progreso Económico y Social 2004, Washington D.C.

<sup>2</sup> David de Ferranti, Guillermo Perry, Francisco Ferreira y Michael Walton (2004) *Desigualdad en América Latina: ¿Ruptura con la historia?*, Banco Mundial, Washington D.C.; François Bourguignon (2003), “The Poverty-Growth-Inequality Triangle”, Banco Mundial, edición mimeografiada.

retrocedido con respecto a Asia y a Europa central y oriental en cuanto a los parámetros fundamentales de la competitividad y del clima de inversión. Varios estudios e informes documentan diferentes aspectos de esta tendencia negativa:

- El Reporte Mundial de Competitividad, donde se observan posiciones desmejoradas de la mayoría de los países de América Latina con respecto a Asia, y a un número importante de países de Europa Central y oriental en proceso de adhesión a la Unión Europea.
- El Índice de Confianza de la Inversión Extrajera Directa 2004 de A.T. Kearney, basado en una encuesta de mil de las principales compañías de 65 países (a las que corresponde el 70% de los flujos mundiales de IED), muestra que en el 2004 la confianza de los inversionistas mundiales varió pronunciadamente: los presidentes de empresas se mostraron más optimistas sobre las perspectivas económicas de 2005. Sin embargo, la encuesta también muestra una reducción en la posición relativa de los países de América Latina en el índice de confianza mundial de la IED.
- En el reporte Doing Business en el 2005, del Banco Mundial, América Latina encabeza la lista de las regiones con mayores demoras y más altos costos del mundo en cuanto a iniciación de una empresa (70 días, en promedio). Reducir estas y otras demoras y costos debería ser uno de los principales objetivos para eliminar los obstáculos al crecimiento económico en la región.
- Una comparación de los Índices de Corrupción de Transparencia Internacional muestra que tanto América Latina como Asia tienen altas tasas de corrupción. Sin embargo, la percepción es que la corrupción va en aumento en América Latina y se está reduciendo en Asia.

En conclusión, América Latina presenta un cuadro económico caracterizado por una elevación de la tasa de crecimiento en el corto plazo, pero con vulnerabilidades para su sostenibilidad en el largo plazo. Presenta además, varios factores estructurales con tendencias negativas tales como: deterioro de la competitividad, creación anémica de empleo y persistente pobreza y desigualdad.

Es por esto que es muy apropiado que esta Cumbre de las Américas, se enfoque sobre el tema “Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática”.

Dada la situación de pobreza y precariedad en el empleo de la región, es un avance importante que la creación de empleo esté ahora ocupando un lugar central en las agendas económicas y sociales de los países, en el diálogo Inter-americano de esta Cumbre y en las reflexiones de ustedes, los empresarios de las Américas.

## II. Visión desde la OIT

En la OIT, estamos firmemente convencidos de que la creación de empleo debe ser una prioridad tanto global como local. Como lo ha señalado nuestro Director General Juan Somavia: “El trabajo es más que una fuente de ingresos. El trabajo es dignidad. El trabajo es fuente de autoestima, de estabilidad familiar y de paz en la comunidad. El trabajo está en el centro de las preocupaciones económicas, políticas y sociales de las personas. Si se examina la economía global desde la perspectiva de las personas, el mayor fracaso estructural es la incapacidad de crear suficientes puestos de trabajo. Las personas ven en ello una ausencia de valores (...) y ésta es la causa fundamental de la ansiedad y la inseguridad que predominan en el mundo hoy en día”. Es decir, el trabajo y el empleo, así como las condiciones en que se realizan, son una de las principales formas a través de las cuales los efectos de la globalización, tanto positivos como negativos, inciden en la población.

La respuesta de la OIT ha sido el Programa de Trabajo Decente –una estrategia, centrada en las personas, para lograr que la creación de empleo sea una prioridad global y local. Ésta también es la contribución de la OIT a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este enfoque tiene el apoyo internacional. En setiembre, los líderes del mundo reunidos en las Naciones Unidas unánimemente acordaron un documento que en materia de empleo apoya el concepto de trabajo decente para una globalización justa.

