



Organización
Internacional
del Trabajo

100
1919-2019

REFLEXIONES SOBRE EL TRABAJO

Visiones desde el Cono Sur de América Latina
en el Centenario de la OIT

Fabio Bertranou
Andrés Marinakis
Editores



1919

Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del trabajo

Considerando que la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social;

Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas;

Considerando que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países:

Las Altas Partes Contratantes, movidas por sentimientos de justicia y de humanidad y por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo, y a los efectos de alcanzar los objetivos expuestos en este preámbulo, convienen en la siguiente Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

1944

Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia en su vigésima sexta reunión, adopta el día diez de mayo de 1944, la presente Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo y de los principios que debieran inspirar la política de sus Miembros. La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y, en especial, los siguientes:

(a) el trabajo no es una mercancía;

(b) la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante;

(c) la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos;

(d) la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común.

2019

Declaración del Centenario para el Futuro del Trabajo

La OIT conmemora su centenario en un momento en que el mundo del trabajo se está transformando radicalmente impulsado por las innovaciones tecnológicas, los cambios demográficos, el cambio medioambiental y climático y la globalización, así como en un momento de desigualdades persistentes, que tienen profundas repercusiones en la naturaleza y el futuro del trabajo y en el lugar y la dignidad de las personas que se encuentran en dicho contexto.

Es imprescindible actuar urgentemente para aprovechar las oportunidades y afrontar los retos a fin de construir un futuro del trabajo justo, inclusivo y seguro con empleo pleno, productivo y libremente elegido y trabajo decente para todos.

Ese futuro del trabajo es fundamental para un desarrollo sostenible que ponga fin a la pobreza y no deje a nadie atrás.

La OIT, en su segundo siglo de existencia, debe seguir cumpliendo con tenacidad su mandato constitucional de lograr la justicia social desarrollando su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, que sitúa los derechos de los trabajadores y las necesidades, las aspiraciones y los derechos de todas las personas en el núcleo de las políticas económicas, sociales y ambientales.

REFLEXIONES SOBRE EL TRABAJO

Visiones desde el Cono Sur de América Latina
en el Centenario de la OIT

Fabio Bertranou
Andrés Marinakis
Editores

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2019
Primera edición 2019

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

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

Fabio Bertranou y Andrés Marinakis (editores)
Reflexiones sobre el trabajo. Visiones desde el Cono Sur de América Latina en el Centenario de la OIT
Santiago, Organización Internacional del Trabajo, 2019

ISBN 978-92-20315415 (impreso)
ISBN 978-92-20315422 (web pdf)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca_scl@ilo.org.

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

Diseño de portada y diagramación: María de la Luz Celedón
Impreso en Chile por Andros Impresores

Índice

Introducción

El futuro del trabajo en América Latina: ¿es posible un salto transformador?

Fabio Bertranou y Andrés Marinakis 5

1. Jornada de trabajo: ¿dónde estamos 100 años después del Convenio núm. 1?
Andrés Marinakis 13
2. Orígenes de las estadísticas laborales y desarrollos recientes
Marcela Cabezas y Andrés Bustamante 21
3. Sostenibilidad medioambiental y el futuro del trabajo: una mirada desde la OIT y América Latina
Guillermo Montt 29
4. Los desafíos del mundo del trabajo y de la OIT en su centenario
José Manuel Salazar Xirinachs 37
5. Concepto y medición de la desocupación: pasado y presente
David Glejberman 45
6. La mirada de la OIT sobre el empleo rural: desafíos pendientes en América Latina
Emilio Klein 53
7. La informalidad en la visión de la OIT: evolución y perspectivas para América Latina
Ricardo Infante y Daniel Martínez 59

8. Del trabajo industrial al mediado por plataformas digitales:
las relaciones de trabajo del postfordismo
Humberto Villasmil 67
9. La OIT y el desarrollo de la formación profesional en
América Latina: una historia de cooperación sistemática
Fernando Casanova 75
10. Fijación del salario mínimo: un aprendizaje de prueba y error
Andrés Marinakis 83
11. La seguridad y salud en el trabajo a lo largo de un siglo:
de la prevención del carbunco a los problemas de salud mental
Carmen Bueno 91
12. Jornaleros digitales y trabajadores a domicilio de vestuario:
¿modernidad o vuelta al pasado?
Gerhard Reinecke 97
13. El trabajo doméstico remunerado en América Latina:
avances y retos para la protección de una ocupación
eminentemente femenina
María Elena Valenzuela y Jacobo Velasco 105
14. Pobreza, desigualdad y el fenómeno del “trabajador pobre”
Luis Beccaria y Roxana Maurizio 113
15. Evolución y futuro de las políticas de empleo juvenil.
Discusiones globales e implicaciones para América Latina
Juan Chacaltana y María Prieto 121
16. Reexaminando la informalidad laboral y las políticas para su
reducción en América Latina
Fabio Bertranou 131
17. El derecho a la negociación colectiva en América Latina
Hugo Barretto 139
18. Conducta empresarial responsable: hacia empresas
constructoras del desarrollo sostenible en América Latina
Nicolás Torres 147
19. Del seguro y la seguridad social a la protección social en
América Latina: una revisión crítica
Fabio Bertranou 153

Introducción

El futuro del trabajo en América Latina: ¿es posible un salto transformador?

Fabio Bertranou y Andrés Marinakis

El aporte de una perspectiva histórica

El centenario de la OIT constituye una oportunidad para reflexionar cuánto se ha podido avanzar en las principales dimensiones del mundo del trabajo. Al momento de la constitución de la OIT, existían varias demandas urgentes para ordenar las relaciones laborales y establecer condiciones mínimas de trabajo que sirvieran de base para la justicia social. Esa lista incluía ciertamente el pleno empleo, condiciones de trabajo como los límites a la jornada y el salario mínimo, la eliminación del trabajo infantil y del trabajo forzoso, la necesidad de desarrollar el trabajo en condiciones de seguridad y salud y la protección frente a los accidentes de trabajo, la ampliación de la seguridad social para la vejez y la enfermedad, entre tantos otros objetivos. Estas demandas debían atenderse de manera multilateral mediante un marco normativo internacional. Para los trabajadores, la coordinación internacional permitiría mejorar las condiciones de trabajo y controlar los efectos adversos de las fuerzas de mercado en el ámbito laboral. Los empleadores, por su parte, buscaban igualar las condiciones de trabajo para facilitar la expansión del comercio con condiciones equivalentes a escala internacional (Rodgers *et al.*, 2009). Así, a lo largo de estos cien años, la OIT ha sido el espacio en donde los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores fueron dando forma a cada uno de esos objetivos por medio de su sistema normativo compuesto por convenios y recomendaciones.

El desarrollo de cada uno de estos avances encerraba ciertos desafíos que hoy nos cuesta imaginar. Por ejemplo, la definición de los conceptos básicos que se pretendían abordar, como el desempleo, o bien el ámbito de acción de una política que inicialmente se restringía a ciertos sectores económicos como la industria y luego se extendía a los servicios y a veces a la agricultura. También los elementos que conforman una determinada política, como la jornada de trabajo, que, por ejemplo, requiere abordar la jornada ordinaria, la extraordinaria, los descansos entre jornadas y por semana y el descanso anual remunerado, incorporando asimismo los espacios para el diálogo y la negociación entre los actores sociales.

En cada uno de los temas abordados hubo una evolución a lo largo del tiempo. Los distintos artículos que conforman esta serie exploran, en mayor o menor medida, el proceso seguido hasta nuestros días. Algunos temas persisten desde la creación misma de la OIT, mientras otros han ido emergiendo más recientemente con el devenir de los cambios productivos y laborales, como por ejemplo, el de la transición justa en la dimensión medioambiental o la responsabilidad social corporativa. Esta perspectiva histórica permite contextualizar los avances alcanzados, a la vez que abre un espacio para discutir futuros desafíos.

Las transformaciones tecnológicas y del trabajo en la historia reciente

En los últimos años, el mundo del trabajo se ha visto impactado por una acelerada transformación digital y tecnológica. Por alguna razón, ya sea por la velocidad con que se está dando, o bien por las innovaciones que está produciendo, existe la percepción de que estamos atravesando un momento histórico sin antecedentes similares.

Sin embargo, cuando analizamos cómo se percibieron otros momentos de transformación en el pasado, nos encontramos con preocupaciones similares a las del presente. Por ejemplo, el incipiente desarrollo de la microelectrónica hacia finales de los años setenta abría algunas expectativas de mejora en la productividad, uso de energía y materiales, así como generaba incertidumbre respecto de su impacto en el empleo. En el prefacio de un informe sobre este tema, el Director General de la OIT Francis Blanchard señalaba:

El rápido avance que ha tenido la tecnología, en particular la microelectrónica, va a tener efectos de gran alcance sobre prácticamente todas las esferas de la actividad económica y sobre un gran número de ocupaciones.

(...) Se debe prestar mucha atención a la relación de estos cambios tecnológicos y el empleo (Rada, 1980).

Más adelante, en los años noventa, el desarrollo de las telecomunicaciones y del transporte dio lugar al crecimiento del comercio internacional a partir del desarrollo de cadenas de suministro. Michel Hansenne, Director General de la OIT en esa época, destacaba que:

La mundialización de la economía y la aceleración del progreso técnico han engendrado nuevas formas de vulnerabilidad que suscitan inquietud. (...) El progreso técnico exige que los trabajadores posean hoy en día más calificaciones que antes para ejercer algunos empleos y han aparecido nuevas modalidades de organización del trabajo de carácter más flexible (OIT, 1994).

En la actualidad, la incorporación de lo digital y el desarrollo de la tecnología están cambiando a todos los sectores de producción y de servicios, en mayor o menor medida. Más allá de la generación de productos completamente nuevos y servicios muy innovadores, se destaca el papel que tiene la incorporación de la tecnología y lo digital en la forma de trabajar.

Se ha discutido mucho acerca del impacto del uso de robots en distintos procesos productivos y la destrucción de empleos. La sustitución de tareas repetitivas por robots estaría poniendo en riesgo sobre todo a actividades semicalificadas, polarizando aún más el mercado de trabajo. Sin embargo, también se observa que países con alta densidad en la incorporación de robots muestran simultáneamente bajas tasas de desempleo y alta utilización de la fuerza de trabajo. El desarrollo de las comunicaciones y en particular de internet ha expandido la posibilidad de trabajar a distancia, ampliando las oportunidades más allá de las fronteras nacionales. Estos cambios en la forma de producir bienes y servicios han extendido la globalización a actividades antes impensadas que eran producidas localmente, como los servicios de transporte por medio de plataformas digitales que compiten con los taxis tradicionales o el reparto de comida y otros productos a domicilio.

En general, a diferencia de procesos de cambio anteriores, se percibe que en esta oportunidad el ritmo de las transformaciones se ha acelerado, dando menos tiempo de ajuste a las personas, a las empresas y a las instituciones. En cierta medida, esto se acentúa en los países de América Latina por las limitaciones de su propio nivel de desarrollo. Del lado de las personas, se visualiza que la educación y la formación profesional están rezagadas respecto

de los nuevos requerimientos del mercado de trabajo, así como las oportunidades para recalificarse serían aún muy limitadas. Las empresas, por su lado, son más reactivas que proactivas en estos procesos, y en la medida de sus posibilidades van incorporando los distintos avances y ajustando su organización del trabajo. Por el lado de las instituciones laborales, los cambios que están teniendo lugar en la organización del trabajo en cierta forma han desdibujado las fronteras que existen, por ejemplo, entre un empleador, un trabajador asalariado o un trabajador independiente. Pero tampoco resulta muy claro cuál es el lugar de trabajo, la duración de la jornada laboral o si el salario compensa debidamente las horas extraordinarias. Todo esto se superpone con la histórica presencia de una extendida economía informal.

América Latina: entre subirse a la ola de las transformaciones o sucumbir a las carencias históricas

La inteligencia artificial, el internet de las cosas, en combinación con la robotización y la automatización, constituyen la imagen de los empleos y las condiciones de trabajo del futuro. Existen también varios desarrollos que están transformando la forma de producir. La energía renovable en sus distintas formas, la construcción con materiales eficientes en energía, el tratamiento de residuos y la economía circular son todas áreas que ya están generando nuevos empleos y que presentan un gran potencial. Pero el futuro también va a demandar muchos más empleos en sectores que ya existen, como por ejemplo, el cuidado de adultos y de salud. Parece oportuno preguntarse cómo llega América Latina a este nuevo desafío.

Cuando se analiza la situación de los países de la región en materia de distintos indicadores de desarrollo tecnológico, en la actualidad no parece haber condiciones suficientes para aprovechar el potencial transformador que este podría tener, sino más bien una tendencia a adoptar algunas tecnologías disponibles a la matriz productiva existente.

En el año 2000, el Director General de la OIT Juan Somavía señalaba que:

Muchas facetas de la economía global podrían ser reorientadas para proporcionar más empleo. Así podría hacerse obviamente con la economía del conocimiento, puesto que las tecnologías de la información y las comunicaciones abren oportunidades digitales. Pero hoy, para la mayoría de los habitantes de países en desarrollo la economía del conocimiento

es solo una posibilidad: la realidad es la economía informal (Somavía, 2014).

A casi veinte años de esa observación, y a pesar de los avances que tuvieron lugar en América Latina a partir del crecimiento económico impulsado por el superciclo de las materias primas y de algunas políticas públicas para reducir la informalidad, esa realidad continúa plenamente vigente en la región. De no mediar intervenciones estratégicas potentes que por el lado de la educación den herramientas sobre todo a los jóvenes, y por el lado productivo amplíen de modo importante la estructura actual, se tratará de una nueva oportunidad perdida.

De la misma forma, el actual Director General de la OIT Guy Ryder advertía acerca de la importancia de garantizar que la fuerza de trabajo posea las competencias necesarias para ser compatible con las nuevas tecnologías:

Nuestra investigación muestra que la brecha digital entre los países desarrollados y los países en desarrollo es cada vez más grande, y esto es el resultado no solo de decisiones empresariales basadas en los costos y beneficios, sino también de las capacidades de la mano de obra. Por capacidades, quiero decir no solo las competencias profesionales y técnicas de alto nivel indispensables para diseñar, operar y mantener la infraestructura digital, sino también competencias básicas y el dominio de las tecnologías de la información y comunicaciones. El mensaje es que las competencias son importantes si lo que queremos es utilizar las tecnologías para reducir las desigualdades, no para aumentarlas (Ryder, 2018).

Abordar los temas nuevos, atender las cuestiones estructurales

Frente a los debates concernientes al futuro del trabajo en América Latina, es admisible la pregunta de si es posible un salto transformador sin haber superado los temas estructurales de la desigualdad y la baja productividad sistémica. Pareciera que, entrados en el siglo XXI, América Latina no tiene más que hacerse cargo de los desafíos de este tiempo. Ya fue mencionado el esfuerzo que se requiere para aprovechar el potencial del avance tecnológico. Es imperativo mejorar la calidad de la enseñanza en matemática, ciencia, comprensión lectora, entre otros elementos que forman parte de los requisitos mínimos para los nuevos trabajos de calidad. Pese al progreso en la incorporación de la mujer al mundo del trabajo, resulta indudable

que es una materia por profundizar y potenciar aún más. El muy rápido envejecimiento poblacional está a la vuelta de la esquina, lo que va a alterar el mercado del trabajo, pero también requerirá de respuestas adecuadas en materia previsional y de salud. La sostenibilidad medioambiental tiene que ser incorporada en forma urgente en áreas críticas como la producción agropecuaria, pesquera, energética y las explotaciones mineras, que conforman la columna vertebral de las principales economías de la región, así como también en los megasespacios urbanos que concentran al grueso de la población regional.

