

**Un tiempo de oportunidades
para el trabajo decente en las Américas**

Decimoséptima Reunión Regional Americana
Santiago de Chile, diciembre de 2010

Un tiempo de oportunidades para el trabajo decente en las Américas

Informe del Director General

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

ISBN 978-92-2-324261-9 (print)
ISBN 978-92-2-324262-6 (web pdf)

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.

Un tiempo de oportunidades para el trabajo decente en las Américas

1. Durante los dos últimos años, el mundo del trabajo ha estado marcado por las secuelas de una crisis financiera internacional cuyos efectos se sentirán durante largo tiempo. En todos los continentes han surgido problemas en relación al aumento del desempleo o al deterioro de las condiciones laborales. Ahora, cuando el ojo de la tormenta económica ya se está alejando, muchas personas se ven confrontadas a la evidencia de que la recuperación será lenta.

2. La región de América Latina y el Caribe, cada vez más insertada en la economía mundial, no ha sido una excepción. Desde la segunda mitad de 2008 comenzaron a observarse signos concretos de desaceleración económica y problemas para mantener los flujos de las exportaciones, y estas dificultades se propagaron rápidamente hacia el ámbito laboral. En ese momento abundaron los pronósticos pesimistas que auguraban una profunda recesión, mientras que las estadísticas mostraban un aumento del desempleo.

3. En realidad, los pronósticos más pesimistas sobre la crisis no se cumplieron en la región.

4. Ahora sabemos que la crisis financiera internacional tuvo en esta parte del mundo un impacto menos fuerte que el previsto. Desde la segunda mitad de 2009 comenzaron a observarse signos concretos de recuperación. En 2010, la mayoría de las economías de la región volvieron a la senda del crecimiento económico, y se detectaron señales de descenso de la tasa de desempleo.

5. Diversos factores influyeron en la situación laboral de América Latina y el Caribe. La crisis llegó a la región cuando ésta concluía un ciclo positivo de cinco años que le ayudó a soportar mejor los altibajos. Pero también fue crucial que se aplicaran medidas anticíclicas basadas en la inversión pública y enfocadas en la necesidad de preservar los puestos de trabajo y los ingresos de las personas, que se pusieran en marcha políticas de empleo, que hubiera instancias de diálogo social para hacer frente a los desafíos y que se impulsaran iniciativas de protección social destinadas a aminorar el impacto de la crisis sobre las familias.

6. Es indudable que persisten grandes desafíos y que hay numerosas asignaturas pendientes en los mercados de trabajo de nuestra región, algunas de las cuales quedaron en evidencia durante este período: mejora insuficiente de la productividad, aumento de la actividad informal, persistencia de la desigualdad, por nombrar sólo algunas.

7. Con todo, la crisis ha dejado una lección que debe ser aprovechada: sí, es posible desarrollar políticas inspiradas en la promoción del trabajo decente. Y estas políticas han demostrado su eficacia práctica durante los últimos años.

8. Ésta es una comprobación muy importante en el momento en que vivimos, cuando en los debates internacionales sobre la evolución futura se está impulsando una verdadera reformulación de los paradigmas del desarrollo y el progreso. Tras la crisis, el objetivo de la generación de empleos de calidad y trabajo decente aparece fortalecido.

9. La OIT ha planteado durante todo el desarrollo de la crisis, y también ahora en momentos de recuperación, que ese cambio de paradigmas debe colocar la generación de más y mejores empleos como un objetivo fundamental de la política macroeconómica de los países, en la perspectiva de generar un círculo virtuoso que produzca un crecimiento sostenible y generador de empleos para lograr sociedades más prósperas, justas y equitativas.

10. El contexto económico y político actual configura un tiempo de oportunidades sin precedentes para avanzar por el camino del trabajo decente en América Latina y el Caribe.

11. El desafío político que tenemos por delante consiste en aprovechar esas oportunidades y en que la creación de más y mejores empleos sea la base de un nuevo consenso para avanzar hacia un desarrollo sostenible que integre las dimensiones económica, social y ambiental.

12. Hace cuatro años, la OIT presentó en Brasilia el documento titulado *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*. Se trataba de una iniciativa para la acción que propuso a los países de la región una serie de medidas generales y específicas, con el fin de que sirvieran para diseñar políticas favorables a la generación de trabajo decente con arreglo a sus propias necesidades y características. En dicho documento también se planteó un conjunto de metas a ser alcanzadas en el curso de una década.

13. La Agenda Hemisférica, presentada en la Decimosexta Reunión Regional Americana de la OIT en 2006, fue concebida con la convicción de que, de cara al siglo XXI, la promoción del trabajo decente es la mejor respuesta a las demandas de las personas y una herramienta insustituible para el combate contra la pobreza, que permite fortalecer la institucionalidad democrática, contribuye directamente al desarrollo de empresas sostenibles tanto económica como socialmente, ayuda a enfrentar las situaciones de desigualdad y, por cierto, es pieza clave en la continuidad del crecimiento. La fuerza de trabajo de los países es un componente esencial para la producción y el bienestar económico.