A partir del año 2006 el principal vehículo para la cooperación de la OIT con los países serán los Programas Nacionales de Trabajo Decente o Digno, que tienen cuatro pilares o áreas fundamentales y bien definidas: (1) respeto por los derechos y normas fundamentales del trabajo, (2) creación de empleo, (3) protección social, y (4) diálogo social. Este último elemento, el diálogo social, es fundamental porque va al corazón de los temas de buena gobernabilidad, y se refiere precisamente a la necesidad y los mecanismos para construir consensos nacionales sobre una estrategia inclusiva de crecimiento, competitividad y empleo, incluyendo las políticas de ajuste al comercio internacional para responder a la integración creciente de las economías latinoamericanas a la economía mundial.

La OIT ha venido trabajando en una agenda de creación de empleo y trabajo decente para América Latina y el Caribe. Se organizaron foros de empleo tripartitos en MERCOSUR y en la Comunidad Andina en el 2004 y en Centroamérica en Junio de 2005. Y está previsto uno para el Caribe. Como resultado de estos y otros esfuerzos varios elementos de la agenda de trabajo decente han sido incorporados en la Declaración y Plan de Acción de esta Cumbre de las Américas. También se ha venido trabajando estrechamente con los Ministros de Trabajo en el contexto de la Conferencia Inter-Americana de Ministros de Trabajo. Además, la OIT está dispuesta a apoyar a los países en el contexto de los acuerdos comerciales recientes que incorporan un capítulo laboral, tanto en la dimensión normativa del cumplimiento con las normas laborales básicas, como en su dimensión económica de competitividad, destrezas y empleabilidad de la mano de obra y creación de empleo.

### III. ¿Qué hacer y qué no hacer? Algunas lecciones del pasado.

Ahora bien, al plantearse la pregunta sobre qué es innovador en materia de crecimiento económico, competitividad, equidad y creación de empleo, un punto de partida obligatorio son las lecciones del pasado. Quien no estudia el pasado está condenado a repetir sus errores, o corre el riesgo de plantear como nuevo lo que ya ha sido probado y evaluado.

Una de las principales fuentes de lecciones sobre desarrollo es la experiencia de los Países que podríamos llamar de Alto Desempeño, tales como los Tigres Asiáticos, o Irlanda. De diversos estudios, es claro que todos estos países han construido sus estrategias de desarrollo alrededor de cinco pilares básicos, que integran los temas comunes fundamentales que constituyen los factores críticos del éxito en estos países:

- Una visión o un proyecto movilizador adoptado por la sociedad.
- Políticas para mejorar la competitividad del país.
- Políticas para favorecer el desarrollo empresarial, de los mercados y, en general, del capitalismo local. Esto incluye el mejoramiento del clima de negocios para las empresas grandes, pero también el fortalecimiento de las PYMES, el trabajo con clusters, incubación de empresas y el fortalecimiento de los servicios de apoyo empresarial.
- Políticas de fuerte inversión en el desarrollo de los recursos humanos, y
- Políticas de acceso de los pobres a oportunidades de educación, empleo y a activos para asegurarse que el dinamismo económico también resulte en una sociedad más equitativa.

Más allá de los temas macroeconómicos estas son las áreas clave, que nos dan una guía bastante clara sobre los temas importantes para los retos de la próxima etapa en América Latina y el Caribe. Y más allá de los Tigres Asiáticos son estas también las áreas clave a estudiar para comprender las fortalezas del Dragón Chino y del Elefante Indio.

Otro campo de lecciones es lo aprendido de las reformas económicas de los 90s. Tres lecciones requieren especial mención:

Una, es que no existe una gran idea, cura milagrosa o fórmula mágica para promover el desarrollo. Para lograr una política de crecimiento y desarrollo efectiva, se deben abandonar las ideas simplistas, y los modelos de unas pocas variables. Para crecer y desarrollarse los países deben hacer muchas cosas y hacerlas todas bien.

Otra lección, es que aún críticos de las reformas económicas, como Joseph Stiglitz y Dani Rodrik, no concluyen que estas deban ser abandonadas o revertidas, sino que debe tenerse una agenda más amplia tanto en términos de objetivos como de políticas. La atención que esta Cumbre de las Américas está prestando a los temas de creación de empleo, reducción de pobreza y gobernabilidad es una oportunidad para crear nuevos consensos tanto en el ámbito nacional o interno de los países como en la alianza y la cooperación Inter-americana. En lo interno, esto es particularmente importante en aquellos países que se balancean peligrosamente en las trampas de la indecisión o de la parálisis colectiva, en parte a causa de los conflictos socio-económicos, visiones negativas y paralizantes sobre la globalización, y la falta de una

visión nacional compartida que aglutine los propósitos de la sociedad en un proyecto movilizador.