Asimismo, si revisamos el estado de situación de los temas que estuvieron en el corazón de la fundación de la OIT, encontramos que estos continúan siendo de plena actualidad. La jornada de trabajo se ha acotado legalmente y reducido en la práctica, pero esa tendencia encierra importantes porcentajes de personas que trabajan horas excesivas o que tienen más de un empleo, y otras con subempleo indeseado. Si bien todos los países de la región cuentan con un sistema de salarios mínimos, sus niveles aún no alcanzan a garantizar que un trabajador pueda mantener a su familia por encima de la línea de la pobreza. La protección social tuvo progresos muy relevantes, sin embargo, el alcance y nivel de las prestaciones es insuficiente. Nuevas formas de trabajo forzoso han aparecido en enclaves rurales distantes, pero también en espacios urbanos superpoblados. La institucionalidad laboral hoy cuenta con Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, inspecciones del trabajo y un desarrollo de la negociación colectiva que permite implementar políticas laborales y vigilar su cumplimiento, pero aún con importantes limitaciones y brechas de cobertura en muchos casos.

Lo que ha marcado a la región en los últimos cien años ha sido la debilidad de su desarrollo económico, la baja productividad, los ciclos de expansión y de recesión que se repiten una y otra vez, y la inestabilidad macroeconómica, que acarrea profundas consecuencias sociales. En ese marco, no solo el pleno empleo se convierte en un objetivo inalcanzable, sino que también la vulnerabilidad de las personas que se exponen a estos vaivenes sin adecuada protección lleva a que las salidas de la pobreza sean apenas episodios temporarios para una parte importante de la población. No se trata solo de la transformación productiva, que es indispensable. Se trata también de reducir la desigualdad desde su origen en el mercado de trabajo hasta el espacio de las políticas públicas, para contar con sociedades más cohesionadas. Revitalizar las instituciones laborales, de la mano del diálogo social,

junto con el fortalecimiento de la democracia, seguirá siendo seguramente la principal tarea de la OIT en las próximas décadas. Los cien años recorridos de la Organización ponen de manifiesto la relevancia del trabajo para la consecución de la paz y el progreso.

* *Fabio Bertranou, Director Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.*

* *Andrés Marinakis, Especialista en Políticas de Mercado e Instituciones Laborales, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.*

Referencias bibliográficas

OIT (1994). *Pensamientos sobre el porvenir de la justicia social. Ensayos con motivo del 75º aniversario de la OIT* (Ginebra, OIT).

Rada, J. (1980). *The impact of micro-electronics. A tentative appraisal of information technology* (Ginebra, OIT).

Rodgers, G., E. Lee, L. Swepston y J. Van Daele (2009). *La OIT y la lucha por la justicia social, 1919-2009* (Ginebra, OIT).

Ryder, G. (2018). Aunque la tecnología afecta nuestros empleos, no es demasiado tarde para transformar esta amenaza en una oportunidad. Disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_647865/lang-es/index.htm (Ginebra, OIT).

Somavía, J. (2014). “El futuro del trabajo”, en *El trabajo decente. Una lucha por la dignidad humana*. Discurso pronunciado en la EXPO 2000, Hannover, Alemania, 3 de octubre de 2000 (Santiago, OIT).

1 | Jornada de trabajo: ¿dónde estamos 100 años después del Convenio núm. 1?

Andrés Marinakis

Los primeros límites a la jornada de trabajo

La preocupación respecto de la excesiva duración de la jornada de trabajo ya estaba presente antes de la conformación de la OIT y era vista como una de las graves formas de explotación del trabajo, que ponía en riesgo la salud y la seguridad de los trabajadores. A partir de 1919, la limitación de la jornada fue una de las ideas que la OIT adoptó en el Preámbulo de su Constitución, promoviendo su control mediante la reglamentación de las horas de trabajo, estableciendo los límites de la jornada y de los horarios semanales (Rodgers *et al.*, 2009). Posteriormente esta idea se desarrolló a partir de sus instrumentos normativos que le dieron una forma concreta.

El Convenio núm. 1, de 1919, sobre horas de trabajo en la industria, y luego el Convenio núm. 30, de 1930, aplicable al comercio y a las oficinas, establecen el límite de 48 horas de trabajo a la semana, con un máximo de ocho horas por día. Posteriormente ese límite se redujo a 40 horas de trabajo por semana (Convenio núm. 47, de 1935) y se adoptaron otras normas sobre el descanso semanal y las vacaciones remuneradas. En materia de organización de la jornada, el Convenio núm. 171 sobre trabajo nocturno, 1970, y el Convenio núm. 175 sobre trabajo a tiempo parcial, 1994, se adoptaron para proteger a los trabajadores que desarrollan sus labores de estas formas.

Si bien a principios del siglo XX las jornadas de trabajo eran muy extensas y era necesario limitarlas, existía al mismo tiempo una expectativa de que el progreso económico y la industrialización lograrían una significativa

reducción en el tiempo de trabajo. En 1930 Keynes proyectaba que sus nietos trabajarían tres horas por día (Messenger, 2018). Durante la Gran Depresión de los años treinta, la OIT adoptó el Convenio núm. 47, que promovía la semana laboral de 40 horas como forma de repartir el trabajo existente y moderar de tal forma la crisis económica y social. Más adelante, la prosperidad de la posguerra hizo posible retomar esa idea y en 1962 la OIT adoptó la Recomendación núm. 116, en la que se proponía a los países evaluar la posibilidad de reducir las horas de trabajo a una semana de 40 horas laborables. En este caso, además de atender al cuidado de la salud y la seguridad en el trabajo, se procuraba también alcanzar un mejor equilibrio entre la vida familiar y personal y el trabajo.

Avances en la reducción de la jornada y presiones a partir de la globalización

Está claro que a lo largo del siglo XX hubo importantes avances en la reducción de la jornada laboral, principalmente en los países desarrollados. En materia de jornada legal, hacia 2005 la mitad de los países en el mundo establecían una jornada semanal de 40 horas. Adicionalmente, las legislaciones nacionales establecen límites a la cantidad de horas extraordinarias que se pueden realizar por día y por semana, o por períodos más largos. El descanso semanal es un elemento universalmente aceptado y casi todos los países del mundo establecen un día a la semana. Las vacaciones anuales pagadas también existen prácticamente en todos los países, aunque varían bastante en su extensión (OIT, 2013).

Sin embargo, hacia el final del siglo XX la jornada de ocho horas se vio presionada por los requerimientos impuestos por nuevas formas de producción y de brindar servicios que están adoptando las empresas. Por el lado de la producción, los avances en las telecomunicaciones, en el transporte y en la tecnología han permitido la rápida expansión del comercio internacional, lo que llevó a la globalización de la economía. Las cadenas de suministros globales que se conforman con empresas establecidas en diversos países buscan minimizar los inventarios y al mismo tiempo ajustar la producción a las fluctuaciones de la demanda. Para maximizar la producción, las empresas que funcionan bajo este modelo requieren funcionar de día y de noche, pero ajustando su producción y las horas de trabajo a la demanda, minimizando el costo adicional de las horas extraordinarias. Es así que se desarrollaron

diversos esquemas como los de banco de horas, contabilización de jornadas trimestrales, semestrales o incluso anuales, aumento del uso de contratos a tiempo parcial o contratos temporales, para cubrir aumentos cíclicos de la producción.

En cuanto a los servicios, también hay una progresiva tendencia a desbordar los límites que establece la legislación. La competencia por estar cerca del cliente lleva en muchos casos a extender los horarios y las jornadas de atención a todos los días de la semana. Al igual que lo que sucede en el ámbito de la producción, también los servicios procuran ajustar los horarios de trabajo a los momentos de mayor demanda, promoviendo contrataciones a tiempo parcial. En los últimos años se están extendiendo ciertos servicios gestionados por medio de plataformas digitales. En estos casos, el desarrollo tecnológico permite conciliar la demanda de los servicios de los clientes con su prestación por parte de los trabajadores, cuya jornada laboral es de tiempo variable. Hasta el momento estas tareas han sido realizadas como prestación de servicios y no como una relación de trabajo dependiente, por lo que no están sujetas a las restricciones de la legislación correspondiente a la jornada laboral.

Así como del lado de las empresas existen razones que las llevan a procurar jornadas más flexibles que la tradicional de ocho horas, del lado de los trabajadores muchas veces también hay razones que los pueden llevar a preferir jornadas distintas durante alguna fase de su vida laboral o incluso en forma permanente. Tal puede ser el caso de los padres durante los primeros años de vida de los hijos (aunque, tradicionalmente, han sido las mujeres quienes han estado en esta situación), período en el que pueden preferir trabajar menos horas. También puede ser el caso de los jóvenes estudiantes que quieren trabajar en forma parcial para solventar sus gastos, o de los trabajadores que deciden reducir temporalmente su jornada para mejorar su formación.

Parecería, entonces, que uno de los principales desafíos que enfrenta la jornada de trabajo en la actualidad es conciliar las necesidades de las empresas de incorporar cierta flexibilidad que contemple sus ciclos productivos y la expectativa de los trabajadores de que esta flexibilidad les permita mejorar su calidad de vida en aspectos tan importantes como, por ejemplo, la familia y la educación. Obviamente, esta conciliación se tiene que dar en el marco de las pautas generales de la jornada laboral, con sus limitaciones máximas diarias y semanales, con los períodos de descanso mínimo entre jornadas y a la semana, y sin dismantelar relaciones laborales en forma encubierta.

Tres paradigmas alternativos

Berg *et al.* (2014) postulan que la capacidad de empleadores y trabajadores de acordar jornadas de trabajo que satisfagan sus distintos intereses estará determinada en gran medida por la práctica habitual predominante en cada país. A modo de simplificación, establecen tres paradigmas generales: aquellos países donde la jornada está determinada en forma unilateral por los empleadores; aquellos donde la determinación se hace en forma negociada por las dos partes; o bien los países donde es fijada por el Estado. Para ilustrar esos tres paradigmas, señalan que el modelo unilateral predomina en Estados Unidos, el modelo negociado es característico de Suecia, mientras que en Francia prevalece el modelo donde el Estado establece la configuración de la jornada laboral y su regulación abarca a la mayoría de los trabajadores.

En los modelos donde predomina la configuración unilateral, el empleador es quien establece los horarios de trabajo en función de la demanda y, como resultado, las jornadas son variables e impredecibles para los trabajadores. En los modelos negociados, hay mayor estabilidad en los acuerdos de la jornada de trabajo, así como también mayor capacidad de innovación para negociar jornadas que se ajusten a las necesidades de trabajadores y empresas. Por último, en los países donde el Estado tiene un papel dominante en la regulación de las condiciones de trabajo, la adopción de jornadas que salgan del patrón habitual resulta más compleja, predomina la desconfianza entre los actores sociales y, más que negociar, ambas partes buscan influir en la decisión del Estado.

Si tuviéramos que ubicar a los países de América Latina en alguno de estos tres paradigmas, diríamos que predomina aquel en que el Estado establece la configuración de la jornada de trabajo mediante la legislación. Si bien en algunos países ciertos sectores de actividad o empresas pueden negociar jornadas especiales, esto resulta una excepción respecto de la práctica habitual. En algunos países las empresas pueden adoptar jornadas especiales cuando estas son aprobadas por la autoridad administrativa competente. En América Latina, sin embargo, la cobertura de la legislación está limitada por el peso de los asalariados en la fuerza de trabajo y por la informalidad propia de cada país. Por tanto, si bien la regulación establece la predominancia de la legislación en la determinación de la jornada de trabajo en América Latina, su efectividad varía en forma importante entre los distintos países.

Jornada y organización del trabajo: límites necesarios y espacio de acción

Bosch (2004) señala que, debido al creciente interés de las empresas por introducir mayor flexibilidad en la jornada de trabajo y por las diferentes preferencias de los trabajadores para su jornada laboral, será cada vez más difícil legislar jornadas laborales estándar. Esta parece ser la situación en América Latina, donde las legislaciones vigentes no dan margen para, por ejemplo, ajustar la jornada a las necesidades de los trabajadores durante el ciclo de vida. Al mismo tiempo, del lado de las empresas se plantea en forma recurrente la idea de abrir espacios para negociar jornadas especiales.

El caso de Francia ofrece algunos elementos que podrían ser considerados en los países de América Latina. Como se indicó anteriormente, en Francia el Estado regula la jornada de trabajo en sus distintas dimensiones. En el 2000, este país redujo la jornada de trabajo a 35 horas a la semana como promedio durante un año, la menor entre los países industrializados, al tiempo que les daba a las empresas mayor espacio para negociar con sus trabajadores su distribución efectiva.

Más allá de la implementación de la reforma de la jornada laboral en Francia, el ejemplo ilustra la posibilidad de combinar una reducción en las horas de trabajo en la semana con una mayor flexibilidad en la organización del tiempo de trabajo a partir de la negociación entre empresa y el sindicato, de forma de atender a las necesidades de ambos. En el caso de América Latina, la jornada legal es aún, mayoritariamente, de 48 horas a la semana (OIT, 2013), lo que refleja que hay cierto margen para reducirla.

En el caso de Chile, a fines del 2001 se legisló la reducción de la jornada laboral de 48 a 45 horas a la semana, para ser implementada a comienzos de 2005. De esta forma se otorgaban tres años para que las empresas se pudieran ir ajustando a este nuevo parámetro. La reducción en la jornada legal disminuyó también la jornada efectiva, al tiempo que no tuvo un impacto negativo ni en el empleo ni en los salarios (Sánchez, 2013). Sin embargo, esta reforma no incluyó un mayor espacio para la negociación de la jornada al nivel de las empresas. Si bien este componente era parte de una reforma laboral que se había propuesto en el 2015, tras la declaración de inconstitucionalidad de la titularidad sindical, dicha norma fue vetada para su aplicación en el marco de la negociación colectiva. Sin embargo, el Código de Trabajo dejó abierta la posibilidad de acordar pactos sobre distribución de jornada de trabajo semanal y para trabajadores con responsabilidades familiares

en empresas que tuvieran afiliación sindical igual o superior al 30% de su fuerza de trabajo (Título VI, artículos 374 a 377). Esta opción ha sido utilizada en muy pocos casos, y durante 2019 se han debatido dos propuestas: una para reducir la jornada de 45 a 40 horas a la semana y la otra que abre la posibilidad de reducir la jornada laboral al tiempo que introduce varios elementos de flexibilidad para su organización.

El tiempo de trabajo hacia el futuro

Ya entrado el siglo XXI, en un período en que los avances de la tecnología hacen posible muy importantes mejoras en la productividad, pareciera insuficiente el debate acerca de en qué medida estas mejoras podrían dar lugar a nuevas reducciones en la jornada laboral legal, ni la forma que esta debería tomar. El Informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo (OIT, 2019) indica que la reducción de la jornada laboral a partir de las mejoras de la productividad sigue siendo un importante objetivo de política. Señala también que las tecnologías que permiten trabajar en cualquier lugar y en cualquier momento pueden resultar en aumentos en las horas de trabajo, por lo que es necesario tomar ciertos recaudos, como, por ejemplo, introducir el derecho a la desconexión. Por el contrario, las tecnologías de la información y de la comunicación también brindan mayores opciones en la organización del tiempo de trabajo, lo que permitiría ampliar la soberanía de los trabajadores sobre su tiempo. Este será un nuevo desafío para los acuerdos entre trabajadores y empleadores en el marco del diálogo social.

** Andrés Marinakis, Especialista en Políticas de Mercado e Instituciones Laborales, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.*

Referencias bibliográficas

- Berg, P., G. Bosch y J. Charest (2014). “Working-time configurations: A framework for analysing diversity across countries”, en *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 67, N° 3 (Ithaca, Cornell University), julio.
- Bosch, G. (2004). “Towards a new standard employment relationship in Western Europe”, en *British Journal of Industrial Relations*, vol. 42, N° 4 (Nueva Jersey, John Wiley & Sons, Ltd.)
- Messenger, J. (2018). *Working time and the future of work*, ILO Research Paper Series N° 6 (Ginebra, OIT).
- OIT (2013). *Working conditions laws report 2012* (Ginebra, OIT).
- (2019). *Trabajar para un futuro más prometedor*, Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo (Ginebra, OIT).
- Rodgers, G., E. Lee, L. Swepston y J. Van Daele (2009). *La OIT y la lucha por la justicia social, 1919-2009* (Ginebra, OIT).
- Sánchez, R. (2013). “Do reductions of standard hours affect employment transitions? Evidence from Chile”, en *Labour Economics*, vol. 20 (Amsterdam, Elsevier B.V.)