14. Hace cuatro años aún no se había desatado la crisis financiera internacional. Sin embargo, la Agenda Hemisférica respondió a un hecho concreto: antes de esta crisis ya se venía manifestando otra crisis, una crisis mundial del empleo cuyos síntomas aún persisten y obstaculizan el desarrollo y la prosperidad de los países. Ya entonces había realidades como las altas tasas de desempleo, la alta proporción de trabajadores y trabajadoras pobres e informales, el alto porcentaje de la población sin acceso a la protección social, las desigualdades de género y las desigualdades étnico-raciales, la falta de oportunidad de trabajo decente para los jóvenes, y la persistencia de formas inaceptables de trabajo, tales como el trabajo infantil y el trabajo forzoso; a estas realidades se sumaban los déficit de trabajo decente, como la inseguridad laboral, los bajos salarios, la falta de protección social y el incumplimiento de derechos en el trabajo, entre otros.

15. El concepto de trabajo decente se formuló en 1999, cuando comenzaba mi gestión como Director General en la OIT; desde entonces, ha sido asumido por muchos gobiernos y por la comunidad internacional. La región de América Latina y el Caribe no ha sido una excepción, y en repetidas ocasiones se ha manifestado en ella la voluntad política de considerarlo como un objetivo prioritario.

16. Las recomendaciones de la Agenda Hemisférica estuvieron asociadas a metas que tienen como horizonte el año 2015. Ahora que estamos prácticamente a mitad de camino, hemos considerado apropiado realizar un balance para identificar los logros alcanzados, las lecciones aprendidas y los desafíos pendientes, así como para obtener de su análisis nuevas ideas que permitan enriquecer este proceso.

17. El documento preparado para esta Reunión Regional, *Década del Trabajo Decente en las Américas, 2006-2015: Primer balance y perspectivas de la Agenda Hemisférica*, recorre algunos de los principales hitos en materia de políticas y de resultados obtenidos en diferentes países de la región durante 2006-2010.

18. Una parte importante del período analizado coincidió con el momento de la crisis y la actual recuperación. El informe recoge las experiencias y políticas significativas registradas en el combate y la prevención de los efectos de esta crisis financiera internacional.

19. Si los países latinoamericanos y caribeños no hubieran tomado medidas para contrarrestar los efectos de la caída económica, no cabe duda de que los efectos sobre el empleo hubieran sido mayores. Gran parte de estas medidas coinciden con las propuestas incluidas en la Agenda Hemisférica y son reveladoras del compromiso de la región con el trabajo decente.

20. La situación económica de América Latina y el Caribe atraviesa por un momento de recuperación reflejado en los principales indicadores de crecimiento. Las señales de recuperación eran claras en muchos países de la región, incluyendo las principales economías, desde la segunda mitad de 2009. Las proyecciones de crecimiento económico para 2010 son optimistas y han evolucionado favorablemente desde comienzos de este año.

21. La CEPAL, que en diciembre pasado estimó posible una tasa de crecimiento económico del 4,1 por ciento para 2010, corrigió su pronóstico al alza en julio y ahora considera que podría alcanzarse una tasa del 5,2 por ciento.

22. Los analistas afirman que un factor importante en esta tendencia es el dinamismo de algunas economías asiáticas que demandarán más productos. Se estima que las exportaciones de la región crecerán por encima del 20 por ciento este año. Por otra parte, algunos indicios de recuperación de la economía de los Estados Unidos, si bien graduales, han permitido avizorar una mejoría de la demanda de ese país.

23. También han influido factores como los efectos beneficiosos de las políticas anticíclicas fiscales y monetarias aplicadas por varios países, el aumento de la demanda interna en algunos casos, la reducción de los niveles de endeudamiento, las mejoras en las cuentas fiscales y los aumentos de las reservas internacionales, que permitieron que algunos países accedieran al mercado internacional de capitales.

24. En el caso de algunos países, esto fue posible gracias al aprovechamiento de las ganancias acumuladas en la región durante el ciclo positivo de crecimiento sostenido registrado durante los cinco años que precedieron a la crisis financiera internacional.

25. Los pronósticos indican que, tras la recuperación, la tasa de crecimiento podría ser más moderada en 2011.

26. La tasa de desempleo urbano ha estado evolucionando favorablemente a la baja en 2010, pese a que en la región persisten desafíos importantes en materia de empleo en el sector informal y en materia de productividad laboral.

27. De acuerdo a los datos incluidos en el *Panorama Laboral* de la OIT, la tasa de desempleo urbano en América Latina y el Caribe se redujo del 11,2 por ciento al 7,3 por ciento entre 2002 y 2008. Ese descenso sostenido fue impulsado por un crecimiento económico positivo.

28. Para finales de 2008 estaba claro que la crisis financiera internacional revertiría esa tendencia a la baja en la tasa de desempleo urbano. Sin embargo, el comportamiento registrado durante 2009 puso en evidencia que el impacto en la región había sido más moderado, que hubo ajustes positivos en el mercado laboral y que las medidas aplicadas por los gobiernos lograron el objetivo de preservar los niveles de empleo.

29. Según el Tercer Boletín de Coyuntura elaborado por la CEPAL y la OIT en junio de este año, la tasa de desempleo urbano para todo 2009 subió menos de 1 punto porcentual, hasta ubicarse en un 8,1 por ciento.