Una tercera lección se refiere al papel del Estado. La reducción del tamaño del sector público fue un objetivo en muchos de los programas de reforma económica. Y es verdad que los sectores estatales llegaron a ser con frecuencia obstáculos para el crecimiento: eran ineficientes, estaban plagados por el clientelismo y asfixiados por la búsqueda de beneficios personales. El problema es que, aunque los Estados tenían que reducir ciertas áreas, simultáneamente tenían que fortalecer otras. Las políticas económicas en la siguiente etapa no pueden seguir cometiendo el error de centrarse sólo en la agenda de reducción del Estado, desconociendo la agenda del fortalecimiento de las capacidades del Estado, sin lo cual, hacer política de desarrollo resulta casi imposible o es ineficaz, ya se trate de la política social, macroeconómica o de negociaciones comerciales. El mejoramiento de la capacidad del Estado para proveer servicios públicos de manera efectiva y la buena gobernabilidad son quizás los mayores desafíos de América Latina y el Caribe en la próxima etapa de su desarrollo. La idea de que el Estado debe “simplemente hacerse a un lado” es errónea. Más constructivo es plantearse las preguntas como lo está haciendo Europa en su presente debate sobre el modelo social europeo: ¿Cómo reforzar y promover simultáneamente la justicia social y la competitividad en el contexto de la globalización? En otras palabras, el nuevo consenso sobre el papel del Estado y el mercado en América Latina y el Caribe debería tener como premisa la idea de que se necesitan tanto instituciones estatales fuertes, eficientes y sólidas, como mercados fuertes y vigorosos –y no lo uno en detrimento de lo otro- para obtener buenos resultados económicos y sociales. No será posible lograr crecimiento económico, creación de empleo y reducción de pobreza, o sacar pleno beneficio de acuerdos de libre comercio, en aquellos países que mantengan instituciones públicas y políticas desacreditadas, corruptas o inefectivas. Tampoco en aquellos que mantengan mercados (ya sea de bienes, financieros, o de servicios) reprimidos por regulaciones excesivas o inadecuadas y plagados de fragmentación e informalidad.

#### **IV. Orientaciones para las políticas de empleo.**

Tomando en cuenta estas experiencias y lecciones, ¿cuáles son las áreas prioritarias para las políticas de empleo en la región y cuál es el rol de los empresarios?

El enfoque integrado de la OIT hacia la creación de empleo considera políticas y medidas en los ámbitos macro y micro, por el lado de la demanda y por el lado de la oferta, y considera tanto la dimensión cuantitativa –más empleos- como cualitativa –mejores empleos que respeten los derechos fundamentales de los trabajadores.

A partir del enfoque desarrollado con el aporte de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores, en el contexto de la Agenda Global de Empleo, las intervenciones y acciones importantes para una estrategia de creación de empleo se pueden agrupar para efectos programáticos y operativos en cinco áreas básicas (Ver gráfico anexo):

1. Las políticas económicas. Estas incluyen las macroeconómicas, el clima de inversión, las políticas comerciales y de integración regional. Todas estas son áreas clave para la

expansión de los mercados y la demanda efectiva y, por lo tanto, para aumentar la demanda de trabajo. Aunque se haga mucho por el lado de la oferta, si no hay suficiente demanda vía expansión de los mercados y el correspondiente dinamismo en el sector privado, difícilmente se podrían crear más y mejores empleos. El resto de las políticas corresponden a medidas por el lado de la oferta e incluyen las siguientes.

2. La mejora de la productividad y la competitividad vía la formación vocacional, la educación, el aprendizaje continuo y la tecnología.
3. El desarrollo empresarial, que incluye desde el fortalecimiento del Estado de Derecho hasta la promoción del empresarismo, el mejoramiento de las cadenas de suministros y las políticas de innovación tecnológica.
4. Políticas específicas para los mercados de trabajo.
5. Políticas para mejorar la gobernabilidad, fortalecer las instituciones y construir coaliciones para promover las transformaciones necesarias.

A continuación se comenta brevemente cada una de estas áreas programáticas.