2

Orígenes de las estadísticas laborales y desarrollos recientes

Marcela Cabezas y Andrés Bustamante

Los orígenes de las estadísticas en la OIT

Desde sus orígenes, los constituyentes de la Organización –gobiernos, trabajadores y empleadores– entendieron que para discutir acerca de las distintas problemáticas del mundo del trabajo se requería de datos estadísticos confiables. Sin embargo, a inicios del siglo XX cuando se constituyó la OIT, prácticamente no existían estadísticas en la mayoría de los temas y menos aún de forma que permitieran su comparación internacional. Es decir que era necesario desarrollar definiciones, conceptos y metodologías comunes que sirvieran para elaborar estadísticas relacionadas al mundo del trabajo.

En 1919, en un mundo aún convulsionado por las consecuencias de la Gran Guerra, la necesidad de las estadísticas ya era evidente. Se requería recopilar información de manera oportuna, en el marco de las preocupaciones por el fenómeno del desempleo. La primera Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 1919 entendía que la recolección de información debía ir acompañada de especial atención respecto de los procesos de generación de estadísticas, como la forma de obtención de los datos y los períodos de referencia. De esta forma, comenzó a aparecer en escena la noción de comparabilidad internacional de las estadísticas. Por esta razón, ese mismo año la Conferencia instó “a formar una Comisión Internacional facultada para formular recomendaciones sobre los mejores métodos a ser adoptados en cada Estado para recolectar y publicar toda la información relativa al problema del desempleo en la forma y en los períodos de tiempo que sean

internacionalmente comparables” (Reporte del Director a la Tercera CIT de 1921, §178, p. 128).

Esta comisión se constituyó en 1920 con tres integrantes y, luego de siete reuniones y consultas con expertos de varios países, remitió al Consejo de Administración varias propuestas. Tras este trabajo, el 16 de septiembre de 1921 la Oficina Internacional del Trabajo envió a los Estados miembros de la Organización tres borradores: (1) un borrador de definición de desempleo involuntario; (2) otro borrador de clasificación internacional de industrias y ocupaciones; y (3) borradores de cuadros estadísticos basados en el funcionamiento de las instituciones de seguro de desempleo y las bolsas de empleo públicas y en los datos proporcionados por los sindicatos, con el fin de ayudar a la OIT en la publicación periódica de estadísticas internacionales de desempleo.

Tras el intercambio y la recepción de observaciones por parte de los países, la Oficina esperaba que este procedimiento fuera “un aporte para publicar tablas periódicas de estadísticas que mostrarán los aspectos internacionales del fenómeno del desempleo y que generarán nuevas sugerencias para combatir este flagelo” (Reporte del Director a la Tercera CIT de 1921, §178, p. 128).

En cuanto a la sección de estadísticas de la OIT, establecía que “su función más importante será, no solo la recopilación de información estadística, sino la elaboración de métodos estándar para compilar estadísticas que sean internacionalmente comparables en relación con los problemas laborales. Tal como están las cosas, es casi imposible, como se indicará más adelante, dar respuestas completas a las solicitudes de información recibidas de los gobiernos, que solo podrían responderse mediante encuestas estadísticas muy amplias” (Reporte del Director a la Tercera CIT de 1921, §302, p. 219).

Paralelamente a los desafíos en materia de publicación de estadísticas, durante estos años se produjo un nutrido intercambio con organismos de los Estados miembros, sobre todo con Oficinas Nacionales de Estadística, Ministerios del Trabajo y otros ministerios. Dicho intercambio sería la primera semilla del actual mecanismo institucional más relevante en materia de estadísticas del trabajo a nivel internacional: la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET). En el Reporte de 1922, el Director daba cuenta de los intercambios realizados y destacaba la utilidad de las

discusiones sostenidas con miras a uniformar las estadísticas, vislumbrándose así lo que actualmente es la CIET:

“Se han llevado a cabo discusiones útiles con miras a asegurar la uniformidad en las estadísticas y así hacerlas más fácilmente comparables. Se han hecho arreglos para que la Oficina reciba todas las publicaciones oficiales y no oficiales necesarias que no ha recibido hasta ahora. Las cuestiones relacionadas con las modificaciones que se adoptarán en la clasificación de industrias y profesiones y los métodos de centralización y compilación de estadísticas se han discutido con los funcionarios competentes de los diferentes gobiernos. Se ha considerado la posibilidad de celebrar una Conferencia de Estadísticos del Trabajo (Reporte del Director a la Cuarta CIT de 1922, §227, p. 843).

En su decimoctava sesión de abril de 1923, el Consejo de Administración aprobó una propuesta para convocar a una conferencia internacional de representantes de los servicios nacionales de estadísticas laborales. Respecto de esta primera CIET, el Reporte del Director comentaba:

“La Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo se reunió en Ginebra del 29 de octubre al 2 de noviembre de 1923. Treinta y tres países respondieron a la invitación de la Oficina Internacional del Trabajo. Estuvieron presentes 52 delegados, incluidos los jefes de los departamentos que se ocupan en los distintos países de estadísticas laborales, directores de oficinas de estadísticas, así como inspectores jefes de fábrica y otros expertos competentes para examinar cuestiones relacionadas con las estadísticas. Después de la primera sesión, formó tres subcomités encargados del examen de las tres preguntas de su agenda:

- (a) Clasificación de industrias y ocupaciones con fines de estadísticas laborales.
- (b) Estadísticas de salarios y horas de trabajo.
- (c) Estadísticas de accidentes industriales” (Reporte del Director a la Sexta CIT de 1924, §292, p. 327).

En el ámbito de las estadísticas del trabajo, se reconoce a la OIT como la instancia generadora del cuerpo normativo. Este se produce a partir de las CIET que se realizan cada cinco años. De acuerdo con la naturaleza tripartita de la OIT, en la CIET participan expertos de los gobiernos, en

su mayoría nombrados por los Ministerios del Trabajo y por las Oficinas Nacionales de Estadísticas, así como las organizaciones de empleadores y de trabajadores. También participan observadores que proceden de organizaciones regionales e internacionales y de otros grupos de interés.

Las recomendaciones respecto de las estadísticas del trabajo que emanan de la CIET tienen como objetivo principal desarrollar normas internacionales que mejoren la medición de los temas laborales y la comparabilidad internacional. Revisten la forma de resoluciones y directrices que se someten a la aprobación del Consejo de Administración de la OIT, para luego formar parte del conjunto de normas internacionales en materia de estadísticas del trabajo. Estas normas establecen conceptos, definiciones, clasificaciones y otros procedimientos metodológicos que se conviene en considerar como la “práctica más adecuada” en cada ámbito. Su aplicación por los productores nacionales eleva la probabilidad de contar con estadísticas del trabajo comparables entre los países y aumentan la comparabilidad cronológica en un mismo país.

El rol de la OIT en la formación de normativas estadísticas “vecinas” al mundo del trabajo: las estadísticas de precios

La OIT ha tenido un rol central en la formación de normativas estadísticas, que podrían ser consideradas ajenas o, en su mejor versión, “vecinas” a las estadísticas laborales. Tal es el caso de las estadísticas de migración o, más extraño aún, las estadísticas de precios.

Hasta principios de los años 90 fue la CIET la instancia de la que emanaron las principales normas estadísticas en materia de precios. La incursión de la OIT en esta temática se produjo a partir de una discusión establecida por el mundo del trabajo.

La primera resolución de la OIT respecto del Índice de Precios al Consumidor (IPC) fue adoptada ya por la segunda CIET, celebrada en 1925. La principal finalidad del cálculo del IPC era su utilización en el ajuste de los salarios para compensar el aumento en el costo de la vida y, por tanto, del menor poder de compra del dinero. Posteriormente se adoptaron resoluciones revisadas en la Sexta (1947), Décima (1962) y Decimocuarta CIET (1987).

La primera Conferencia sugirió definitivamente un tema cuando se discutían las estadísticas de los salarios, a saber, las estadísticas de los cambios

en el costo de vida, con el fin de que las deliberaciones de la Conferencia acerca de los salarios pudieran completarse considerando los cambios en el poder adquisitivo del dinero. En dicha Conferencia también se adoptó una resolución, por moción del representante del gobierno británico, de que una investigación referente a la comparación internacional de los salarios reales que había iniciado el Ministerio de Trabajo británico debía transferirse a la Oficina Internacional del Trabajo. Esta investigación fue debidamente realizada y desarrollada por la OIT, y se pensó que una discusión de los métodos adoptados constituiría el tema más adecuado para la discusión entre los estadísticos laborales de diferentes países (Reporte General de la Segunda CIET, Ginebra, 1925. Series N (Statistics) N° 8, p. 3).

De hecho, el manual más ampliamente utilizado por los países para la medición del IPC en la actualidad fue realizado en coautoría con la OIT (*Consumer price index manual: Theory and practice*. OIT, FMI, OCDE, Eurostat, ONU y BM, 2004) y constituye una revisión expandida de *Consumer price indices: An ILO manual*, publicado en 1989 y considerado el primer manual comprensivo del IPC.

La OIT y las estadísticas de desempleo

Dentro del amplio conjunto de materias abordadas por la OIT en el ámbito de las estadísticas del trabajo, una de las primeras y más relevantes es el desempleo. Como se mencionó, la preocupación por este fenómeno surgió con la misma fundación de la OIT y su atención a las tareas de reconstrucción económica tras el fin de la Primera Guerra Mundial. En ese sentido, el Convenio núm. 2 sobre desempleo (1919), que entre otras materias insta a los países a entregar información a la Oficina en forma oportuna, y la creación en 1920 de la Comisión Técnica acerca del desempleo son reflejo de esas preocupaciones, como se afirma en el Reporte especial sobre la investigación acerca del desempleo, para la CIT de 1922.

Cuando la Conferencia Internacional del Trabajo celebró su Tercera Sesión en octubre y noviembre de 1921, la cuestión del desempleo no se incluyó en la Agenda, pero el mundo había sufrido tan gravemente el desempleo durante más de un año que el tema obligó a la atención de la Conferencia. La iniciativa tomada por el Sr. Schurch, Delegado de los Trabajadores de Suiza, para abrir una investigación sobre los aspectos internacionales del

desempleo y los medios para combatirlo fue objeto de un importante debate (Reporte del Director a la Cuarta CIT de 1922, Apéndice XV, p. 1041).

Uno de los aspectos destacables de esta instancia es que fue la primera en advertir que había diferentes métodos de compilación y recolección, y por esta razón que una estadística de desempleo producida de tal forma no podía ser la base de una definición internacional. Como respuesta a esta situación de heterogeneidad, y tras un intercambio con los países involucrados, se propuso la que sería la primera definición de desempleo surgida desde la OIT: “El desempleo es la condición de un trabajador (es decir, cualquier persona cuyo medio de vida normal real o potencial es el empleo bajo contrato de servicio) que es capaz y está dispuesto a trabajar por un contrato de servicio, pero que no tiene trabajo y lo encuentra imposible debido al estado del mercado laboral para obtener dicho trabajo” (*Studies and Reports, Series C, N° 7, Methods of Compiling Statistics of Unemployment*, citado en el Reporte del Director a la Cuarta CIT de 1922, Apéndice XV, p. 1060).

Más adelante, la CIET pasó a ser el espacio de discusión de las estadísticas de desempleo. En la Segunda Conferencia se aprobó una resolución que indicaba que las mejores estadísticas de desempleo disponibles eran aquellas relacionadas con el funcionamiento de sistemas de seguro de desempleo, ya fueran voluntarios u obligatorios. Del mismo modo, se constató que los esfuerzos por construir comparabilidad no fueron del todo exitosos, por lo que fueron necesarias nuevas discusiones en Conferencias posteriores.

Esta promesa de continuar con la discusión abrió una tendencia permanente de debates y actualización de los marcos de medición, que se manifestó en sucesivas conferencias. En dichas discusiones se observó una ampliación desde la problemática del desempleo a la visión general respecto de estadísticas de empleo, desempleo, subempleo y fuerza de trabajo. En particular, revisten gran importancia las resoluciones de las Conferencias 8^a (1954), que en uno de sus textos solicitó a la Oficina la elaboración de uno o más manuales para guiar la recolección de estadísticas sobre estas materias; las de la Conferencia 11^a (1966), que trató sobre la medición del subempleo y la subutilización de la fuerza de trabajo; y las de la Conferencia 13^a (1982), que según las últimas discusiones y hallazgos proponía un nuevo marco conceptual, cuyos elementos centrales eran la distinción entre el trabajo asalariado y el por cuenta propia, la propuesta de medición del subempleo y finalmente la propuesta de una definición extendida de desempleo, que consideraba no

solo el criterio de la búsqueda de trabajo, sino también el de disponibilidad, y cuya puesta en práctica representaría un insumo clave para la caracterización del trabajo y el rol en la economía.

Las últimas CIET y los desafíos futuros

En el 2013, en ocasión de la 19ª CIET, se produjo un cambio de gran envergadura en el marco conceptual de la medición de los indicadores del mercado del trabajo. A grandes rasgos, se generó una nueva definición estadística del trabajo en la ocupación y de las otras formas de trabajo, y se instó a los países a medir estas últimas, como por ejemplo, el trabajo voluntario o el trabajo de autoconsumo. De este modo, se visibilizaron una gran cantidad de trabajos no remunerados y con una marcada perspectiva de género. Adicionalmente, reconociendo la complejidad que se ha ido instalando en la dinámica del mercado del trabajo, se complementó la tasa de desocupación con nuevas medidas de subocupación de la fuerza de trabajo, como por ejemplo, la subocupación por insuficiencia de horas.

Con el mismo objetivo de rendir cuenta de este mundo del trabajo cada vez más complejo, en la 20ª CIET del 2018 se adoptó la Resolución sobre las estadísticas de las relaciones laborales, ligada a las discusiones sobre el futuro del trabajo. La gran variedad de modalidades nuevas o atípicas de empleo que tienen por objetivo aumentar la flexibilidad en el mercado de trabajo generan una fuerte demanda de datos estadísticos para evaluar su incidencia en el mercado laboral. Esta Resolución creó una nueva categoría de análisis: los contratistas dependientes. Se trata de trabajadores en puestos de trabajo en los que no ejercen un control total sobre la entidad para la cual lo realizan, que no son empleados de esa entidad y tienen acuerdos contractuales de índole comercial. Es decir, son trabajadores que no responden a los arreglos tradicionales respecto de la distribución del riesgo económico y del criterio de autoridad de las categorías clásicas de asalariado y por cuenta propia. En esta categoría podrían quedar clasificados, por ejemplo, los trabajadores de plataformas digitales.

Es evidente que las complejidades del nuevo mundo del trabajo presentan grandes desafíos para la medición de estos fenómenos. Las nuevas normativas procuran brindar un conjunto de instrumentos que permitirán establecer una línea base para medir la evolución de estos fenómenos y con la que no se contaba anteriormente. Muchas de las Oficinas de Estadísticas de

América Latina requieren de un apoyo significativo para poder incorporar estas nuevas normas. Aquí también la labor de la OIT continúa teniendo un enorme sentido, como lo tuvo en su creación hace cien años.

** Marcela Cabezas, Especialista Regional en Estadísticas, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.*

** Andrés Bustamante, consultor de la OIT, Especialista en estadísticas laborales.*

3 | Sostenibilidad medioambiental y el futuro del trabajo: una mirada desde la OIT y América Latina

Guillermo Montt

La OIT y la integración de la sostenibilidad medioambiental en el trabajo

Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible que plantea la Agenda 2030, al menos 6 de los 17 se relacionan con el medio ambiente. El desafío es grande y urgente. De no mediar acción inmediata, un futuro con cambio climático y deterioro ambiental podría ser catastrófico en algunas regiones, incluida América Latina y el Caribe. La sostenibilidad medioambiental es urgente también para el mundo del trabajo, pues el trabajo está íntimamente ligado al medio ambiente.