30. Al cierre de la redacción de este documento, los indicadores recopilados por el Sistema de Información y Análisis Laboral para América Latina y el Caribe (SIALC), de la OIT, revelaban una tendencia a la baja en la tasa de desempleo urbano, que se situó en el 7,9 por ciento al concluir el primer semestre de 2010, es decir, por debajo del 8,6 por ciento registrado en el mismo período de 2009. Es probable que esa tasa baje aún más cuando se compare con la información disponible para el segundo semestre de 2010.

31. La información disponible sobre el desempleo desglosado por sexo revela que se mantiene la misma brecha del año pasado, y que, por lo tanto, el desempleo femenino equivale a 1,4 veces el desempleo masculino.

32. Con respecto a la tasa de desempleo juvenil, en los seis países respecto de los cuales se tiene información actualizada se observó una tendencia descendente. Sin embargo, se mantiene el problema estructural que impone a los trabajadores jóvenes tasas de desocupación que son en

promedio tres veces superiores a las de los adultos, lo cual constituye un desafío apremiante en materia de trabajo decente para todas nuestras sociedades.

33. Ofrecer a los jóvenes la posibilidad de ingresar a la vida laboral por un camino que tenga como destino empleos de buena calidad implica aprovechar un potencial económico importante. Se estima que en el año 2015 la región tendrá el mayor número de hombres y mujeres jóvenes entre 15 y 24 años de la historia: 100 millones de personas. Éste es un bono demográfico que no se volverá a repetir. Ahora bien, se trata de una oportunidad que podría convertirse en una hipoteca si nuestros jóvenes no cuentan con los medios para desarrollarse y progresar en sus vidas.

34. En el caso de los Estados Unidos y el Canadá, la crisis se sintió con más fuerza que en el resto del continente americano. Su impacto en el empleo ha sido muy alto y ha golpeado con fuerza a los sectores medios y bajos de los Estados Unidos, y también, aunque en menor medida, del Canadá.

35. La recuperación está llegando con lentitud en los Estados Unidos, y tarda en extenderse al mundo del trabajo. En agosto de 2010, el desempleo en ese país aún registraba una tasa elevada, del 9,6 por ciento. Aun cuando esa tasa está por debajo del máximo de 10,1 por ciento de desempleo registrado en octubre de 2009, se estima que la tendencia al descenso estuvo influenciada por el hecho de que unos 1,2 millones de trabajadores salieron del mercado laboral. De hecho, ha habido una baja importante en la tasa de actividad (o tasa de participación) de la fuerza laboral, que se redujo en 0,7 puntos porcentuales en un año, situándose en un 64,7 por ciento en agosto de 2010.

36. Una de las causas que ha determinado la baja de la tasa de actividad es el desaliento de las personas solicitantes de empleo ante la imposibilidad de encontrar un puesto de trabajo.

37. El Gobierno de los Estados Unidos ha planteado que la creación de empleo es un factor esencial para buscar salidas a la recesión y ha tomado medidas para mejorar el mercado laboral. Empero, la situación actual exige que se sigan aplicando las medidas de estímulo para lograr una recuperación sostenible.

38. El Canadá puso en práctica un paquete de estímulos a la economía que le ha permitido obtener buenos resultados, e inclusive registrar un aumento del empleo del 2,1 por ciento en un año, según datos disponibles en agosto de 2010.

39. La tasa de desempleo del Canadá, que en agosto de 2010 era del 8,1 por ciento, se mantenía aún unos dos puntos porcentuales por encima de los niveles registrados antes de la crisis. La persistencia de un nivel elevado de desempleo se debió en este caso al aumento de la tasa de actividad laboral, el cual es uno de los síntomas de la recuperación económica; dicho aumento resulta del incremento del número de personas que se incorporan a la fuerza de trabajo y solicitan empleos.

40. Por lo que se refiere a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la evaluación más reciente sobre los avances hacia las metas trazadas en el marco de los ODM ha demostrado que, aunque con diversas capacidades, en la región hay potencial para cumplir con buena parte de los objetivos trazados, a condición de que se tomen las decisiones estratégicas adecuadas.

41. De acuerdo con los datos recopilados, el número de personas en condiciones de pobreza extrema en América Latina y el Caribe se redujo de 97 millones a 71 millones entre 2002 y 2008. Con respecto al total de pobres en la región, la disminución fue de 41 millones de personas, al pasar de 221 millones a 180 millones en ese mismo período.

42. Éstas son cifras positivas, si bien en la evaluación realizada por las Naciones Unidas se aclara que los progresos han sido desiguales entre los países, y que los resultados finales están influenciados por los avances logrados por las grandes economías de la región.

43. La erradicación de la pobreza extrema y el hambre es el Objetivo núm. 1 de los ODM. En 2008 se incorporó una nueva meta para este objetivo, conocida como Meta 1 B, que propicia «Lograr empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes». Se marcó así el reconocimiento internacional del hecho de que la oferta de más y mejores empleos es fundamental para la lucha contra la pobreza.

44. Como se puso de relieve en la evaluación del cumplimiento de los ODM realizada por las Naciones Unidas, entre 1990 y 2008 se observó en América Latina y el Caribe una evolución favorable hacia el cumplimiento de la Meta 1 B.