## **1. Políticas y aspectos macro económicos**

En cuanto a las políticas económicas y estructurales se plantean algunos temas importantes:

- a) Uno es la elasticidad-empleo del crecimiento. La relación crecimiento-creación de empleo no es necesariamente uno a uno, sino que está intermediada por una serie de factores. En varios países se observa un aumento del crecimiento sin que haya un aumento significativo del empleo, es decir, un debilitamiento del vínculo entre crecimiento económico y creación de empleo. Por ejemplo, en los Estados Unidos se han observado episodios del llamado “job-less growth” (Crecimiento sin empleos).<sup>3</sup> A la inversa, en otros países se observa una importante creación de empleo aún con una tasa de crecimiento relativamente modesta. Esta es una de las áreas en que estamos haciendo investigación en la OIT y sobre la que hay que aprender más. La consecuencia práctica es que las estrategias de empleo deben tener una dimensión sectorial. Por ejemplo, para asegurarse que el crecimiento sea rico en empleos, es importante lograr balance entre el crecimiento de los sectores intensivos en absorción de mano de obra y de los sectores intensivos en capital. También es importante fortalecer el nexo entre crecimiento exportador y creación de empleo.
- b) El acceso a los mercados externos vía negociaciones comerciales es una de las formas más directas de ampliar los mercados y crear un mejor clima para el aumento de las exportaciones y las inversiones y la creación de empleo. La Ronda Doha, y los acuerdos comerciales hemisféricos pueden hacer un aporte importante a una estrategia integrada de creación de empleo. No obstante, los acuerdos comerciales también inducen ajustes y

---

<sup>3</sup> El crecimiento sin empleos ocurre cuando la productividad del trabajo crece más rápido que el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB).



contracciones en sectores económicos no competitivos. Es importante que las negociaciones comerciales pongan atención a la secuencia y gradualismo de la apertura, según los impactos sobre el empleo. La agenda interna o complementaria debe también prever políticas de ajuste para facilitar el entrenamiento y la re-inserción en el mercado laboral de los trabajadores desplazados.

- c) El mercado regional y el mercado interno no deben descuidarse. La integración regional y las políticas monetarias y fiscales locales tienen una influencia importante en la estabilidad económica y en la sostenibilidad del crecimiento.
- d) Las políticas de empleo deben también ocuparse de los ajustes estructurales entre los sectores agrícolas, de manufactura y servicios. En la economía moderna y globalizada hay muchas nuevas oportunidades de empleo que se están creando como resultado del “outsourcing” en sectores de servicios tales como “call centres”, servicios de apoyo administrativo, financieros, de seguros, etc.<sup>4</sup> Es importante incorporar estrategias sectoriales para los sectores de servicios en las políticas nacionales de empleo.
- e) Uno de los obstáculos económicos más importantes para el desarrollo empresarial y la competitividad son las limitaciones para el acceso al crédito. Varios estudios han mostrado que existe una importante demanda de crédito insatisfecha y que hay importantes desincentivos regulatorios para que el sistema financiero le preste al sector privado, particularmente a las PYMEs.<sup>5</sup>

Estos y otros son temas de importancia para el sector empresarial, tanto en sus estrategias competitivas, como en su diálogo de políticas con los gobiernos.

## **2. Mejoramiento de la competitividad y la productividad mediante la educación y la tecnología.**

Una de las causas principales del lento crecimiento económico de América Latina y el Caribe, y de su estancamiento o retroceso en materia de competitividad, es la baja productividad de la mano de obra. Se estima que esta es 30% más baja que la productividad promedio de los Estados Unidos. La productividad depende de dos factores principales: la formación de la mano de obra y el nivel tecnológico de las empresas. Por lo tanto, las políticas para el incremento de la productividad deberían incluir, entre otros aspectos, los siguientes, aunque su prioridad relativa depende de las condiciones específicas de cada país:

1. Ante todo mejorar las calificaciones y oportunidades de los trabajadores a través de renovados esfuerzos y nuevos enfoques en materia de capacitación, entrenamiento, aprendizaje a lo largo de la vida y educación de los adultos. La globalización y la integración comercial han convertido a las políticas de entrenamiento y capacitación en un área clave. Las reformas en esta materia deben incluir pero no deben limitarse a mejorar las

---

<sup>4</sup> Ver McKinsey Global Institute (2005) The Emerging Global Labor Market, McKinsey&Company.