En el Centenario de la OIT se abre la oportunidad de pensar el futuro del trabajo y reconocer que este estará marcado por el deterioro medioambiental, el cambio climático y el desarrollo de economías sostenibles. Constituye también una ocasión para mirar hacia atrás y ver cómo y cuándo este reconocimiento se incorporó y se consolidó en la Organización.

La relación entre la sostenibilidad medioambiental y el mundo del trabajo resulta del desequilibrio que surge a partir de la actividad económica y los problemas medioambientales que esta genera. Sin embargo, el desequilibrio medioambiental estuvo ausente de la discusión en la primera mitad de la historia de la OIT, más allá de sus efectos directos sobre la salud y la seguridad de los trabajadores. Esta ausencia posiblemente se fundaba en la creencia de que el avance de la sostenibilidad y la protección del medio ambiente eran contrarios a la creación del trabajo (Zbyszewska, 2019).

Este escenario comenzó a cambiar a partir de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano (1972) y, sobre todo, luego de Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). A partir de entonces, la integración de temáticas laborales como la salud y la seguridad en el trabajo, la promoción del empleo y los derechos medioambientales en el lugar de trabajo comenzaron a aparecer en tratados medioambientales multilaterales. Con motivo del 75° aniversario de la OIT, Maurice Strong, ex-Secretario General de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano y ex-Secretario General Adjunto de Naciones Unidas, hizo un llamado a que la OIT integrara nociones medioambientales por su rol en la justicia social y su capacidad de guiar el desarrollo (Strong, 1994).

Así, hacia finales de los años ochenta y durante los años noventa, las Normas Internacionales del Trabajo comenzaron a incorporar temáticas medioambientales en Convenios y Recomendaciones. Los Convenios que promueven la salud y la seguridad en el trabajo previenen, aunque de manera indirecta, el daño al medio ambiente que resulta de los lugares de trabajo (Recomendación núm. 156, 1977, sobre el medio ambiente de trabajo en relación con los efectos de la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones) y también se establecieron Convenios relativos al manejo de materiales potencialmente peligrosos. El Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, reconoce el valor fundamental del medio ambiente para la identidad y la actividad de estos pueblos. Este Convenio fortalece el rol de los pueblos indígenas y tribales en el manejo del medio ambiente y provee un marco jurídico para evaluar el impacto ambiental de proyectos que los podrían afectar. Incluye también disposiciones para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan estos pueblos. El Convenio núm. 174 sobre la Prevención de Accidentes Industriales Mayores, 1993, coloca la protección al medio ambiente al mismo nivel que la protección de los trabajadores y la comunidad.

Ya entrado el siglo XXI se consolidó la integración de temas medioambientales en el seno del trabajo de la OIT. La Organización comenzó a explorar los empleos que tienen un impacto negativo en el medio ambiente (OIT, 2012). El tema se discutió en la Conferencia Internacional del Trabajo en 2013 y 2017, en las que se desarticuló la noción de que la protección del medio ambiente es una amenaza para el trabajo. Es más, estas discusiones dejaron en claro que el avance de la sostenibilidad medioambiental puede ser una fuente que genere más empleos de los que se pierden y que el mundo

del trabajo y el diálogo social pueden catalizar un cambio económico que avance sobre la sostenibilidad. El programa de Empleos Verdes de la OIT se constituyó para proveer asistencia técnica a países e identificar oportunidades de desarrollo de actividades que promuevan la sostenibilidad y la generación de empleo.

Los sindicatos de empresas extractivas y los gobiernos de los países que dependen de estas materias primas señalaron la necesidad de que cualquier transición debía proteger los derechos de trabajadores que se verían afectados negativamente. Así, reconociendo que este cambio económico provocaría pérdidas de empleo, en 2015 se publicaron las *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* (OIT, 2015). En OIT (2018b) se presentó evidencia empírica sobre la compatibilidad del trabajo decente y el avance de la sostenibilidad.

Una manifestación reciente de esta integración y del papel que la OIT puede desempeñar a nivel mundial es la incorporación de la idea de “transición justa” en el preámbulo del Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2015) y el hecho de que en cada reunión de la Conferencia de las Partes (COP) se hace seguimiento a la transición justa. En la actualidad, la sostenibilidad medioambiental es un tema transversal a las acciones que realiza la OIT apoyando a países en su transición hacia la sostenibilidad para asegurar que sea justa, ya sea mediante proyectos de asistencia técnica directa a países o en el marco de Naciones Unidas, como es el caso del Partnership for Action on Green Economy (PAGE), o de la posición permanente que ocupa la OIT en las reuniones de la COP (OIT, 2017).

El cambio climático, el deterioro medioambiental y la transición hacia la sostenibilidad definirán el futuro del trabajo también en América Latina

El ritmo actual de uso de recursos y generación de desechos en América Latina y el Caribe requeriría de 1,6 planetas para ser sostenible. Esto significa que estamos usando los recursos de mañana para satisfacer el consumo de hoy. Esta insostenibilidad se observa en la acumulación de CO₂ y otros gases de efecto invernadero que producen el cambio climático, en la contaminación del aire, de los suelos y del agua, en la pérdida sin precedentes de biodiversidad y en la sobreexplotación de recursos, entre otros problemas medioambientales con fuentes e implicancias tanto locales como globales.

Así como el cambio demográfico y el cambio tecnológico, el futuro medioambiental determinará el futuro del trabajo. Esto es así porque el medio ambiente y el mundo del trabajo están íntimamente relacionados por al menos tres canales (Montt *et al.*, 2018).

En primer lugar, en América Latina y el Caribe el trabajo de casi 65 millones de personas (alrededor de 20% del empleo) depende de la capacidad del medio ambiente de purificar el agua y el aire, de regenerar los suelos y las poblaciones de flora y fauna, de controlar los flujos de agua y temperatura, entre muchos otros servicios ambientales. El deterioro ambiental, al alterar los procesos naturales, amenaza la provisión de estos servicios medioambientales y, consecuentemente, de los puestos de trabajo que dependen de ellos (por ejemplo, la sobreexplotación de recursos pesqueros imposibilita la recuperación de las poblaciones de peces; el cambio climático altera los patrones de lluvia y temperatura que afectan la actividad agrícola y silvícola) (CEPAL/OIT, 2018).

En segundo lugar, los desastres naturales significan pérdidas de vida y pérdidas materiales que afectan la productividad. El cambio climático provoca que las sequías, las tormentas, los episodios críticos de contaminación y otros desastres naturales sean más frecuentes y más agresivos, por lo que se espera que estas pérdidas aumenten en el futuro (OIT, 2018a, 2018b).

En tercer lugar, el deterioro ambiental acentúa la desigualdad porque la pérdida de servicios ambientales y los desastres naturales afectan especialmente a las poblaciones más vulnerables, pues son las que más dependen de los servicios medioambientales para su subsistencia. De tal forma, el cambio climático y el deterioro ambiental se convierten en una amenaza para la justicia social al amplificar la desigualdad y acentuar la vulnerabilidad.

Debido a la urgencia para avanzar hacia una sociedad medioambientalmente sostenible, surge la pregunta de cómo esta transición afectará el mundo del trabajo. Avanzar hacia la sostenibilidad requiere un cambio estructural en la economía que es equivalente, según algunos, a una revolución industrial. Como en toda transición y en todo cambio estructural, se crearán puestos de trabajo en actividades que promueven una economía sostenible (y en su cadena de valor) y se destruirán puestos de trabajo en actividades contaminantes o no sostenibles (y en su cadena de valor). Estimaciones de la OIT indican que la aplicación de medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y limitar el calentamiento global a 2° C crearían

un millón de empleos netos en América Latina y el Caribe de aquí a 2030 (CEPAL/OIT, 2018).

Varias políticas pueden contribuir a que todo avance en materia de sostenibilidad y promueva la creación de empleo decente y proteja a los trabajadores que puedan verse perjudicados por eventuales pérdidas de empleo (CEPAL/OIT, 2018; OIT, 2018a, 2018b). Estas políticas incluyen:

- La incorporación sistemática de consideraciones laborales en procesos de adaptación y mitigación medioambiental (mediante tratados multilaterales o iniciativas nacionales como lo han hecho Corea del Sur o México).
- Políticas de protección social que amparen a hogares ante pérdidas de ingresos por fenómenos vinculados con el cambio climático (por ejemplo, como consecuencia de las sequías), o que ofrezcan transferencias condicionadas a la protección del entorno natural (pago por servicios ambientales, como algunos programas en Brasil o Costa Rica).
- Políticas de protección social para asegurar los ingresos y la transición a otros puestos de trabajo entre quienes puedan verse perjudicados por dicha transición (por medio de políticas activas de empleo, servicios públicos de empleo y prestaciones por desempleo).
- Desarrollo de competencias para nutrir la demanda por nuevos puestos de trabajo (como lo han hecho Costa Rica, Guyana o Barbados para sostener actividades de reforestación, reconversión y eficiencia energética, protección y descontaminación de aguas, etc.).
- Incentivos y oportunidades para que las empresas adopten procesos medioambientalmente sostenibles que, a mediano y largo plazo, resultan rentables.
- El diálogo social puede ayudar a encontrar soluciones para mejorar la sostenibilidad dentro de la empresa y puede operar como mecanismo de supervisión (como ha sido el caso entre Petrobras e YPF y sus respectivos sindicatos).

* *Guillermo Montt, Especialista en Protección Social, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.*

Referencias bibliográficas

- CEPAL/OIT (2018). “Sostenibilidad medioambiental con empleo en América Latina y el Caribe”, en *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 19. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/coyuntura-laboral-am%C3%A9rica-latina-caribe/WCMS_647780/lang--es/index.htm (Santiago, CEPAL).
- Montt, G., M. Harsdorff y F. Fraga (2018). “The future of work in a changing natural environment: Climate change, degradation and sustainability”, en *ILO Future of Work Research Paper Series*, N° 4. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/research-papers/lang--en/index.htm> (Ginebra, OIT).
- OIT (2018a). *Adaptación al cambio climático impacto y su impacto sobre el empleo*. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_650455.pdf (Ginebra, OIT).
- (2018b). *Sostenibilidad medioambiental con empleo. Perspectivas sociales y del empleo en el mundo*. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/greening-with-jobs/lang--es/index.htm> (Ginebra, OIT).
 - (2017). “Trabajo y cambio climático: La iniciativa verde”, en *Documento de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Memoria del Director General. Disponible en: https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/106/reports/reports-to-the-conference/WCMS_554699/lang--es/index.htm (Ginebra, OIT).
 - (2015). *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*. Disponible en: https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/publications/WCMS_432865/lang--es/index.htm (Ginebra, OIT).
 - (2013). “El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes”, en *Documento de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Informe V, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/102/reports/reports-submitted/WCMS_210289/lang--es/index.htm (Ginebra, OIT).

- (2012). *Hacia el desarrollo sostenible. Oportunidades para el trabajo decente e inclusión social en una economía verde*. Disponible en: https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_181392/lang-es/index.htm (Ginebra, OIT).

Strong, M. (1994). “Medio ambiente y desarrollo sostenible”, en *Pensamientos sobre el porvenir de la justicia social: Ensayos con motivo del 75º aniversario de la OIT* (Ginebra, OIT).

Zbyszewska, A. (2019). “Labour law for a warming world? Exploring the intersections of work regulation and environmental sustainability: An introduction”, en *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 40, N° 1, pp. 101-107. Disponible en: https://cllpj.law.illinois.edu/archive/vol_40/ (Reino Unido, Warwick University).

4

Los desafíos del mundo del trabajo y de la OIT en su centenario

José Manuel Salazar Xirinachs

La OIT frente a los nuevos paradigmas productivos del siglo XXI

El centenario de la OIT no es solo una ocasión de homenaje y de recuerdo histórico, es también y sobre todo una oportunidad para reflexionar sobre la pregunta fundamental de cómo pueden ponerse en práctica los valores fundacionales de la Organización bajo las condiciones muy diferentes del siglo XXI.

Muchos de los temas y desafíos clásicos que la OIT y sus constituyentes (gobiernos, empleadores y trabajadores) enfrentan en el mundo del trabajo siguen y seguirán vigentes entrado su segundo siglo de existencia. Temas tales como la duración de las jornadas y el tiempo de trabajo; las condiciones de trabajo; la no discriminación, incluyendo en especial la inclusión de las mujeres en el mercado laboral; la erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso; el derecho de los trabajadores a organizarse y a negociar colectivamente, entre otros.

Pero estamos también en un mundo nuevo: el mundo del trabajo está siendo digitalizado, automatizado, robotizado, descarbonizado y desintermediado. También está envejeciendo aceleradamente en varios países, y está surgiendo un nuevo paradigma productivo asociado al cambio tecnológico acelerado, así como nuevos modelos de negocios y nuevas formas de contratación.

Para enfrentar este nuevo mundo de la producción y del trabajo, la OIT debe repensar las reglas que acordó para un mundo del trabajo diferente, así como la naturaleza del diálogo social tripartito que está en el corazón

de su gobernanza. A principios del siglo XXI se dieron importantes pasos en este repensar bajo el liderazgo de Juan Somavía, con la introducción del concepto de trabajo decente y su vinculación con la dignidad humana, con la paz en los centros de trabajo, en las comunidades y en los países. Y también con el análisis y las recomendaciones de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización y con la introducción de la dimensión de empleo productivo y trabajo decente en la Agenda 2030. Todos estos fueron hitos que reconocieron la centralidad del mundo del trabajo y el empleo pleno y productivo para el desarrollo humano y sostenible en la era de la globalización. También fueron fundamentales para que la OIT logre mantener su influencia y relevancia durante el siglo XXI.

La pregunta más crucial para el mundo del trabajo y para la OIT hoy es: ¿qué significa poner en práctica los valores de justicia social, no discriminación y trabajo decente en pleno siglo XXI?

La conversación respecto del futuro del trabajo se ha convertido actualmente en una de las más fundamentales de la humanidad, junto con la discusión acerca del cambio climático, de los cambios y riesgos geopolíticos y la cooperación internacional y el multilateralismo.

El impacto de los cambios tecnológicos en el mundo del trabajo

Desde esta perspectiva habría que señalar tres grandes áreas de retos del mundo del trabajo y para la OIT en ocasión de su centenario.

Primero, enfrentar las consecuencias del cambio tecnológico acelerado y de los nuevos paradigmas productivos y en materia de modelos de negocios. Este es un tema muy amplio y su abordaje se facilita si distinguimos cinco subtemas respecto de los impactos de las varias revoluciones tecnológicas:

1. La cuestión de la aceleración en la destrucción y en la creación de empleos es un tema que genera una gran ansiedad porque se desconoce si el resultado neto será un aumento del llamado “desempleo tecnológico”, debido a una mayor destrucción que creación de empleos a causa de la sustitución de humanos por robots. A pesar de varios estudios alarmistas que se citan con frecuencia, todos ellos en países desarrollados, este es un tema rodeado de mucha incertidumbre, sobre todo en cuanto a los números agregados o macro, y hay muy pocos estudios en los países en desarrollo. La única certeza que tenemos es que la revolución tecnológica ha incrementado el

ritmo del desplazamiento de trabajadores a nivel microeconómico, es decir, entre sectores y entre geografías o territorios, dentro de países y entre países. También se han acelerado los flujos migratorios en busca de oportunidades de empleo. Esta aceleración plantea el imperativo de repensar las reglas del mundo del trabajo para una realidad de mucha mayor movilidad funcional, sectorial y geográfica, tanto de la producción como de las personas.