45. No obstante, la evaluación regional mostró que la productividad laboral, asociada en este caso a la tasa de crecimiento del PIB por persona empleada, que fue en promedio del 0,9 por ciento en el período analizado, ha tenido un crecimiento muy bajo y volátil, y que se ha incrementado la brecha con respecto a los países desarrollados.

46. Los rezagos en la productividad también obedecen a la persistencia de la economía informal (sector en el que abundan las microempresas y los micronegocios en pequeña escala y por cuenta propia), lo cual significa que una proporción importante de la fuerza de trabajo no logra contribuir a la creación de riquezas en la misma medida que lo hacen los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en empresas formales con mayor productividad y capacidad de generación de empleo.

47. Si bien es cierto que la productividad registra niveles variables según los países, la reducida tasa de incremento promedio registrada en la región es una señal de alerta, pues se trata de un indicador fundamental de la capacidad para crear empleos productivos y lograr un aumento real de los ingresos, es decir, de dos componentes centrales del trabajo decente y de la lucha contra la pobreza.

48. Es necesario insistir en la necesidad de generar empleos de mayor calidad. Aunque ha habido avances, éstos son aún limitados y se han concentrado en algunos países; además, lo más probable es que se hayan experimentado retrocesos a causa de la crisis.

49. El informe regional de las Naciones Unidas para la evaluación de los ODM titulado *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*, coordinado por la CEPAL, destacó, por ejemplo, que la proporción de trabajadores que viven en situación de indigencia y pobreza bajó del 39,9 por ciento al 26,3 por ciento entre 1990 y 2008. Aunque se trata de una tendencia favorable, la mejoría en casi veinte años ha sido lenta, y la proporción resultante es aún demasiado vasta, en especial si tenemos en cuenta que representa a personas ocupadas que, sin embargo, no ganan lo suficiente para salir de la pobreza junto con sus familias.

50. En dicho informe regional también se destacó la proporción de personas que son consideradas como trabajadores vulnerables, categoría que abarca a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores familiares no remunerados. Aunque la tendencia también ha sido favorable, no es suficiente, pues sólo se pasó del 33 por ciento en 1990 al 30,8 por ciento en 2008.

51. El trabajo decente, tal como es promovido por la OIT, implica generar suficientes puestos de trabajo para responder a las demandas de la población, pero también es un requisito indispensable que estos puestos sean empleos productivos y de calidad, y que las trabajadoras y los trabajadores los ocupen en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

52. El contexto sociopolítico actual es propicio para el trabajo decente, que se nutre de la democracia y a la vez contribuye a fortalecerla. En la región se viven tiempos de consolidación de la institucionalidad democrática, que hace no tantos años parecía lejana.

53. Esa institucionalidad democrática coincide ahora con el auspicioso momento que vive la región en lo económico, y constituye una plataforma de lanzamiento que permite hacer avanzar las políticas, estrategias y consensos necesarios para generar más y mejores empleos, los cuales son la mejor herramienta para combatir la pobreza y promover el desarrollo sostenible, como se ha reconocido en diversos foros internacionales.

54. Durante 2010 se iniciaron en diversos países de América Latina las celebraciones de conmemoración de los 200 años de su independencia. Estas fechas han servido para llevar adelante un proceso de examen y reflexión sobre la evolución de los países de la región. Con todo derecho, las mujeres y los hombres, los jóvenes y los ancianos de las democracias modernas se preguntan si acaso su situación puede mejorar y reclaman cada vez con mayor frecuencia que se acojan sus demandas y que los candidatos electos cumplan sus promesas.

55. Las estrategias para generar trabajo decente deben ser consideradas también como un aporte a la cohesión social, a la paz y a la gobernabilidad democrática. La persistencia del desempleo y de las malas condiciones laborales puede provocar dudas sobre el sistema político cuando éste promete pero no cumple, lo cual a su vez es un caldo de cultivo para la inestabilidad, la tensión social y la inseguridad.

56. La voluntad política para asumir un nuevo paradigma del desarrollo, que apunte en forma más directa hacia el bienestar y el progreso de las personas, será crucial para garantizar el éxito del sistema democrático y, a nivel internacional, para encontrar los medios de alcanzar una globalización más justa y equitativa. Es por eso que la cuestión del empleo no exige sólo respuestas técnicas sino también políticas.

57. La *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada el 10 de junio de 2008, planteó que «el trabajo no es una mercancía y que la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos», en el mismo espíritu que animó la Declaración de Filadelfia, adoptada en 1944.

58. «El mundo debe funcionar mejor.» Ésta es una convicción expresada en la introducción del Pacto Mundial para el Empleo, presentado a los representantes tripartitos de la OIT en junio de 2009, durante la 98.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Este documento, que contiene una serie de recomendaciones prácticas y de eficacia probada, fue concebido como una respuesta urgente y amplia para enfrentar la crisis, y también para garantizar una recuperación viable, es decir, una recuperación con empleo.

59. Las economías pueden ir mejor, pero mientras la gente no tenga empleos e ingresos suficientes, esa recuperación no será ni real ni sostenible.