<sup>5</sup> Banco Inter-Americano de Desarrollo (2004) Desencadenar el Crédito. Cómo ampliar y estabilizar la banca, Informe de Progreso Económico y Social, Washington D.C.

instituciones públicas de capacitación y a hacer que la capacitación satisfaga mejor las necesidades del mercado. Los empresarios deben tener un papel fundamental en identificar las necesidades específicas de formación. Pero se requieren además reformas en materia impositiva, reglamentaria, de negociación colectiva y mayores incentivos para las empresas, los trabajadores y los proveedores de servicios de capacitación, para financiar, buscar y suministrar una capacitación de alta calidad.

2. Una política explícita y sostenida tendiente a llevar al sector privado a la frontera tecnológica. Esto implica crecientes innovaciones, mayores inversiones en investigación y desarrollo, desarrollo de la infraestructura de las tecnologías de la información y comunicación y del marco jurídico, y más sólidas asociaciones entre el sector privado y las universidades.
3. Tercero, vincular la política educativa con la política tecnológica. Los países de América Latina han invertido un menor porcentaje de su ingreso per cápita en educación que otros países con niveles similares de ingreso per cápita. La educación es un complemento esencial para el avance tecnológico porque solo con una mano de obra calificada y especializada es posible que las empresas avancen hacia la frontera tecnológica y las sociedades en general se encaminen hacia la economía del conocimiento.

Como lo indica esta lista de tareas, el componente de “productividad” de la agenda de crecimiento, empleo y competitividad es muy amplio. Aumentar la productividad no consiste simplemente en reemplazar a la gente con máquinas, sino en mejorar las capacidades de la gente para hacer un mejor trabajo que permita a las empresas competir exitosamente. El centro de atención debe estar en una visión nueva y más integrada de las políticas en materia de educación, entrenamiento y tecnología, junto con mejoramiento en el bienestar de los trabajadores y en los estándares laborales. Estas son áreas que requieren mayor atención en los esfuerzos nacionales de política y en las iniciativas de cooperación internacionales.

### **3. El desarrollo empresarial**

El desarrollo empresarial, la creación de empresas, la innovación, el apoyo a las PYMES, y el mejoramiento de las cadenas productivas son políticas que deben estar en el corazón de cualquier estrategia exitosa de promoción de empleo. Son las empresas las que crean empleo productivo. Si no hay suficiente iniciativa empresarial, o si las empresas enfrentan obstáculos para su crecimiento y expansión, no es posible acelerar la creación de más y mejores empleos.

Políticas y medidas importantes para el desarrollo de las empresas son, entre otras:

1. Respeto al Estado de Derecho, a los derechos de propiedad, reglas claras y estables, poder judicial confiable, ausencia de inseguridad, violencia y corrupción son algunas de las condiciones fundamentales de la buena gobernabilidad y para un clima de inversión amistoso con la inversión y la creación de empleos.
2. Las empresas no pueden competir satisfactoriamente en un ambiente de mala calidad de la infraestructura y alto costo de los servicios básicos tales como la energía, el transporte y las

telecomunicaciones. Estos factores determinan el llamado “costo país” y son un aspecto esencial de la competitividad sistémica. La pérdida relativa de competitividad internacional de varios países está relacionada con el deterioro de la infraestructura y la falta de servicios públicos de calidad mundial a precios internacionalmente competitivos.