2. Una segunda aceleración está ocurriendo en la transformación de ocupaciones y de las habilidades requeridas para el trabajo. La era de la automatización y de la economía digital ha acelerado la obsolescencia de las habilidades existentes, sobre todo las físicas y manuales, así como la demanda por otras nuevas. Estas incluyen no solo nuevas *habilidades tecnológicas* y digitales básicas, para lugares de trabajo cada vez más digitalizados y poblados de “máquinas inteligentes”, sino también *habilidades sociales, emocionales y de carácter*, como capacidad de trabajo en equipo, creatividad, habilidades de comunicación, interacción e iniciativa, liderazgo y gestión de personas, etc., que las máquinas no tienen (al menos por el momento). Existe hoy una carrera entre la educación, tanto formal como técnica, y la tecnología. Las instituciones educativas y de formación vocacional están presionadas a adaptarse a las nuevas condiciones y deben anticipar los cambios en la demanda de habilidades. Las empresas no pueden esperar que los trabajadores vengan *job-ready* (preparados para el trabajo) de las instituciones de donde se gradúan, y cada vez más el entrenamiento en el lugar de trabajo debe ser parte integral de la educación/formación. El ciclo educación-trabajo-retiro es obsoleto; en cambio, prevalece el concepto de formación a lo largo de la vida, según este, los individuos van a tener que entrenarse y reentrenarse de manera continua, o por lo menos varias veces a lo largo de su vida laboral. Y esto significa cambios de actitud en las personas, así como cambios de práctica en los sistemas educativos y de formación y por parte de las empresas. Se trata de una verdadera transformación cultural para las personas, las instituciones y las empresas hacia una cultura de aprendizaje a lo largo de la vida, indispensable para desarrollar la fuerza de trabajo competitiva y ágil del futuro.

3. El tercer subtema es la creación de un nuevo paradigma productivo, llamado Industria 4.0, que es el resultado de la convergencia de varias nuevas tecnologías en el mundo de la producción, principalmente las tecnologías de la información y las comunicaciones, el internet de las cosas, la robotización, la automatización y la impresión 3D. Se está creando un nuevo

mundo de productos inteligentes, fábricas inteligentes, logística, mercadeo y distribución inteligentes, automatizados e interconectados, que no solo están eliminando tareas rutinarias y cambiando los perfiles ocupacionales, sino redefiniendo las cadenas de valor, los modelos de negocios y las formas de contratación. Los modernos modelos productivos plantean nuevos desafíos para las empresas y los países en desarrollo respecto de cómo insertarse beneficiosamente al mundo actual de la producción y de las cadenas productivas.

4. Un cuarto subtema es precisamente el del cambio en los modelos de negocios y de formas de contratación asociados con algunos de los nuevos “modos de producción”. Esto incluye nuevas realidades como las plataformas digitales, la economía colaborativa o *gig*, el *freelancing*, el aumento de los empleos temporales y a tiempo parcial y la llamada “tercerización de actividades”. La pregunta básica de política al respecto es qué tipo de regulaciones y prácticas laborales pueden garantizar los derechos y las protecciones clásicas a los trabajadores bajo estas nuevas realidades.

5. El quinto subtema en la conversación sobre los impactos de la tecnología es el de sus efectos sobre la distribución de salarios y del ingreso. David Autor y otros autores han documentado la tendencia en países desarrollados hacia lo que se ha llamado la polarización salarial o el “vaciado del medio”. Es una expresión moderna de lo que se conoce en la literatura económica como “cambio tecnológico sesgado hacia las habilidades” (*skill-biased technical change*). Consiste en un aumento en la demanda y las remuneraciones de los trabajadores con altas calificaciones y una reducción en la demanda y las remuneraciones de los trabajadores con bajas calificaciones, además de eliminar tareas rutinarias por la automatización y robotización. Esto tiende a deteriorar la distribución de los salarios.

Estos cinco subtemas sobre los impactos del cambio tecnológico acelerado, sin duda relacionados entre sí, apuntan hacia dos áreas de política que son fundamentales en la respuesta ante esos fenómenos:

La inversión en talento humano, incluyendo el fortalecimiento de los sistemas educativos y de formación y de los sistemas de capacitación en el trabajo. La calidad del talento humano es un elemento clave que contribuye a contrarrestar y enfrentar los aspectos negativos de estas cinco tendencias. Esto lleva a repensar los sistemas educativos y de formación y a enfatizar el concepto de formación a lo largo de la vida.

Las políticas y regulaciones que facilitan el ajuste de los mercados de trabajo para permitir la flexibilidad y la movilidad que es consustancial al nuevo paradigma productivo, pero sin desproteger a los trabajadores. La flexibilidad no debe verse como equivalente a precariedad o, dicho de otro modo, la pregunta clave es cómo la flexibilidad y la movilidad, que parecen ser inherentes al nuevo mundo de la producción y del trabajo, pueden compatibilizarse con la protección a los trabajadores y la ausencia de inseguridad y de malas condiciones laborales o precariedad. Lograr esto requiere nada menos que repensar las políticas de protección social y el estado de bienestar que están en la base del pacto social con el fin de apoyar transiciones en una era de cambios acelerados.

La gobernanza tripartita: desafíos pendientes

La segunda área de desafíos se refiere específicamente a la OIT como institución internacional del mundo del trabajo, y es la gobernanza tripartita del mundo del trabajo y los alcances del diálogo social. Aquí conviene distinguir dos temas.

Uno se refiere a la desconexión entre los marcos integrados de política que son ahora característicos y los marcos fragmentados de ejecución de políticas que existen en la realidad. La agenda de trabajo decente se ha caracterizado como un marco de políticas donde sus pilares son inseparables, interrelacionados y que se refuerzan mutuamente. Lenguaje similar se ha utilizado para definir la Agenda 2030 en cuanto al desarrollo sostenible. Esto resulta útil para distinguir las visiones y los objetivos aspiracionales, pero la realidad institucional de la puesta en práctica de políticas, sobre todo a nivel nacional, es de una gran fragmentación de competencias entre diversos temas y las instituciones responsables. La coordinación público-pública y público-privada es una de las cuestiones más importantes para una gestión efectiva de los marcos y objetivos de política, y a la que la OIT y los ministros de Trabajo y Empleo deberían dedicarle más atención.

El otro tema es una trampa que la gobernanza tripartita debe evitar. El foco en el mundo del trabajo tal como existe, sus urgencias y conflictividad, debe balancearse con una mirada de largo plazo en los desafíos del futuro del trabajo. Esto significa que hacer prospectiva y anticipar el futuro es imperativo. Este no es un ejercicio fácil. Pensar de manera efectiva en el futuro requiere ante todo reconocer que el futuro va a ser diferente al presente, las nuevas

tecnologías van a cambiar lo que es posible, los movimientos sociales van a cambiar lo que es aceptable. Lo único cierto sobre el futuro es que va a ser diferente. Aceptar esto requiere una cierta actitud ante los cambios, no solo de flexibilidad sino de proactividad para la construcción de economías y sociedades diferentes. Solo así se va a poder construir un mejor futuro del trabajo. Por ejemplo, en particular en los países en desarrollo, el tripartismo debe reconocer que no será posible construir un mejor futuro del trabajo sin un mejor futuro de la producción, y debe participar más activamente de lo que ha sido el caso hasta ahora en políticas de transformación y diversificación productiva, y en políticas de gobernanza de los mercados basados en la cooperación público-privada, a nivel nacional y en territorios dentro de los países. Este es un importante desafío para la gobernanza tripartita de cara al futuro del trabajo.

El futuro del trabajo en América Latina: políticas indispensables de desarrollo productivo y crecimiento de la productividad

La tercera área de desafío para los países y para la OIT en materia de creación de empleos de calidad es cómo promover un crecimiento alto, sostenido, inclusivo y sostenible, lo que remite directamente al tema de las políticas de desarrollo productivo y de aumento de la productividad. A veces parece que se nos olvida que el mundo del trabajo es el mundo de la producción, que son dos caras de la misma moneda, y que no es posible crear un mejor futuro del trabajo sin promover un mejor futuro de la producción.

Los países de América Latina y el Caribe tienen niveles de productividad que son el 20%, 30% y 50% de la de los países líderes. En los últimos años estas brechas han venido ensanchándose, no cerrándose. Las estructuras productivas están todavía muy concentradas en productos primarios y materias primas con baja elaboración o valor agregado. Además, las matrices productivas son poco diversificadas. El contenido tecnológico de la producción y las exportaciones es bajo y concomitantemente su valor agregado. El 28% del empleo es por cuenta propia y otro 28% es en microempresas de menos de cinco empleados. En este 56% del empleo es donde se concentra la mayor parte de la informalidad y de la pobreza. El empleo informal es en promedio el 50% del empleo de la región y en algunos países alcanza el 70%. La región experimentó una década de alto crecimiento del 2002 al 2012 gracias a la elevada demanda y a los altos precios de las materias

primas, no debido a esfuerzos propios orientados hacia el desarrollo y la diversificación productiva. Y con la desaceleración de la economía mundial ha entrado en una nueva era de crecimiento mediocre. Entonces: ¿de dónde van a salir los empleos de calidad a los que aspira la región? ¿Cómo se va a generar un crecimiento alto, sostenido e inclusivo? ¿Cómo se promueve un mejor futuro de la producción?

La única forma de crear empleos de calidad es mediante políticas de desarrollo productivo (PDP). Con frecuencia, el Objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se interpreta como un tema de trabajo decente; si bien es cierto que esta es la segunda parte del objetivo, la primera habla del crecimiento con tres características: sostenido, inclusivo y sostenible. Los instrumentos para influir sobre el ritmo y la naturaleza del crecimiento están en el área de las PDP.

En el mundo desarrollado la cuestión sobre el futuro del trabajo está muy dominada por el tema de las nuevas tecnologías, y esta sin duda es una tendencia que también impacta en los países en desarrollo. Pero el problema básico del empleo en estos países sigue estando asociado con un desarrollo insuficiente de las fuerzas y capacidades productivas y una productividad baja. En América Latina muchas veces nos hemos enfocado en las políticas sociales y los retos de la desigualdad en la distribución de la riqueza, temas muy importantes sin duda, pero a veces se ha hecho esto a costa de descuidar los desafíos pendientes para la creación de riqueza y del desarrollo productivo. No podrá construirse un mejor futuro del trabajo en la región, incluyendo objetivos de reducción de desigualdades, si no se presta mayor atención al crecimiento de las empresas y la producción con una amplia base de participación. Si no, ¿de dónde van a salir los empleos de calidad? Hay que hacer mayor hincapié y trabajar mucho más fuerte de lo que se ha hecho hasta ahora en las políticas de desarrollo y diversificación productiva, así como en el crecimiento de la productividad. Llegó la hora del diálogo social para el desarrollo productivo.

** José Manuel Salazar-Xirinachs, ex-Director Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.*

5

Concepto y medición de la desocupación: pasado y presente

David Glejberman

Evolución histórica del concepto de desocupación

La ética del trabajo ha estado presente durante la historia de la humanidad, al menos hasta ahora. Pero el concepto de *trabajo* ha ido cambiando con las distintas formas de organización social. En la época primitiva el trabajo consistía exclusivamente en la producción para el consumo propio y de la comunidad. Las personas realizaban una multiplicidad de tareas sin una división clara del trabajo. Cuando esa sociedad primitiva da paso al período neolítico, aparecen los asentamientos humanos y el trabajo se centra en la agricultura y la ganadería. No hay posibilidades de acumulación, por tanto, las personas tienen que continuar trabajando para subsistir. En esas condiciones, no hay lugar para la desocupación.

En la Grecia antigua el trabajo es tarea de los esclavos y algo que no tiene valor para los ciudadanos. Tal como concebimos hoy la desocupación (estar sin trabajo y tener el deseo de trabajar), no aplicaba en la Grecia antigua.

Durante la Edad Media el trabajo continúa en el centro de la actividad humana. Las personas trabajan para subsistir, con excepción de los señores feudales y los eclesiásticos, que viven del trabajo ajeno. No hay lugar para la desocupación, no al menos como problema social.

En el Renacimiento surgen los primeros movimientos sociales, consecuencia del hambre y la miseria:

Algunos países como Inglaterra ven la necesidad de instaurar leyes que intenten reflotar la situación, este es el caso de la Ley de Pobres de 1601

surgida bajo la legislación isabelina, a través de ella se obligó a que los ciudadanos realizaran una aportación en las parroquias para sufragar la asistencia a los más pobres.

A finales del siglo XVIII aparece el desempleo como un suceso colectivo a modo de epidemia, a consecuencia de la proliferación del llamado *factory system* (método productivo y de organización del trabajo propio de la Revolución Industrial). El (...) exceso de oferta de mano de obra trajo consigo una disminución del valor del factor trabajo en relación con la mano de obra (devaluó el trabajo humano); dicha consecuencia, junto con la libertad existente para llevar a cabo contrataciones, obtuvo como resultado que o bien se podía elegir entre trabajar, pero aceptando las condiciones pésimas que en la mayoría de los casos se les ofrecían a los empleados, o (bien) se podía caer en una situación de desempleo (Labella Buitrago, 2015).

¿Quién es el desocupado desde el siglo XVII hasta mediados del siglo XIX? En Inglaterra se lo denomina *idle*, cuya traducción literal significa “ocioso”. En Francia la desocupación se denomina *chômage*, que proviene del latín medieval *caumare*, que significa “tomárselo con calma en el momento del calor diurno” (Pugliese, 2000). El desocupado es, entonces, un ocioso, un vago, alguien que no trabaja porque no quiere, un marginal en la sociedad hasta mediados del siglo XIX.

A causa del diferente nivel de desarrollo de la sociedad industrial en cada país, no es posible establecer cuándo la desocupación pasa a ser relevante a nivel global. Pero sí puede afirmarse que se trata de un problema que empieza a ser visible, aunque su formalización y el intento de cuantificar el fenómeno tendrán que esperar algún tiempo.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, el desempleo comienza a verse como un problema social (consecuencia de la aparición de los movimientos socialistas) porque se empieza a admitir la idea de *involuntariedad*: no es que las personas no trabajan porque no quieren, sino porque no encuentran trabajo. Es entonces cuando aparece la preocupación por su cuantificación.

Efectivamente, para que se afirme el concepto de desempleo en su acepción moderna es necesario que se verifiquen dos condiciones fundamentales: la primera es que el fenómeno tenga un cierto alcance; la segunda es que este sea visible (Burnett, 1994).

Así entonces, y hasta el presente, el desocupado deja de ser un marginal para convertirse en un problema social que los países intentan resolver por medio de la seguridad social, las bolsas de trabajo, la capacitación focalizada en los trabajadores cesantes y los programas de promoción del empleo juvenil para quienes buscan trabajo por primera vez.

Indicadores para la medición de la desocupación

Para medir la desocupación se necesita, además de una definición conceptual, una definición operativa. Carroll Wright, director del *Massachusetts Bureau of Statistics of Labor* entre 1873 y 1878, señalaba que “el desempleo es como un elefante: más fácil de reconocer que de definir”. De esta forma, la primera definición operativa se le atribuye por una investigación realizada en 1878, según esta, para ser desocupado se requieren tres condiciones: a) no tener trabajo, b) ser adulto sano y c) querer trabajar.

Algunas de estas condiciones son objetivas (no tener trabajo, ser adulto), estar sano se puede interpretar como “apto para trabajar” y la última condición, el deseo de trabajar, tiene un alto grado de subjetividad. ¿Es desocupada también la persona que desea trabajar pero que no puede hacerlo en virtud de sus obligaciones familiares?

La relevancia que tiene la desocupación a comienzos del siglo XX queda de manifiesto desde que el Convenio de la OIT sobre el desempleo, 1919 (núm. 2), convoca a los países a proporcionar información sobre el desempleo y las acciones tomadas o por tomar para combatirlo, con la mayor frecuencia posible. En su artículo 1 establece:

Todo Miembro que ratifique el presente Convenio comunicará a la Oficina Internacional del Trabajo, a intervalos lo más cortos posible, que no deberán exceder de tres meses, todos los datos estadísticos o de otra clase disponibles sobre el desempleo, comprendida cualquier información relativa a las medidas tomadas o en proyecto, destinadas a luchar contra el desempleo.