60. Ha sido impresionante constatar que, ya desde antes de la crisis financiera internacional, pero sobre todo durante la misma y después de ella, el trabajo decente y todo lo que implica ha generado un mejor posicionamiento de la cuestión laboral en la reflexión sobre cómo mejorar la globalización y cómo mejorar la gobernabilidad. Este concepto no sólo recoge las expectativas de la gente común, sino que funciona además como un catalizador de las políticas públicas, económicas y sociales.

61. El tema del empleo fue incorporado a los debates del Grupo de los 20, en el cual la OIT participa por iniciativa de los gobiernos latinoamericanos para llevar la voz de la economía real, es decir, de nuestros mandantes tripartitos. En la Cumbre del G-20 celebrada en septiembre de 2009 en Pittsburgh (Estados Unidos) se acogió el Pacto Mundial para el Empleo, y se resaltó la importancia de construir un marco de crecimiento económico que tuviera al empleo como una de sus prioridades. En esa oportunidad se planteó que un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado requiere de mercados de trabajo más inclusivos, políticas activas de los mercados laborales y programas de educación y formación profesional de calidad.

62. En el mes de septiembre de 2010, el Gobierno de Noruega, el FMI y la OIT convocamos a un debate sobre «Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social» en Oslo, con el objetivo de debatir sobre la forma de integrar las políticas sociales y de empleo con las estrategias nacionales e internacionales en materia de política macroeconómica.

63. Éste fue un debate de alto contenido político ya que, como lo dijo el Director Gerente del FMI, Dominique Strauss-Kahn, «enfrentar la crisis del empleo no sólo es vital para una recuperación económica mundial, sino también para la cohesión social y la paz».

64. Como ya mencioné, una parte importante de esta Decimoséptima Reunión Regional Americana estará dedicada a analizar los avances en la aplicación de la Agenda Hemisférica, en un escenario de crisis y recuperación.

65. La evaluación de lo sucedido entre 2006 y 2010 nos muestra que los países de la región han avanzado en materia de estrategias de desarrollo con resultados de trabajo decente. Pero este avance es desigual en sus ritmos y en su profundidad, según las distintas realidades y especificidades nacionales. La evaluación nos muestra también que la acción de la OIT ha sido relevante en la

mayoría de los campos que aborda la Agenda Hemisférica, aunque también con distintos grados de impacto.

66. Esta Agenda propuso abordar cuatro áreas estratégicas con políticas y metas inspiradas en las prioridades que definen el trabajo decente: crecimiento promotor del empleo, derechos fundamentales en el trabajo, protección social y diálogo social. En cada una de ellas sugiere diversos objetivos a conseguir, así como diferentes estrategias que contribuyan a lograrlos.

67. Un factor fundamental ha sido la capacidad de los países para profundizar en políticas que asocien el crecimiento económico con resultados de progreso económico y social para las personas, y con la existencia de mejores redes de protección social.

68. El informe presentado a esta reunión ofrece un detallado recuento de medidas aplicadas en la región para promover el desarrollo y enfrentar la crisis, incluyendo políticas del mercado de trabajo, inversión pública en sectores con alto potencial de generación de empleo, acciones de ampliación de la protección social — como, por ejemplo, los seguros de desempleo —, políticas de valorización del salario mínimo, numerosas iniciativas de formación, estrategias para la generación de empleos de emergencia y las reconocidas experiencias de transferencias condicionadas de ingresos, que han ayudado a las familias a salir de la pobreza, combatido el trabajo infantil y estimulado la demanda interna.

69. Resulta fundamental promover el diálogo social en todos los niveles, a fin de contar con el mayor grado de participación, consenso y respaldo, cualidades indispensables para el éxito de las audaces estrategias que se necesitan para hacer frente a los desafíos laborales del siglo XXI.

70. El diálogo social y el tripartismo, instrumentos fundamentales de la acción de la OIT, parecen encontrarse en una situación en la cual, pese a que se han logrado importantes avances, la región no alcanza todavía una densidad suficiente de experiencias y de buenas prácticas al nivel que requieren los países. Hay avances dispares según los países y se observa, en general, una tendencia a la aplicación de métodos no institucionalizados, a menudo durante períodos limitados y sobre temáticas específicas.

71. Con todo, en 11 países de la región se han constituido Programas Nacionales de Trabajo Decente acordados en el marco de experiencias de diálogo social que están permitiendo a la OIT impulsar y apoyar el desarrollo de las metas trazadas en la Agenda Hemisférica.

72. La acción de las organizaciones de trabajadores y de empleadores ha sido fundamental para el logro de los avances registrados en 2010. Pero hay que avanzar más. El fortalecimiento de sus organizaciones representativas y de los mecanismos de negociación colectiva es fundamental para que estos actores puedan potenciar al más alto nivel su contribución al diálogo social y al tripartismo.

73. Tenemos aquí, en consecuencia, otro gran desafío de alcance estratégico, pues el diálogo social y el tripartismo son instrumentos esenciales para que la Agenda Hemisférica pueda desarrollarse con una orientación global capaz de aglutinar a los actores gubernamentales y a los actores sociales y políticos, en la perspectiva de generar un crecimiento generador de empleos de calidad, de empresas sostenibles y de protección social para todos.