3. Reducir las barreras burocráticas para hacer negocios, facilitar y abaratar el registro y establecimiento de empresas, reducir las barreras de acceso al crédito y simplificar trámites (ventanillas únicas), son algunas de las tareas prioritarias en materia de mejora regulatoria.
4. Dado que las PYMES representan en la mayoría de los países un alto porcentaje del total de empresas, la producción y del empleo, y en vista de las numerosas debilidades en enfrentan la PYMES, políticas de apoyo dirigidas hacia estas empresas son un aspecto importante de una política nacional de desarrollo empresarial. Esto involucra el desarrollo de servicios empresariales tales como: inteligencia de mercados, desarrollo de mercados de consultorías financieras y en administración, políticas para acelerar el uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, promoción de la asociatividad, medidas para mejorar las cadenas de suministros y para vincular empresas grandes con pequeñas, etc. Una parte de estos servicios los puede proveer el Estado, pero muchos son responsabilidad de los gremios empresariales mismos. Hay aquí un amplio margen para mejorar los servicios que los gremios empresariales prestan a sus asociados, mediante nuevos modelos de servicios y su financiamiento. Este es un tema importante al plantearse el papel del sector empresarial en las estrategias de empleo.
5. La experiencia y los estudios económicos muestran que la mayoría de las innovaciones se producen dentro de un sector o grupo de empresas. Por lo tanto, las políticas de innovación tecnológica y de productividad deben incluir, además de medidas en el ámbito general de la economía, un enfoque sectorial o de “clusters”. Empresas líderes en sectores específicos que asuman un papel de vanguardia en la organización de la cadena de suministros, promoviendo tecnología y mejorando destrezas especializadas, y políticas de asociatividad de las PYMES son algunos de los enfoques que conviene fortalecer.
6. Medidas de apoyo a los trabajadores y empresarios en la economía informal. Hay ya una rica experiencia internacional con buenas prácticas al respecto. Esto va desde medidas muy simples para formalizar ciertos aspectos de las actividades informales, como dar títulos que certifiquen las destrezas y habilidades de los trabajadores informales, titularizar la propiedad informal de los micro-empresarios informales como lo ha propuesto Hernando de Soto, hasta la proliferación de tecnologías para dar microcrédito y una amplia variedad de instrumentos financieros que permitan el acceso de los pobres al crédito. Nuevos modelos de negocios para trabajar con los pobres, como aquellos sobre los que ha llamado la atención C.K. Prahalad, también merecen recibir la atención de los sectores empresariales.<sup>6</sup>
7. En muchos países y en ciertos sectores las cooperativas constituyen una parte muy significativa de la actividad económica y del empleo. Las cooperativas están demostrando

---

<sup>6</sup> C.K. Prahalad (2005) The Fortune at the Bottom of the Pyramid, Wharton School Publishing, NJ.

cada vez más que pueden combinar los valores y principios cooperativos con modelos empresariales exitosos. En varios países las empresas más grandes son cooperativas. Además, la organización cooperativa y otras formas de capital social solidario para la compra de insumos, la canalización del crédito, y organizar la comercialización y el mercadeo de productos es una manera efectiva de mejorar la sostenibilidad de las micro y pequeñas empresas, y la calidad del empleo en ellas, como parte del apoyo al sector informal. Por lo tanto, la promoción y fortalecimiento de las cooperativas debe verse como una parte importante de las estrategias de empleo en la región.

#### **4. Políticas para los mercados de trabajo**

La cuarta área fundamental en una estrategia de empleo es por supuesto, políticas específicas para mejorar el funcionamiento, las instituciones y la infraestructura de los mercados de trabajo. Los mercados de trabajo son muy imperfectos y segmentados en la mayoría de los países Latinoamericanos. Los servicios para la búsqueda de empleos son con frecuencia muy deficientes o totalmente inexistentes. Además, existe un dualismo básico entre sectores formales e informales. Y una tendencia hacia el deterioro cualitativo del empleo que se refleja en una mayor proporción de empleo en la economía informal, y la reducción de la proporción de los trabajadores protegidos por leyes laborales y sistemas de seguridad social. La segmentación y la discriminación en las oportunidades de empleo afecta de manera particular a las mujeres, por lo que las políticas de creación de empleo y la normativa del mercado de trabajo debe incorporar adecuadamente la perspectiva de género.

Políticas y medidas para el mercado de trabajo, centradas en los objetivos de creación de empleo, mejoramiento de las condiciones de trabajo, y respeto a los estándares laborales, comprenden, entre otras, las siguientes áreas:

*Facilitar la formalización de la Economía Informal.* Las personas en actividades informales requieren de políticas e intervenciones especiales para hacer sus actividades más productivas y rentables y facilitar su transición hacia la economía formal.<sup>7</sup> Algunas de las acciones importantes para lograr estos objetivos son: programas que promuevan la organización de los trabajadores informales en las diversas ramas de ocupación; programas que mejoren la productividad y el empresarialismo; la promoción del registro de las microempresas; dotar a las microempresas de mayor acceso a recursos productivos (crédito, tecnologías simples, canales