Una norma internacional posterior, el Convenio sobre el desempleo, 1934 (núm. 44), vuelve a abordar el tema, en este caso, para que los países estén obligados a proporcionar a los “desempleados involuntarios” una combinación de indemnizaciones y subsidios.

Los países comenzaron a enviar sus estadísticas de desempleo a la OIT, pero inmediatamente se hizo evidente la dificultad de comparar las cifras, debido a las diferencias en las definiciones utilizadas y en la cobertura geográfica de las encuestas. Es recién en 1948 que la OIT aborda la medición del desempleo como norma estadística internacional, en la Resolución sobre estadísticas de empleo, desempleo y fuerza laboral, en ocasión de la 6ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET).

De acuerdo con la Resolución de dicha Conferencia:

El número total de personas desempleadas debe incluir a todas las personas, capaces de tomar un trabajo si se les ofrece, que están sin trabajo en un día determinado y han permanecido sin trabajo y buscando trabajar por un período mínimo especificado que no exceda una semana.

La definición introduce dos nuevos elementos (en relación con la definición de Wright): a) la condición de búsqueda de trabajo y b) el concepto de “período de referencia”: una semana sin trabajar y buscando trabajo.

No hay en la Resolución una referencia explícita a la tasa de desocupación, pero de las consideraciones que se hacen respecto de ciertos “grupos” se puede interpretar que la tasa se debe calcular como cociente del número de personas desocupadas sobre la fuerza de trabajo (aquellas que están ocupadas más las desocupadas). Se admite entonces que la fuerza de trabajo se puede restringir a la “fuerza de trabajo civil”, lo que se explica por el momento histórico en que se adopta la Resolución, es decir, a tres años de haber finalizado la Segunda Guerra Mundial.

La segunda vez que la OIT aborda la medición del desempleo es en la 8ª CIET, cuando se adopta la *Resolución sobre estadísticas del empleo, del desempleo y la fuerza de trabajo* de 1954. Los países han acumulado experiencia en la medición de la fuerza de trabajo y la desocupación, y la Conferencia opta por incorporar dicha experiencia en una definición que contribuya a la comparabilidad.

En la definición de la 8ª CIET, los desocupados son personas en edad de trabajar, sin empleo, que están disponibles para trabajar y que han buscado durante un breve período, preferentemente una semana. Se excluyen quienes no han realizado acciones de búsqueda (con excepción de los “iniciadores”).

La OIT vuelve a revisar los conceptos de fuerza de trabajo y sus componentes en la *Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo* de 1982. Para definir a las personas desocupadas, esta Resolución mantiene básicamente las condiciones enumeradas en la Resolución de 1954, aunque agrega que se exceptúa de la condición de búsqueda aquellas situaciones en que los medios convencionales de búsqueda de empleo son insuficientes, en que el mercado laboral está bastante desorganizado o es de alcance limitado, en que la absorción de la mano de obra es, en el momento considerado, inadecuada, o en que la fuerza de trabajo está compuesta principalmente por personas con empleo independiente.

Esta última excepción, al dejar de lado la condición de búsqueda de trabajo como consecuencia de las condiciones adversas del mercado (o de la inexistencia de un mercado de trabajo), dio origen a lo que se conoce en la literatura como “desocupación ampliada” o “desocupación flexibilizada”. Al publicarse en algunos países las dos tasas, la convencional y la flexibilizada, se generaron problemas con la interpretación de los indicadores. Además, cuando los países optaron por una u otra de las definiciones, la comparación internacional se volvió muy difícil o imposible. Este es el motivo por el que en la siguiente revisión se abandonó la opción de flexibilización.

La tasa de desocupación en su versión actual

La última actualización del marco conceptual de la fuerza de trabajo se realizó en la 19ª CIET con la *Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo* de 2013.

Se introducen, con el nuevo marco conceptual, cambios relevantes que afectan tanto al numerador como al denominador de la tasa de desocupación:

- La definición de persona ocupada es ahora más restrictiva y abarca solamente a quienes están en edad de trabajar y que lo hacen a cambio de remuneración o beneficios (ganancias empresarias), es decir, no se consideran personas ocupadas a aquellas que trabajan principalmente para el consumo propio. Tampoco se consideran ocupados a quienes trabajan como aprendices o pasantes sin remuneración, ni a los trabajadores voluntarios.

- Algunas de estas personas, que en el marco anterior se podían incluir como ocupados, ahora se clasifican como desocupados o individuos fuera de la fuerza de trabajo.

En la última actualización de las normas internacionales de las estadísticas del trabajo, una persona es desocupada si cumple las siguientes condiciones:

- a) No ser persona ocupada (con la definición restringida) en el período de referencia.
- b) Tener la edad para trabajar.
- c) Estar disponible para trabajar (en el período de referencia de la ocupación y con la opción de extender el período dos semanas hacia adelante).
- d) Haber buscado trabajo.

En cuanto a los períodos de referencia, para la ocupación se propone una semana o siete días y, para la búsqueda, cuatro semanas o un mes.

En cuanto a las excepciones, se mantiene a los “iniciadores” como desocupados y se agregan dos casos referidos a personas no ocupadas participantes en cursos de formación y reentrenamiento, o que realizaron actividades para migrar al extranjero con la finalidad de trabajar.

Obsérvese que en estos dos últimos casos para ser desocupado no se exige ni el requisito de búsqueda ni la condición de estar disponible.

En resumen, de acuerdo con las recomendaciones internacionales más recientes, una persona se considera desocupada si se cumplen las condiciones a) y b) y alguna de las condiciones c) que se enumeran a continuación:

- a) Estar en edad de trabajar.
- b) No estar ocupado.
- c₁) Estar disponible y haber buscado trabajo (a cambio de remuneración o ganancias).
- c₂) Estar disponible y no haber buscado trabajo porque ya encontró uno que empezará pronto.
- c₃) Estar participando de cursos de formación y reentrenamiento con una oferta de trabajo para empezar en un período posterior corto.
- c₄) Estar esperando una oportunidad para partir al exterior a trabajar.

¿Es la desocupación el principal problema del mercado de trabajo?

La tasa de desocupación es un indicador de la subutilización de la oferta en el mercado de trabajo. Refleja la incapacidad de una economía de generar los puestos de trabajo para todas las personas que quieren trabajar, pero que no lo están haciendo, aunque están disponibles y buscando trabajo activamente. Se considera un indicador de la efectividad de la economía para absorber su fuerza laboral y del desempeño del mercado de trabajo.

La tasa de desocupación pone en relación a quienes están sin trabajar, pero disponibles (tienen tiempo para trabajar) y buscando trabajo, con el total de la fuerza de trabajo. Desde el punto de vista de las personas, la desocupación es una parte de la brecha entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo. Desde el punto de vista de las empresas, la otra parte de la brecha está dada por las vacantes que la demanda no logra cubrir.

Sin embargo, personas desocupadas y puestos vacantes no son los únicos problemas en el funcionamiento del mercado de trabajo.

Los desocupados son personas que no consiguen trabajar, ni siquiera una hora. Entre las ocupadas hay quienes trabajan las horas que desean, pero también se encuentran aquellas que trabajan menos de las horas que desean (y menos de las horas consideradas “normales”). Quienes tienen disponibilidad para trabajar más horas se denominan *subocupados por insuficiencia de tiempo de trabajo*, y en algunas economías conforman un contingente más importante que los desocupados.

Otro grupo relevante, que pone en evidencia un desempeño ineficiente del mercado de trabajo, es el de aquellos que han estado buscando trabajo por un tiempo prolongado sin encontrarlo. Cuando esas personas están disponibles para trabajar y han estado buscando por más de un año, son una parte de los que la 19ª CIET denomina *desocupados de larga duración*. Cuando dichas personas dejaron de buscar porque se cansaron o porque creyeron que no podrían encontrar trabajo, entonces quedan fuera de la fuerza de trabajo bajo la denominación de *trabajadores desalentados*. Este grupo se vuelve relevante en períodos prolongados de recesión económica.

Las personas desocupadas, las subocupadas por insuficiencia de tiempo de trabajo y la fuerza de trabajo potencial (de los que los desalentados son una parte) son tres subconjuntos de quienes están en edad de trabajar que la Resolución de la 19ª CIET toma en cuenta para definir un conjunto

restringido de cuatro indicadores de subutilización de la fuerza de trabajo, a los efectos de evaluar el desempeño del mercado de trabajo desde el lado de la oferta.

La respuesta a la pregunta *¿Es la desocupación el principal problema del mercado de trabajo?* estaría incompleta si no se hiciera referencia a la informalidad como un problema que se ha mostrado resiliente y que afecta casi a la mitad de las personas ocupadas en América Latina y el Caribe.

* *David Glejberman, ex-funcionario de la OIT. Especialista en estadísticas del trabajo.*

Referencias bibliográficas

Burnett, J. (1994). *Idle hands. The Experience of Unemployment, 1790-1990* (Londres, Routledge).

Labella Buitrago, N. (2015). *Los desequilibrios del mundo actual* (Andalucía, Centro de Estudios de Posgrado, Universidad de Jaén).

Pugliese, E. (2000). “Qué es el desempleo”, en *Política y Sociedad*, N° 34 (Madrid, Universidad Complutense).

6 | La mirada de la OIT sobre el empleo rural: desafíos pendientes en América Latina

Emilio Klein

Dificultades en la consideración del empleo rural en la OIT

Si bien durante los primeros años de la OIT se sancionaron algunos Convenios Internacionales del Trabajo relacionados con la agricultura, el sector rural en general y la agricultura en particular no parecen haber sido sus temas prioritarios, a pesar de que el empleo en el sector rural es significativo en el mundo y un medio de subsistencia principal para una buena parte de la población del planeta.

En efecto, el Convenio núm. 10 sobre la edad mínima de trabajo, el Convenio núm. 11 sobre el derecho de asociación y el Convenio núm. 12 sobre indemnización por accidentes en el trabajo se adoptaron ya en 1921 y están relacionados con la agricultura. Posteriormente se adoptaron Convenios sobre seguro de enfermedad (Convenios núm. 24 y 25, 1927), seguro de vejez (Convenios N° 35 y 36, 1933), seguro de invalidez (Convenios núm. 37 y 38, 1933) y seguro de muerte (Convenios núm. 39 y 40, 1933), de aplicación a la industria los primeros y a la agricultura los últimos. Sin embargo, en otros temas hubo una demora importante entre el primer Convenio de aplicación en la industria y el comercio y el Convenio que buscaba proteger a los trabajadores de la agricultura. Este es el caso, por ejemplo, de los salarios mínimos. El Convenio núm. 26 sobre métodos para la fijación de los salarios mínimos, de 1928, aplicaba únicamente a la industria y al comercio. Recién en 1951 se pudo establecer un Convenio sobre métodos para la fijación de salarios mínimos en la agricultura. Algo parecido sucedió respecto de las vacaciones pagadas. Mientras que el Convenio núm. 52 no abarcaba al

sector agrícola, en 1952 se aprobó el Convenio núm. 101 sobre vacaciones pagadas en la agricultura. Sin embargo, otras condiciones de trabajo básicas como las horas de trabajo nunca incluyeron a la agricultura.

Una de las razones que explican esta realidad es que los constituyentes de la OIT, los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y empleadores, representan los intereses de los sectores formales del empleo, sectores que están subrepresentados en las áreas rurales y en la agricultura. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que existen instrumentos más recientes que son de aplicación general (no fueron diseñados para sectores específicos), como las Recomendaciones núm. 202 sobre el piso de protección social y núm. 204 sobre la transición de la informalidad a la formalización, y que tienen aplicación también para estos sectores.

En el caso de América Latina, otra de las razones se pudo deber a que es la más urbanizada dentro de las regiones en desarrollo. De hecho, ya en 1961 más de la mitad de la población era urbana, porcentaje que en promedio en el mundo se alcanzó recién en 2006, cuarenta y cinco años más tarde (Naciones Unidas, 2018).

Creación del Programa Mundial del Empleo y la búsqueda de un nuevo marco conceptual

Un cambio significativo se produjo con la creación del Programa Mundial del Empleo (PME) en el 1969. Una de las características esenciales de este programa fue que se desmarcó de la estructura burocrática de la OIT y definió sus programas de trabajo de manera autónoma, al margen de los canales regulares del programa y del presupuesto regular. Desde sus inicios, los informes de países que llevó a cabo el PME propusieron un enfoque integrado del tema, considerando que una política efectiva de empleo necesitaría una amplia gama de reformas que involucrarían a toda la estructura de la sociedad, incluyendo, en América Latina, por ejemplo, una reforma agraria y una redistribución del ingreso (Sollai, 2019).

Para alimentar este novedoso enfoque abarcador del empleo, se definieron varios programas masivos de investigación, entre estos estaba el empleo rural, que analizó la pobreza, la estructura agraria y la marginación del acceso a la tierra. En el caso de América Latina –siguiendo los estudios

dirigidos por Myrdal (1968) en Asia¹, se puso énfasis en que el marco conceptual del empleo no se aplicaba bien a la realidad del mundo agrícola, ya que conceptos como, por ejemplo, el desempleo abierto, la tasa de participación y la edad mínima de ingreso al trabajo no permitían comprender la situación del empleo en el campo. Se realizaron entonces varios estudios a nivel de países en los que se analizó la demanda de empleo en el sector agrícola, basada en el cálculo de los coeficientes de uso de mano de obra según los diferentes cultivos. Así se llegó a la conclusión de que en todos los países había un porcentaje importante de mano de obra que estaba subutilizada y que su manifestación no era el desempleo abierto, sino el subempleo y que esto se relacionaba con la pobreza de los hogares rurales. Era evidente que la agricultura y la ganadería no eran capaces de dar suficiente empleo productivo a la población que habitaba en las áreas rurales y esto era una de las causas por las que esta población estaba disminuyendo aceleradamente, al punto que en la actualidad solo el 20% de la población de la región vive en las áreas rurales.

El empleo rural no agrícola

Buscando alternativas de generación de empleo en las áreas rurales, se analizaron los censos de población de las rondas de las décadas de 1970 y 1980. Hasta entonces el empleo rural era sinónimo de empleo agrícola. En la comparación se observó que el empleo rural no agrícola no solo había crecido entre las dos décadas a una tasa mayor que el empleo agrícola, sino también a una tasa mayor que el empleo urbano (PREALC, 1992). Con esa constatación se llevaron a cabo muchas investigaciones a nivel de países, tanto en la OIT como en otros organismos, que indagaron más en profundidad acerca del tipo de empleo que esas actividades comprendían y cuáles eran las condiciones de empleo e ingresos en ellas (Reardon *et al.*, 2001). Se observó que muchos trabajadores tenían múltiples empleos a lo largo del año, agrícolas y no agrícolas, y que en todos los países el empleo temporal había aumentado, ya sea en la forma de migraciones por períodos determinados, tanto nacionales como internacionales, o de desplazamientos diarios de trabajadores desde pueblos y ciudades aledañas hacia los lugares de cosecha. Eso había ocasionado que muchos de los trabajadores rurales, agrícolas y no agrícolas, residieran en áreas urbanas y que los mercados de trabajo rurales y urbanos se interrelacionaran. Respecto de los ingresos, se constató que en los empleos rurales no agrícolas eran normalmente más altos que aquellos

que se percibían en la agricultura, lo que mostraba entonces que políticas para crear empleos rurales fuera de la agricultura podrían constituirse en un buen mecanismo para disminuir la pobreza. De hecho, una de las razones por las que ha disminuido la pobreza rural ha sido por el aumento de las ocupaciones rurales no agrícolas.

Por supuesto que no todos los hogares pobres deben esa condición solamente a problemas relacionados con el empleo. Hay otros factores que influyen, como los demográficos, la aislación física y los de acceso a recursos productivos, entre los principales. Con todo, en 2017 la pobreza rural afectó al 46% de los habitantes rurales en América Latina, porcentaje mucho mayor que la pobreza en los sectores urbanos, donde alcanzó al 26% de la población (CEPAL, 2019).