74. El camino a seguir no es fácil y va a requerir de voluntad política y de acuerdos concretos para seguir avanzando, con el fin de facilitar la aplicación de las políticas destinadas a lograr un crecimiento con empleo. Como hemos dicho, el punto de partida es convertir el empleo en una máxima prioridad. Eso fue lo que se hizo antes de la crisis y durante la misma, y diversos países continúan haciéndolo en el período de recuperación. Ésa ha sido la mejor señal de que sí es posible un crecimiento con empleo.

75. Hay una serie de aspectos que deberían ser abordados al colocar el empleo como una prioridad macroeconómica.

76. Es importante apoyar los emprendimientos productivos, apoyar a las empresas sostenibles e impulsar políticas que favorezcan la inversión y permitan sustentar un crecimiento en el largo plazo.

77. En un momento en que es evidente la urgencia de aportar respuestas a diversos problemas relacionados con el deterioro del medio ambiente, resulta fundamental incorporar esa preocupación a la agenda del trabajo decente y desarrollar políticas y acciones de promoción de los empleos verdes como una estrategia para asegurar una transición socialmente justa hacia una economía sostenible desde el punto de vista ambiental.

78. La sindicalización y la negociación colectiva son instrumentos esenciales para avanzar por una vía de desarrollo con equidad y bases consensuales. En ambos casos se registran niveles muy moderados de cobertura y una tendencia al estancamiento. Los países y la OIT tenemos aquí un desafío fundamental en el sentido de revertir esta situación.

79. Una tarea importante al respecto se refiere a contribuir a la generación de información actualizada, porque por ahora los datos sólo son aproximados. Según la información disponible, la sindicalización promedio estaría situada entre el 15 por ciento y el 20 por ciento del total de la fuerza de trabajo asalariada, y la negociación colectiva, en alrededor del 9 por ciento con respecto a la misma base. Estos promedios esconden situaciones muy disímiles entre los países, pues en algunos los porcentajes se sitúan alrededor del 4 por ciento para la sindicalización y la negociación colectiva, y en otros se llega a proporciones entre el 20 por ciento y el 30 por ciento para la sindicalización, y a cerca del 60 por ciento de cobertura en materia de negociación colectiva, en ambos casos con respecto a la fuerza de trabajo asalariada.

80. Es necesario que los gobiernos desarrollen políticas proactivas para mejorar las oportunidades de sindicalización y de negociación colectiva en los países de la región.

81. En América Latina y el Caribe se observa una alta adhesión jurídica y política a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Sin embargo, también se identifican insuficiencias en cuanto a su promoción y limitaciones en cuanto a su aplicación efectiva, lo cual plantea la necesidad de reforzar el funcionamiento de los servicios de inspección del trabajo y los procedimientos de la justicia laboral.

82. Aunque la gran mayoría de los países de la región han ratificado los ocho convenios fundamentales del trabajo, se han recogido diferentes evidencias que reflejan la persistencia de importantes déficit en su cumplimiento efectivo, así como también en el cumplimiento de otros instrumentos normativos de la OIT.

83. En 2010, en el Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT se indicó que en 14 países de la región se registraban diferentes tipos de vulneraciones a los convenios, en especial al Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, de 1948, y al Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, de 1949, vulneraciones que afectaban tanto a los trabajadores como a los empleadores.

84. En este terreno, tiene especial relieve la acción que la OIT está desarrollando para reducir el desfase que se produce entre la ratificación de los convenios y su aplicación efectiva. Con tal fin, se está impulsando una promoción activa de las normas internacionales del trabajo y se está dando un apoyo decidido a las instituciones públicas que tienen la responsabilidad de proteger los derechos de los trabajadores, por medio de proyectos, programas y actividades de cooperación técnica, y también a través de la acción de los órganos de control de la OIT y de la Comisión de Expertos antes mencionada.

85. Como ya se ha dicho, el empleo para los jóvenes constituye uno de los temas estratégicos para un crecimiento y desarrollo equitativo y justo. La OIT estima que en los países de la región hay unos 20 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan. La generación de puestos de trabajo para las personas entre 15 y 24 años requiere de políticas específicamente diseñadas a tal efecto.

86. Por otro lado, la igualdad de género, un propósito fundamental de la OIT, muestra importantes avances en la región, ya que han aumentado las tasas de actividad y ocupación de las mujeres, así como sus oportunidades de formación y de educación. Sin embargo, en todas estas áreas subsisten importantes brechas que debemos superar. Además, hay otras áreas en las cuales los progresos han sido bastante más reducidos. Entre ellos, las diferencias de ingreso, la proporción

de mujeres que trabajan en condiciones de informalidad laboral, la desigualdad en la distribución del trabajo no remunerado para el cuidado de la familia y las barreras a la participación de las mujeres en posiciones de decisión e influencia en el mundo público y privado.

87. Los gobiernos y también la OIT han impulsado importantes programas sobre estas materias. Hay que destacar el posicionamiento que la OIT ha logrado en la agenda pública para algunos aspectos estratégicos, como la relación de equilibrio entre el trabajo y las responsabilidades familiares y las condiciones del trabajo doméstico y el trabajo independiente.

88. La erradicación de las peores formas de trabajo infantil, y del trabajo infantil en general, es otra área en la que los países de la región están logrando avances. Pero, igualmente, en este campo se requiere lograr más y mejores resultados. Según datos de la OIT, uno de cada diez niños en la región está trabajando.