---

<sup>7</sup> Las condiciones de los trabajadores informales están caracterizadas por: escasez de medios económicos (pobreza), falta de calificaciones profesionales, bajo nivel de desarrollo productivo, “ilegalidad” (en el sentido de que sus actividades no están registradas, o no están cubiertas por la ley porque esta no es aplicable o su aplicación sería inadecuada o costosa), falta de organización, entre otras. Estas condiciones significan que los trabajadores informales son un grupo particularmente vulnerable, no cubiertos por los sistemas de protección social, y por lo tanto con un alto nivel de inseguridad comparados con los trabajadores en el sector formal de la economía. Esta es una de las principales diferencias entre el mundo del trabajo de los trabajadores informales y los formales. La pobreza y la informalidad laboral están estrechamente relacionadas porque la pobreza elimina oportunidades de trabajo decente al hacer difícil que la gente invierta en entrenamiento y destrezas para mejorar su empleabilidad y su productividad. La pobreza también impide que la gente pueda contribuir de manera continua a los sistemas de seguridad social.

de comercialización, certificación de calidad, titulación de tierra o propiedad); el fortalecimiento de los vínculos entre las microempresas informales y los segmentos modernos y formales; la expansión de la protección social a los trabajadores en el sector informal y otras medidas que faciliten la formalización creciente de las actividades informales.<sup>8</sup> En cada una de estas áreas hay una serie de buenas prácticas que la OIT tiene identificadas y en las que se está trabajando con los Ministerios de Trabajo. Hay en este campo amplias oportunidades y numerosos puntos de entrada para que el sector empresarial aumente su participación en varios de estos proyectos e iniciativas.

*Mejorar los servicios de empleo.* Los programas de servicios de empleo aumentan la eficiencia del proceso de oferta y demanda de empleo, al dar asistencia para la búsqueda de empleo, guía para planear la carrera o apoyar la transición de la escuela o colegio al mundo del trabajo. Una parte importante de estos servicios consisten en entrenamiento en destrezas que aumentan la “empleabilidad” de las personas. Estas destrezas incluyen, entre otras: habilidades empresariales, conocimientos financieros, manejo de información, planificación de proyectos, uso de computadoras, etc.<sup>9</sup>

*Promover el empleo juvenil.* Un problema particularmente serio de desempleo y empleo precario en América Latina y en los países en desarrollo en general, es presentado por los jóvenes de 14 a 24 años. En ALC los jóvenes constituyen una elevada proporción de la población activa. Sin embargo, mientras que el empleo de los adultos creció en la última década a una tasa de 3.4 por ciento en promedio anual, el empleo juvenil lo hizo a solo 0.8 por ciento. Actualmente, las tasas de desempleo juvenil en la región más que duplican las tasas de desempleo de adultos. Más de uno de cada cinco jóvenes está desempleado en Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Perú y otros países de la región. Más serio aún, la proporción de jóvenes ocupados en actividades informales supera a la de jóvenes desempleados. Por esto, es imperativo iniciar o fortalecer programas de empleo que tengan a los jóvenes de 14 a 24 años como grupo meta.

La OIT tiene una amplia experiencia en estos temas y está trabajando en Planes Nacionales de Empleo Juvenil en varios países en el mundo, incluyendo en América Latina y el Caribe. Una evaluación de estos programas concluye que aquellos que han tenido resultados positivos contienen todo un espectro de instrumentos tales como: entrenamiento, empresarismo, incubadoras de empresas, apoyo para la transición de la escuela al trabajo, apoyo para obtener experiencia en trabajo y mejorar la “empleabilidad” de los jóvenes, guía para la búsqueda de empleo y para planear la carrera, en algunos casos se subsidia también la colocación inicial del trabajador. Además, estas estrategias normalmente involucran a varias agencias del gobierno, y

---

<sup>8</sup> Ver Daniel Martínez (2004) “Las Políticas hacia segmentos informales y empresas asociativas”, en OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Generando Trabajo Decente en el Mercosur, Empleo y Estrategia de Crecimiento, Volumen II. Julio.

<sup>9</sup> Phan Thuy, Ellen Hansen, David Price (2001) The Public Employment Service in a Changing Labour Market, ILO, Ginebra.

trabajan en conjunto con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otras agencias.<sup>10</sup>

Es de interés informar en este Foro que la OIT está por iniciar un importante proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina financiado por un grupo de empresas privadas de España en conjunto con el Gobierno Español. Las empresas incluyen a la Fundación Telefónica, Adecco, la Fundación Real Madrid, el Grupo Endesa, el Grupo Santander y el Grupo Prosegur, además de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales. Sería importante que los empresarios reunidos en este foro estudien esta alianza pública-privada y consideren la conveniencia de apoyar otros proyectos similares en la región. La OIT está dispuesta a trabajar con ustedes en este tipo de iniciativas.