La finalidad de esos análisis siempre tuvo como preocupación central la relación existente entre el empleo y la pobreza de los hogares. La pregunta era: ¿por qué hay personas que tienen empleo y que al mismo tiempo pertenecen a hogares pobres?

El mercado de trabajo rural, sus instituciones y procesos

Para avanzar en la respuesta a ese interrogante, se analizó más en profundidad el funcionamiento de los mercados del trabajo, es decir, las condiciones de empleo de trabajadores asalariados rurales, tanto permanentes como temporales, ya que era claro que el mercado del trabajo no estaba distribuyendo los beneficios del crecimiento, sobre todo entre los pobres (FAO, 2009). Posteriormente la FAO desarrolló un proyecto en 12 países, realizando varios estudios, contando con el apoyo de la CEPAL en el procesamiento de los datos estadísticos, y de la OIT para llevar esas investigaciones a la discusión con los actores sociales (FAO, CEPAL y OIT, 2012a). Una primera línea de análisis en los estudios se centró en observar las relaciones existentes entre las instituciones del mercado del trabajo y la pobreza rural. Por medio de varios estudios de caso de países de la región, se constató que los niveles de pobreza rural entre los asalariados se daban en un contexto de débil funcionamiento de las instituciones del mercado del trabajo. Los pobres rurales no tenían cobertura de la seguridad social y tenían empleos informales, no ganaban el salario mínimo, no tenían acceso a la capacitación y se empleaban en ausencia de sindicatos que defendieran sus derechos como trabajadores mediante la negociación colectiva. Adicionalmente, era común que no

tuvieran contrato de trabajo y que se emplearan bajo formas precarias de contratación, mediante intermediarios.

Una segunda línea de investigación en los estudios se centró en examinar algunos procesos de trabajo que ocurren en el sector rural. En primer lugar, se analizó el problema del empleo infantil como generador de pobreza. El trabajo de los niños y las niñas los saca del sistema educacional, el ingreso de su trabajo aporta poco al ingreso de la familia y transmite la pobreza de una generación a la siguiente, ya que ha quedado en evidencia la asociación entre bajos niveles educacionales y pobreza. El segundo proceso que se analizó fue el trabajo de las mujeres en el ámbito rural. Su baja tasa de participación en el mercado del trabajo, particularmente en las ocupaciones rurales no agrícolas, también ayuda a comprender los niveles de pobreza de los hogares. Adicionalmente, la tasa de participación de las mujeres que trabajan en el sector rural es menor que sus contrapartes en el medio urbano. Esta falta de incorporación al trabajo explica en parte la pobreza, debido a que en los hogares pobres hay pocas personas que trabajan y eso es crucial porque los ingresos del trabajo constituyen la mayor parte de los ingresos totales de los hogares, pobres y no pobres. Además, la cantidad de personas que dependen económicamente de cada ocupado es bastante mayor en los hogares rurales pobres que en los rurales no pobres. Tener un segundo ingreso en el hogar es una manera casi segura de sacarlo de la pobreza.

Teniendo en cuenta lo anterior, se analizaron en profundidad el empleo y las condiciones de empleo de mujeres temporeras en la agricultura, ya que la mayor parte de las que trabajan en el área rural lo hacen de manera temporal; en este sentido, existe una marcada segregación laboral por sexo, ya que los empleos estables normalmente son ocupados por hombres (FAO, CEPAL y OIT, 2012b).

Un análisis dinámico indica que la población rural ha ido disminuyendo en términos relativos y absolutos y que hay una menor proporción de gente joven, pues son más proclives a emigrar a zonas urbanas. La brecha de productividad, aunque no se ha cerrado del todo, ha disminuido entre las zonas urbanas y rurales. También se redujeron los niveles de pobreza de hogares rurales debido a mejoras en el empleo rural y a las mayores oportunidades de empleo en actividades no agropecuarias. Pero la precariedad de los empleos sigue siendo una preocupación que debería llamar a la implementación de políticas públicas. En este sentido, un estudio regional realizado por la OIT puso énfasis en la importancia de llevar a cabo políticas de desarrollo

productivo y de ampliación de capacidades, de mercado de trabajo y protección social, así como mejorar el diseño y la ejecución de políticas públicas orientadas a entornos rurales (OIT, 2016).

Además, la tecnificación de la agricultura que se está llevando a cabo en toda la región tendrá como efecto el aumento de la productividad y la disminución del empleo directo en este sector, pero con beneficios para toda la economía rural y, con seguridad, sobre los salarios e ingresos.

* *Emilio Klein, ex-funcionario de la OIT. Especialista en empleo rural.*

Referencias bibliográficas

CEPAL (2019). *Panorama Social de América Latina 2018* (Santiago, CEPAL).

FAO (2009). *Condicionantes laborales de la pobreza rural* (Santiago, FAO).

FAO, CEPAL y OIT (2012a). *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*, 2 vols. (Santiago, FAO/CEPAL/OIT).

- (2012b). *Empleo y condiciones de trabajo de mujeres temporeras en la agricultura*, 2 vols. (Santiago, FAO/CEPAL/OIT).

Myrdal, G. (1968). *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*, Nueva York, Pantheon Books.

Naciones Unidas (2018) *World urbanisation prospects 2018*, DESA, Population Division. Disponible en: <https://population.un.org/wup/DataQuery/> (Nueva York, Naciones Unidas).

OIT (2016). *Trabajar en el campo en el siglo XXI* (Lima, OIT).

PREALC (1992). *El empleo rural no agrícola en América Latina*, serie Documentos de Trabajo N° 364 (Santiago, PREALC).

Reardon, T., J. Berdegue y G. Escobar (2001). “Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: overview and policy implications”, en *World Development*, vol. 29, N° 3. (Amsterdam, Elsevier B.V.)

Sollai, M. (2019). *The World Employment Programme (WEP): Past, present and future*, Background Paper for the 50th anniversary of the launch of the WEP (Ginebra, OIT).

7

La informalidad en la visión de la OIT: evolución y perspectivas para América Latina

Ricardo Infante y Daniel Martínez

Historia y alcance actual del concepto de “sector informal”

Si bien la existencia de la informalidad, en particular en los países en desarrollo, es muy reconocida, su definición y origen han estado en evolución permanente.

El término “sector informal” se introdujo en 1972 en el informe de la OIT respecto de Kenia (inspirado en un artículo de Hart, 1970). El aporte conceptual consistió en mostrar que, en países de menor desarrollo relativo, el problema del empleo se concentra no tanto en el desempleo, sino, principalmente, en aquellos trabajadores que estando ocupados reciben un ingreso insuficiente.

En dicho informe se señaló que los “trabajadores pobres” lograban sobrevivir mediante oficios, actividades y tareas que se realizaban a pequeña escala, y que –sin ser actividades delictivas– a menudo se encontraban al margen de las normativas vigentes. Observaron que el “sector informal” incluía un amplio rango de actividades: desde aquellas vinculadas a la sobrevivencia hasta otras de negocios rentables, pero en muchos casos eran actividades no reconocidas, no registradas, no protegidas y no reguladas, y que, sin embargo, resultaban funcionales al resto de la economía.

Por oposición al sector formal, moderno o estructurado y su falta de acceso a los recursos productivos y a los mercados, con una visión que arrancaba desde una constatación empírica más que de una elaboración teórica, el informe de Kenia (OIT, 1972) reconoció en este fenómeno la existencia de un

nuevo objeto de estudio, al que bautizó de manera pragmática como “sector informal”.

Lo esencial en esta concepción era el reconocimiento de un sector distinto, capaz de dar empleo y generar autoocupación; la informalidad era la alternativa de los sectores pobres al desempleo. Su sola existencia significaba que en algunos países ocurren drásticos cambios del ciclo económico sin que la desocupación aumente, porque el sector informal absorbe como una esponja el excedente de mano de obra.

En América Latina, el concepto de “sector informal” fue utilizado e impulsado por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT, que concentró sus esfuerzos en la investigación de este sector desde los años setenta. Su estudio se enriqueció desde diversas perspectivas, y se incorporó la lógica de sobrevivencia a partir del proceso de creación de empleo insuficiente.

El análisis se fundamentó en las vertientes estructuralistas desarrolladas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y concluyó que el sector informal surge como resultado de la presión ejercida por el excedente de oferta de mano de obra y la insuficiente creación de empleo, en particular de buenos empleos. En estas condiciones, la heterogeneidad de la estructura económica se traduce en una situación de heterogeneidad en el empleo (PREALC/OIT, 1976). Existe un pequeño sector conformado por aquellos que trabajan en los estratos más modernos, que registran una alta productividad y elevados niveles de remuneración; y otro sector, de mayor dimensión, constituido por los ocupados en los estratos intermedios, con los correspondientes niveles de ingreso y productividad (Tokman, 1987).

Por tanto, esta visión vincula al sector informal con el funcionamiento de los mercados de trabajo y el grado de desarrollo de los países. Bajo esta óptica, la expansión de las actividades que conforman el sector moderno absorbe solo una reducida proporción de la fuerza de trabajo, situación que obliga al remanente de esta fuerza a encontrar empleos de muy baja productividad, normalmente con ingresos fluctuantes, en los sectores tradicionales de la economía. Por consiguiente, estos sectores se convierten en verdaderos “bolsones” donde se ubica el excedente relativo de la fuerza de trabajo, concentrándose allí mayoritariamente el subempleo (Souza y Tokman, 1976).

Según el PREALC, el sector informal estaba conformado por trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), trabajadores familiares no remunerados, trabajadores y empleadores de microempresas con cinco o menos ocupados, y el trabajo doméstico. Los datos muestran que la importancia del sector informal en el empleo urbano creció durante la segunda mitad del siglo pasado. Aumentó desde un nivel cercano al 30% entre 1950 y 1980 al 50% en el 2000, como resultado de las políticas de ajuste. En ese período el sector informal presentó mayor dinamismo en términos de generación de empleo que el sector moderno. Las estimaciones muestran que, entre 1950 y 1980, de cada diez nuevos empleos cuatro eran informales, proporción que se elevó a siete de cada diez nuevos empleos en los años noventa.

Sin embargo, a comienzos del siglo XXI la incidencia del sector informal se redujo al 43,1% en 2015, como consecuencia del rápido crecimiento del empleo moderno durante el auge de los bienes primarios. Estos datos revelan el carácter sensible del sector informal ante las coyunturas económicas.

Empleo informal y nuevas formas de informalidad

Tres décadas después de la introducción del concepto de “sector informal”, la propia OIT, recogiendo las múltiples dimensiones que fueron emergiendo en el análisis, reconoció que la preocupación por este sector no podía aislarse del creciente proceso de precarización laboral, que comenzó a observarse a partir de la década de los años 80 y afectaba no solo a los que se ocupaban en el sector informal, sino también a los trabajadores en empresas formales (Tokman, 2004). Esto culminó con la introducción del concepto de “economía informal” en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 y fue ratificado en la de 2015, que hace referencia a “todas las actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que –en la legislación o en la práctica– están insuficientemente cubiertas por sistemas formales o no lo están en absoluto”. Por tanto, el concepto de “economía informal” amplía el de sector informal, agregando a la unidad productiva las relaciones laborales que no están reguladas o protegidas de forma legal. Con esto, la nueva definición incluye a los ocupados en el sector informal, sin considerar dónde trabajen, cuya relación de empleo no esté sujeta a los estándares establecidos por la legislación laboral.

Como resultado de este desarrollo del concepto de informalidad, en la 17.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 2003, se incorporó el concepto de “empleo informal”, que en la práctica está conformado por tres categorías: empleo informal en el sector informal, en el sector formal y en el sector de los hogares. Esta definición constituyó, sin duda, un avance en la homogeneización de indicadores acerca de informalidad, pues, además de lo que hasta entonces se medía como “empleo en empresas del sector informal”, se incluyó el empleo con características de informalidad (sin protección, sin derechos de asociación, entre otros) no solo en empresas del sector formal, sino también, y con mucha frecuencia, en el trabajo doméstico.

Según datos recientes, el empleo informal, que llegó a representar el 52% de los ocupados urbanos en 2005, disminuyó al 46,8% en 2015, como resultado de la reducción del sector informal y de la efectividad de las políticas de formalización (Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018). Sin duda, la persistencia de esta elevada informalidad en los mercados laborales de la región representa un reto para las opciones de desarrollo que prioricen las políticas destinadas a facilitar la transición de la informalidad a la formalidad (OIT, 2013).

Sin embargo, en los últimos años el empleo informal está experimentando una notoria mutación debido a la aparición de nuevas formas de utilización del trabajo. Esto ha traído lógicas consecuencias en el tipo de relaciones laborales tradicionales, ya que en algunos casos dan lugar a la aparición de nuevas formas de informalidad. Estas transformaciones son producto de los cambios tecnológicos y de la reorganización de las formas de producir.

Una de estas nuevas formas es el *crowdsourcing* o externalización abierta de tareas, que usualmente realizaban empleados de la empresa o contratistas, pero que ahora están a cargo de un grupo de personas, de una comunidad o de una persona individual, mediante una convocatoria abierta.

¿Por qué considerar que una gran parte de los empleos creados bajo la forma de *crowdsourcing* son informales, al igual que el empleo informal tradicional? En estos empleos, los trabajadores prestan servicios a una empresa en virtud de un contrato comercial, pero sus ingresos dependen de uno o unos pocos clientes, de quienes reciben instrucciones directas respecto de la forma en que deben realizar el trabajo. Por lo general, estos trabajadores no están cubiertos por las disposiciones de la legislación laboral de ningún país. Pero no solo estos empleos están al margen de la legislación concerniente a las

relaciones individuales de trabajo, sino que también operan fuera del marco de las relaciones colectivas.

En estos empleos, el trabajador goza de cierta autonomía para fijar algunas condiciones de trabajo, en especial, el tiempo. Hay trabajadores cuyos contratos están sometidos a una autoridad que puede quedar establecida en un país diferente al del oferente y al demandante del trabajo. Son todos trabajos en los que los empleadores no asumen responsabilidad laboral alguna, si pueden monitorearlo constantemente. Se trata, en última instancia, de trabajos en los que el tradicional desbalance de poder entre el empleador y el trabajador (de ahí la necesidad de la regulación) se ha modificado. El empleador o contratante puede dar por finalizado el contrato en cualquier momento sin necesidad de justificación alguna y sin que se considere un despido, sino solo una ruptura de un contrato considerado no laboral. Además, es frecuente también que el trabajador colabore con otros trabajadores situados en diferentes lugares, formando un equipo que tiene como único objetivo obtener el resultado que el contratante ha solicitado.

La principal diferencia entre los *crowdworkers* y los trabajadores “por demanda” es que estos últimos operan utilizando una plataforma digital que es propiedad de la empresa que los contrata, mientras que los primeros lo hacen trabajando en línea usando cualquier aplicación disponible en internet.

Es preciso tener en cuenta que se trata de actividades que no son ilegales, si bien en gran parte de los casos son informales. Algunos de estos trabajadores bajo estas nuevas formas de utilización del trabajo declaran sus ingresos y pagan los correspondientes impuestos, y es probable que algunos de ellos contribuyan también a la seguridad social. Son empleos con alta autonomía, sin horario de trabajo fijo, con pago por resultado a partir de una tarifa fijada unilateralmente por el contratante, con condiciones de trabajo en muchos aspectos determinadas por el propio trabajador (lugar de trabajo, condiciones de seguridad y salud, etc.). Se trata de empleos en los que la relación laboral es muy difusa y en ocasiones difícilmente perceptible.