89. La acción del Programa IPEC ha sido importante, sobre todo en lo referido a la creación de instancias institucionales con los gobiernos y los actores sociales, encargadas de diseñar actividades de erradicación del trabajo infantil al menos en 19 países; en algunos casos, estas iniciativas han dado lugar a la formulación de políticas públicas y al establecimiento de entidades consolidadas de diálogo social. Esta área es extremadamente compleja y la probabilidad de progresar con el ritmo definido en las metas propuestas por la Agenda Hemisférica parece limitada. Por esta razón, es necesario forjar amplias alianzas con los actores tripartitos y con otros sectores de la sociedad civil, y fortalecer las políticas e instituciones existentes para reimpulsar con mayor vigor las acciones en esta materia.

90. La información disponible sobre la eliminación del trabajo forzoso muestra que los avances no son todavía suficientes respecto a los objetivos planteados en la Agenda Hemisférica. Según datos de la OIT, entre 2005 y 2010 había en la región más de 1,3 millones de personas que estaban sometidas a esa forma de trabajo, lo que constituye una grave violación de los derechos humanos y de los derechos fundamentales en el trabajo. Sin embargo, se han desplegado importantes esfuerzos que deben ser apoyados y promovidos. Es especialmente notable el caso del Brasil, que se ha dotado de una amplia estrategia para combatir el trabajo forzoso. También se han dado pasos alentadores en el Estado Plurinacional de Bolivia, Paraguay y Perú.

91. En materia de igualdad y no discriminación de la población indígena y afrodescendiente, la región muestra indicadores todavía insuficientes en la perspectiva de cumplir los objetivos propuestos por la Agenda Hemisférica. El hecho de que en el mercado de trabajo de la mayoría de los países de la región siga habiendo desigualdades patentes y formas manifiestas de discriminación basadas en la condición étnica y racial de las personas es una realidad que exige más y mejores esfuerzos, tanto de los gobiernos como de la OIT, para limitarlas y erradicarlas. La mejor utilización de las herramientas ofrecidas por el Convenio núm. 169 de la OIT debe ser fruto de consensos en los países donde se haya ratificado este instrumento.

92. La creciente importancia de los trabajadores migrantes nos exige también un particular esfuerzo en esta área si queremos aproximarnos a los objetivos propuestos en la Agenda Hemisférica. Según datos de la OIT, entre 2000 y 2010 el número de trabajadores migrantes en la región pasó de 2,5 millones 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 de estos trabajadores migrantes es una mujer. Las políticas públicas, las legislaciones y, en general, la atención que los Estados y los actores sociales y políticos prestan a este proceso es todavía insuficiente. Ello está generando espacios para la aparición de mercados de trabajo altamente precarios, en los que, por lo general, no hay formas eficaces de protección social para estas personas. En el marco de la globalización y de la internacionalización económica, el fenómeno migratorio es, y será más aún en el futuro, uno de los temas centrales que deberán enfrentar las políticas sociolaborales de los países, y por tanto también la OIT.

93. Asimismo, la formación profesional es un campo estratégico de acción para obtener avances en la promoción del trabajo decente. Los logros de los países en relación a este objetivo han sido disímiles. Hay progresos cualitativos relacionados al fortalecimiento de las instituciones de formación profesional, que forman parte de la red coordinada por el CINTERFOR/OIT, así

como progresos cuantitativos en materia de cobertura e incidencia del gasto en formación profesional con respecto al PIB nacional.

94. En todo caso, la formación profesional es un campo en el cual, más allá de los avances, se requiere desarrollar estrategias más proactivas por parte de los gobiernos y los actores sociales, a fin de alcanzar un ritmo de progreso más acorde con las exigencias de las nuevas realidades del trabajo y del desarrollo.

95. La protección social como política estratégica que garantice el acceso a un piso básico de seguridad social para los trabajadores en los diversos campos laborales es hoy un objetivo primordial de la OIT. De hecho, constituye la contraparte fundamental de los procesos de crecimiento económico, indispensable para avanzar hacia un desarrollo con equidad y justicia social. Si bien la región ha registrado avances en esta dirección, aún se requiere que estos progresos adquieran mayor velocidad y persistencia.

96. Con relación al logro de la meta de «en un plazo de 10 años, incrementar en un 20 por ciento la cobertura de la protección social» incluida en la Agenda Hemisférica, es posible que, si la cobertura de la seguridad social en el mercado formal de trabajo se mide principalmente por el número de cotizantes en los regímenes de pensiones y de salud, esa meta no se alcance en muchos países. En cambio, si también se toman en consideración otros componentes de la protección social utilizados en la región, como los denominados «programas de salud universales», las transferencias condicionadas de ingresos y otros servicios sociales que son parte de lo que las Naciones Unidas y la OIT han llamado «el piso básico de protección social», se podrían obtener mejores resultados y habría una mayor probabilidad de alcanzar la meta de incremento de la cobertura de la protección social arriba señalada.

97. Quisiera concluir mencionando algunas lecciones aprendidas de la crisis y del análisis de los avances de la Agenda Hemisférica, las cuales pueden ser materia de diálogo durante esta Reunión Regional y servir también para formular orientaciones útiles para la acción de los países, así como de la OIT y de sus mandantes en lo que atañe a las políticas sociolaborales.