## **5. Movilización social y buena gobernabilidad para la creación de empleo**

Finalmente, uno de los resultados más importantes de la economía del desarrollo de los últimos años ha sido la conclusión de que existe una relación causal amplia y directa entre gobernabilidad democrática y mejor desempeño económico.<sup>11</sup> Las investigaciones recientes han desarrollado un concepto bastante riguroso de gobernabilidad y un marco para su medición que incluye pero no se limita al tema de la corrupción. Al reconocimiento del valor intrínseco de la democracia para promover la libertad y los derechos humanos se agrega ahora el reconocimiento de que una mejor gobernabilidad trae consigo un “dividendo” económico para el desarrollo. Por lo tanto, los esfuerzos tendientes a una mejor gobernabilidad y diálogo social deben verse como un componente esencial de los objetivos de crecimiento, competitividad y empleo para América Latina.

Desde esta perspectiva, el desafío político y económico clave de América Latina hoy día consiste en la modernización del Estado, el fortalecimiento del diálogo social y la consolidación de la gobernabilidad democrática.

El sector privado puede jugar un papel importante en el mejoramiento de las diferentes dimensiones de una buena gobernabilidad trabajando en conjunto con el sector público y otros sectores. Es mucho lo que el sector empresarial puede aportar fortaleciendo la Responsabilidad Social Corporativa, y en la OIT tenemos un departamento que se ocupa precisamente de esto, en el contexto de la Declaración sobre Empresas Multinacionales y su papel en el Desarrollo. Sin embargo, el aporte de los empresarios y del sector empresarial organizado puede y debe ir más allá, mediante la participación activa en el diálogo social y en los procesos para formar las coaliciones y mejorar las condiciones de gobernabilidad económica y política.

---

<sup>10</sup> Para un diagnóstico de la situación del empleo juvenil en el mundo y una revisión de los enfoques y programas nacionales ver ILO (2005) Youth: Pathways to Decent Work, Report IV. Promoting Youth Employment – Tackling the Challenge, Ginebra.

<sup>11</sup> Daniel Kaufmann (2003) “Repensando la gobernabilidad: Lecciones empíricas desafían a la ortodoxia”, Instituto del Banco Mundial, marzo.

Porque finalmente, está el tema del PAPEL POLITICO, con mayúscula, del sector empresarial. Dadas las fragilidades, frenos y dificultades de gobernabilidad que actualmente afectan de una u otra manera a una mayoría de países latinoamericanos, es ahora más importante que nunca para el sector empresarial plantearse su papel en la modernización y desarrollo de los países de manera amplia. En este sentido es importante recordar una de las lecciones de los países de alto desempeño, y esta es que las sociedades *se piensan* y que, en todos los casos de Países de Alto Desempeño se observa un proceso de discusión y de formalización de un *proyecto de sociedad*, en el cual la sociedad se da objetivos y aspiraciones de mejorar su desempeño y su calidad.

En este proceso, el sector empresarial, al igual que otros sectores, tiene un papel importante en trabajar con los gobiernos en articular los objetivos nacionales que van a movilizar a los sectores sociales; en la discusión y elaboración de programas de acción alrededor de los objetivos movilizadores; en lograr los acuerdos de las fuerzas vivas de la sociedad que guíen la acción conjunta; en la creación de instituciones y procesos para asegurar la adherencia a y el fortalecimiento permanente de la visión adoptada.

Esto no significa que el sector empresarial u otros sectores sustituyan al Estado. Claramente hay una división entre las responsabilidades del Estado y las de los empresarios. No obstante, la corrección de las tendencias negativas en materia de crecimiento, competitividad, desigualdad y pobreza en América Latina convocan al sector empresarial a una reflexión profunda sobre su aporte al proceso de desarrollo y sobre su papel en la articulación de las alianzas internacionales de los países.

Por eso están ustedes reunidos aquí hoy por segunda vez este año y el hecho de que estén ustedes teniendo este diálogo renovado y asumiendo de esta forma los retos de la buena gobernabilidad hemisférica, es de por sí motivo de esperanza para el futuro de los ciudadanos de las Américas.

Muchas gracias.

# OIT - Políticas de empleo y trabajo decente

## Conceptos básicos, áreas críticas y herramientas