98. En primer lugar, insisto en que está demostrado que el trabajo decente es posible, es viable en nuestros países, como base de una estrategia de desarrollo basada en un crecimiento productivo que genere empleos de calidad y socialmente protegidos, en un contexto de diálogo que fortalezca la gobernabilidad democrática.

99. La Agenda Hemisférica fue formulada en 2006 sobre la base de metas cuya realización parecía factible y razonable. A cuatro años de su formulación, la evidencia nos está mostrando que los países de la región han avanzado en prácticamente todos los campos que cubre la Agenda, aunque con distinta profundidad, ritmo y continuidad.

100. Para el logro de estos avances, ha sido fundamental el fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores y empleadores, así como también el impulso y la promoción de empresas sostenibles que generen emprendimientos orientados a crear más y mejor trabajo decente.

101. El concepto y los objetivos del trabajo decente están ya posicionados en las agendas de las políticas de los gobiernos y los actores sociales. Éste es uno de los logros más significativos que hemos conseguido en la región.

102. En segundo lugar, quiero recalcar que la superación de las profundas desigualdades que existen en esta región es una condición para asegurar el ejercicio pleno de la ciudadanía y de las libertades sociales y políticas, y un soporte fundamental de la gobernabilidad democrática del desarrollo.

103. Poner el trabajo humano en el centro de la lógica del desarrollo económico y social supone, necesariamente, proponerse como objetivo ético y político la superación de las profundas brechas de desigualdad económica y social que caracterizan a nuestra región. La historia nos enseña que la existencia de mayores condiciones de igualdad abre el camino a la existencia de mejores condiciones para el ejercicio de las libertades.

104. El mundo del trabajo es el lugar central a partir del cual podemos construir mejores condiciones de igualdad y, por tanto, contribuir con más trabajo decente a que exista más democracia, más desarrollo y más equidad para todas las personas y las comunidades. Éste es, tal vez, uno de los retos más esenciales que debemos seguir enfrentando para que el progreso que estamos logrando se consolide y se proyecte en el largo plazo.

105. En tercer lugar, la crisis ha mostrado que la protección social no sólo es posible, sino que además es necesaria para la recuperación, y que ella abre una oportunidad para desarrollar nuevas políticas favorables al empleo. La crisis financiera y económica mundial no sólo no detuvo los procesos de avance logrados en materia de trabajo decente, sino que mostró que el enfoque para confrontarla podía incorporar con éxito políticas anticíclicas, de protección del mercado interno, y dar más iniciativa al sector público.

106. Así, la protección del empleo, la protección social y otras políticas que forman parte de los temas del Programa de Trabajo Decente han sido componentes importantes de la estrategia para enfrentar la crisis en esta ocasión; recordemos que, en cambio, en el pasado se solía recurrir al ajuste, lo cual no dejó buenas experiencias en la región. Una conclusión importante es que la relación entre las crisis y los ajustes recesivos como forma de respuesta ha dejado de ser un principio inamovible.

107. Este nuevo enfoque permitió generar iniciativas de políticas de empleo y protección social, y otras iniciativas innovadoras con proyección de largo plazo. Así, bajo la forma de pactos entre empleadores y sindicatos o como acuerdos tripartitos, se han implementado, por ejemplo, acciones como las siguientes: programas de capacitación y formación profesional con financiamiento público y privado dirigidos a personas temporalmente afectadas por la crisis; bolsas de horas de trabajo a distribuir entre las empresas para evitar los despidos; y acuerdos para aplicar jornadas parciales.

108. En cuarto lugar, las instituciones laborales han demostrado su naturaleza estratégica. Hoy es más evidente que nunca la importancia de fortalecerlas, no sólo como herramientas para afrontar las épocas de crisis, sino como actores centrales del crecimiento asociado al progreso y la justicia social.

109. Los Ministerios de Trabajo han desempeñado un papel central en las políticas anticíclicas implementadas. Está claro ahora que estos Ministerios deben cumplir una función estratégica en la toma de decisiones y en la ejecución de las políticas sociolaborales, no sólo en las fases de crisis sino también en los períodos de crecimiento y expansión. Hay que revisar rigurosamente la articulación entre las agencias públicas que definen las políticas financieras y macroeconómicas y las que se ocupan de las políticas sociolaborales. Se ha mostrado que sólo una sinergia fuerte entre ellas produce resultados de crecimiento, estabilidad y progreso para las personas y comunidades.

110. Sigamos por la senda del trabajo decente. Las discusiones de esta Decimoséptima Reunión Regional Americana serán cruciales para abordar los desafíos en materia de empleo y para definir la forma en que las Américas pueden contribuir al diseño de una globalización más justa, a través de su propio progreso y desarrollo, y forjando sociedades más integradas y prósperas.

111. Hago un llamado a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores a que aprovechen la oportunidad para avanzar hacia el objetivo del trabajo decente. Éste es un desafío al que no podemos renunciar y con el que todos debemos sentirnos comprometidos. Así lo están exigiendo los pueblos de este continente.

Diciembre de 2010

Juan Somavia
Director General