Por esta razón cabe hacerse varias preguntas. ¿Existe en el caso del *crowd-sourcing* una relación laboral? ¿En el futuro primarán las relaciones laborales reguladas por los códigos de trabajo o serán sustituidas por relaciones de prestación de servicios personales, comerciales o mercantiles, reguladas por el Código Civil y las leyes mercantiles y de sociedades? Si se considerase que existe relación laboral, ¿cómo se aplica la normativa laboral? ¿Habría una

regulación laboral para los empleos tradicionales de duración indefinida y otra regulación, o ninguna, para algunos tipos de empleos atípicos y para las nuevas formas no convencionales de utilización del trabajo? Si el contratante y el contratado están en países diferentes, ¿se aplica la legislación laboral de qué país? ¿Cuál es la autoridad laboral que intervendría en caso de conflicto? ¿Cómo se aplican los Convenios Internacionales relativos a la jornada de trabajo, salario mínimo?, etcétera.

Ante las respuestas a estos interrogantes, no cabe duda de que esta nueva forma de utilización del trabajo entra, en la mayoría de los casos, dentro de lo que la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo del 2003 denominó “empleo precario e informal en el sector formal”. Si bien en este caso la precariedad no consiste en que el empleador no cumple adecuadamente con la normativa laboral, sino que en el *crowdsourcing* se encubre (o incluso se niega) la existencia de cualquier tipo de relación laboral. Se trata, por tanto, de una nueva y más extrema forma de precariedad laboral en el sector formal y, por consiguiente, de una nueva manifestación de la informalidad, a la par del cambio tecnológico y de la reorganización de la forma de producir bienes y servicios.

Cualesquiera sean las propuestas que se formulen para formalizar estos empleos y estas nuevas formas de trabajo, estas deberían considerar las siguientes cinco cuestiones centrales:

1. Un nuevo tipo de contrato laboral que considere las particularidades de las “nuevas” relaciones de trabajo que se producen al margen de las regulaciones laborales. Este nuevo tipo de contrato, además de establecer explícitamente la existencia de una relación laboral, permitiría acordar la flexibilidad de la duración de la jornada de trabajo, ya que en las “nuevas” formas de utilización del trabajo, la jornada de las ocho horas, y la normativa al respecto, no tienen mucho sentido, así como la protección social de la que gozaría el trabajador contratado.
2. El establecimiento de un piso de protección social, independientemente del tipo de empleo y la modalidad de trabajo, así como adecuadas condiciones de trabajo, en especial las relacionadas con la seguridad y salud. Para eso, reviste especial importancia la Recomendación núm. 202 de la OIT sobre pisos nacionales de protección social.

3. La negociación colectiva, sea por sector, por rama o por empresa. Esta negociación, tanto cuando esté circunscrita al ámbito nacional como cuando tenga aplicación transnacional (negociación entre sindicatos internacionales y una empresa o grupo de empresas), debería garantizar, como mínimo, los derechos fundamentales en el trabajo, establecidos en la Declaración de la OIT de 1998.

4. El adecuado control de la “normativa laboral privada” (en especial los códigos de conducta de las empresas y algunos estándares laborales internacionales establecidos fuera del ámbito de la OIT), así como la adecuación de esta normativa a los Convenios Internacionales de la OIT.

5. Un compromiso serio y decidido por parte de los Estados de fortalecer las administraciones de trabajo nacionales, en especial las inspecciones de trabajo.

Estas propuestas para formalizar el empleo surgido de las nuevas formas de utilización de trabajo, resultantes del profundo cambio tecnológico en curso, se suman a las propuestas y a las políticas ya en aplicación en la mayoría de los países del mundo para formalizar a las empresas informales y combatir la informalidad y la precariedad del empleo en las empresas formales. Se trata, en última instancia, de propuestas y políticas para avanzar en el logro del gran objetivo del pleno empleo, pero con empleos de buena calidad.

** Ricardo Infante, ex-Director del Equipo Técnico de la OIT para el Cono Sur de América Latina.*

** Daniel Martínez, ex-Director Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.*

Referencias bibliográficas

- Hart, K. (1970). “Informal income opportunities and urban employment in Ghana”, en *The Journal of Development Studies*, vol. 6, N° 4, pp. 104-120.
- Hussmanns, R. (2004). *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment*, serie Working Paper N° 53 (Ginebra, OIT).
- Martínez, D. (2018). “Sobre el incierto futuro del trabajo y del rol de los actores sociales”, en *Economía*, vol. 41, N° 81, pp. 69-100 (Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú).
- OIT (1972). *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya* (Ginebra, OIT).
- (2013). *Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe* (Lima, OIT).
 - (2019). *Las plataformas digitales y el futuro del trabajo. Cómo fomentar el trabajo decente en el mundo digital* (Ginebra, OIT).
- PREALC /OIT (1976). *El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas* (Santiago, PREALC).
- Salazar-Xirinachs, J. M. y J. Chacaltana (eds.) (2018). *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos* (Lima, OIT).
- Souza, P. R. y V. E. Tokman (1976). “The informal urban sector in Latin America”, en *International Labour Review*, vol. 114, N° 3 (Ginebra, OIT).
- Tokman, V. E. (1987). “El sector informal: 15 años después”, en *El Trimestre Económico* N° 215 (México, Fondo de Cultura Económica).
- (2004). *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda* (Santiago, Fondo de Cultura Económica).

8 Del trabajo industrial al trabajo mediado por plataformas digitales: las relaciones de trabajo del posfordismo

Humberto Villasmil,

A comienzos del siglo pasado, la segunda Revolución Industrial estaba en pleno desarrollo, signada por la aparición de la energía eléctrica y los motores impulsados por derivados del petróleo, lo que dio lugar a la producción masiva de bienes manufacturados. La concentración en centros fabriles urbanos que empleaban importantes contingentes de trabajadores generó cambios sustanciales en la organización del trabajo. Esa nueva organización del trabajo tuvo como arquetipo el modelo de *fábrica fordista*, que tomó su nombre desde que “en 1909 Henry Ford anunció la producción del modelo «T», un automóvil práctico e igual para todos y destinado a ser producido para un mercado masivo” (Raso Delgue), que comenzó a fabricarse a partir de 1913 sobre una línea de montaje y bajo la “organización científica del trabajo”.

Frederick Taylor teorizó un modelo capaz de aumentar la producción y la productividad de hombres y de máquinas bajo la óptica de la *one best way* (“la mejor manera de hacer las cosas”).

Pero todo aquello ameritaba ser juridificado, normado. A partir de la reunión masiva de trabajadores, surgió el concepto de *categoría* –abstracta por definición–, a la que se le asignaba un trabajo fijo, con tiempos de trabajo predeterminados, una estructura salarial proporcional y jerarquizada y una supervisión directa de los representantes del empleador. En aquel momento, como apunta Juan Raso Delgue, surgió la idea del poder disciplinario del empleador y de su contracara, la subordinación (Raso Delgue).

Todo esto reclamó un modelo de contrato de trabajo estándar, unitario, que se levantó sobre el paradigma de una relación de trabajo estable –requisito de las promociones en cuanto se fuese capaz de escalar en la estructura jerárquica de la empresa– y a tiempo indeterminado, de modo que la relación tendiera a durar. Esa relación laboral fue la base de los modelos solidarios de seguridad social.

El proceso de codificación laboral en América Latina se había iniciado en 1931 con la Ley Federal del Trabajo mexicana y el Código del Trabajo chileno. En ese lapso, que se extendió entre 1931 y 1963, con el Código del Trabajo de El Salvador, trece países adoptaron Códigos o Leyes Generales del Trabajo.

El mundo que tuvieron ante sí los redactores de los primeros Convenios de la OIT adoptados en los treinta años iniciales de vida de la Organización a partir de su fundación en 1919, y el telón de fondo del proceso de codificación laboral latinoamericana, fue, en efecto, un modelo *fordista-taylorista* de relaciones de trabajo. Este se levantó sobre la piedra fundacional de una relación bilateral que suponía la prestación de un servicio personal en favor de otro (*la ajenidad* en su sentido más clásico) bajo dependencia o subordinación.

Pero la subordinación, que se entendió como un concepto único, plenamente delimitado y no menos atemporal, comenzó a dar paso a otras manifestaciones de ella, con lo que en rigor *ya no cupo hablar de subordinación, sino de subordinaciones*. A mediados de los años setenta del siglo pasado, apercebida de lo que estaba ocurriendo, la doctrina italiana elaboró la teoría de la *parasubordinazione*, que se cristalizó en la Ley N° 53.318, del 11 de agosto de 1973. En realidad, esta ley no definió propiamente el trabajo *parasubordinado*, pero sí apuntaba a una categoría de relación, con diversa naturaleza y con la única finalidad de garantizar la aplicación del derecho laboral.

En América Latina la crisis del derecho laboral se produjo por la crisis de la subordinación en la que aquel se había levantado. Lo que en verdad acontecía fue que el segmento del trabajo efectivamente protegido tendió a reducirse de manera visible y sostenida. Si bien el *efecto centripeto o de inclusión* por el que el derecho del trabajo desde siempre fue reconocido como un derecho inclusivo y expansivo a la vez –desde que fuera el de los trabajadores industriales primero y el de todos los trabajadores después–, el ámbito del trabajo desprotegido devino cada vez mayor. Muchos trabajadores que una vez habían estado vinculados por relaciones de trabajo perfectamente

delimitadas se vieron expulsados de ese núcleo de protección, lo que, entre otras cosas, desafía los sistemas de seguridad social de carácter solidario y debilita las instituciones colectivas, porque allí la implantación sindical es muy débil, cuando no inexistente.

En ese contexto, no hay duda de que la expansión de la economía digital o *gig economy* está retando la propia pervivencia del derecho del trabajo. En efecto, las plataformas digitales representan una modalidad de intermediación laboral despersonalizada y más propiamente cibernética. El problema más relevante, jurídicamente hablando, es quién está detrás de la plataforma y quién la controla, porque la plataforma por sí sola no tiene, en principio, una entidad jurídica que la haga imputable respecto de las obligaciones surgidas de una eventual relación de trabajo o de cualquier otra de distinta naturaleza.

La relación de trabajo fue siempre personal, de allí que la presunción que es típica del derecho laboral latinoamericano, y que la Recomendación núm. 198 de la OIT de 2006 sobre la relación de trabajo recoge expresamente “11. *A fin de facilitar la determinación de la existencia de una relación de trabajo, los Miembros deberían considerar (...) (b) consagrar una presunción legal de la existencia de una relación de trabajo cuando se dan uno o varios indicios*”. Es por ello que, en el marco de una relación bilateral por definición, una de sus partes –el trabajador– está obligado a la prestación personal de un servicio dependiente y por cuenta ajena.

En el marco de la relación de trabajo que fue paradigmáticamente bilateral, esta tenía carácter personal pero específicamente en lo que hacía al trabajador, pues el empleador, pudiendo ser una persona natural, asumía de ordinario personalidades jurídicas muy distintas, según el caso: asociaciones civiles, sociedades mercantiles, etcétera.

En principio, la plataforma desvirtúa, al menos en apariencia, los rasgos típicos de la relación laboral. Se trataría de una relación cuadrangular, uno de cuyos vértices es una plataforma digital; el otro, el que la controla; el tercero, el que presta el servicio y, por fin, un usuario. Conviene señalar que la plataforma y quien la controla no son diferenciables. También vale la pena aclarar que en este estado no estamos necesariamente bajo el supuesto de relaciones ambiguas o encubiertas, categorías que hace suyas igualmente la Recomendación núm. 198 que dispone “(...) *que existe una relación de trabajo encubierta cuando un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, de una*

manera que oculta su verdadera condición jurídica, y que pueden producirse situaciones en las cuales los acuerdos contractuales dan lugar a que los trabajadores se vean privados de la protección a la que tienen derecho". En rigor, las relaciones mediadas por plataformas, se entiendan o no como de trabajo, no dejan de ser relaciones bilaterales. Este es verdaderamente el tópico que interesa destacar.

La tendencia que pretende negar la relación laboral bajo el servicio que se presta mediante plataformas digitales trata de desvirtuar los indicios típicos de la relación de trabajo. Esto no representa un concepto novedoso. De hecho, todas las legislaciones laborales iberoamericanas incluyen, con distintas redacciones, disposiciones que indican que, en general, se presume la relación de trabajo entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe. Se trata de una presunción desvirtuable desde luego y, por esta razón, *ius tantum*, que, como tal, va a determinar una inversión de la carga de la prueba que descansaría no sobre quien afirma –regla clásica de la prueba en el proceso civil–, sino sobre la parte que pretenda desvirtuar el carácter laboral de esa relación. Dicho en otras palabras, si el demandante trabajador en un juicio hipotético alegase su condición de tal e invocase en su favor *la presunción de laboralidad* de la relación, en tanto y cuanto afirme y ofrezca un principio de prueba suficiente de que prestó servicios personales a nombre de otro, la carga de la prueba se invertirá. De modo tal que correspondería al empleador que quiere destruir esa presunción demostrar que la causa del servicio no fue un contrato de trabajo, sino una relación distinta. Desde luego, esa presunción de laboralidad se levanta bajo un cúmulo de indicios –la teoría del haz de indicios– que por primera vez en la historia de la legislación internacional del trabajo la OIT sistematizó en una norma internacional del trabajo: la Recomendación núm. 198.

En efecto, en el párrafo 13, ítems a) y b) de dicho instrumento, se sistematizan los indicios que permitirían reconocer una relación laboral frente a circunstancias donde esta pueda aparecer como ambigua, encubierta o simplemente inexistente. Desde luego que esos indicios no pueden operar sino de la mano del principio de la primacía de la realidad, principio transversal de interpretación que se reitera en toda la legislación laboral iberoamericana y, según esta no importa la denominación jurídica que las partes le den, sino el tipo de relación que surge de la manifestación factual de esta. Este principio lo recogió explícitamente la Recomendación núm. 198 y también el Convenio núm. 95 de la OIT que dispone: “(...) *el término salario significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo (...)*”.

Junto con el principio de primacía de la realidad y la presunción de la existencia de la relación de trabajo, que operan de la mano de los indicios de la laboralidad, será posible entonces abordar la determinación de la relación de trabajo. Los indicios que ordena la Recomendación aceptan todavía una distinción que vale la pena destacar: los *indicios cerrados*, que responden a la relación laboral más clásica (*fordista-taylorista*), entre otros, el servicio de tipo dependiente prestado dentro de un horario de trabajo y bajo supervisión directa del empleador, con percepción de un salario, derecho a vacaciones, derecho a descanso, etc. Pero la Recomendación núm. 198 incluye otros *indicios abiertos*, que, pareciendo de ámbito indeterminado, resultan finalmente los más inclusivos y expansivos y por eso pueden tener un impacto mayor a propósito de la determinación de la naturaleza de la relación y de la prestación de servicios que se dan bajo la intermediación de plataformas digitales. En particular, la Recomendación núm. 198 establece como indicio “el hecho de que el trabajo: (...) *implica la integración del trabajador en la organización de la empresa*”.

Este es un indicio no solamente abierto, sino también complejo porque incorpora tres categorías jurídicas (integración, organización y empresa) de una evidente repercusión. La integración del trabajador a la organización de la empresa –que no se define explícitamente– sugiere sí un tipo abierto y plural que pudiera incluir las distintas formas que ella adopte.

El corolario de este indicio abierto y complejo tiene que ver con la concepción que se tenga de la empresa en el marco de las relaciones laborales *posfordistas*, que rigen en un mundo donde la mayoría de los trabajos se da en el ámbito de los servicios y ya no en el sector de la industria como fue la tradición. Esa misma razón explica que el Convenio núm. 1 se denominara Convenio sobre las horas de trabajo en la industria. Por eso, aquella relación centrípeta e inclusiva que se valió de la confluencia de trabajadores en el espacio de la empresa presenta hoy una tendencia de signo contrario, más bien centrífuga, donde la empresa ya no requiere de un espacio físico. Esta nueva empresa puede estar en el sitio de un móvil conectado a una aplicación que conduce a una plataforma digital capaz de vincular a demandantes y ofertantes de un servicio.

Por tanto, es imperativo repensar la noción de la empresa. En la época *fordista-taylorista* era un *espacio* donde se verificaba la imputación de los derechos y las obligaciones que surgían del trabajo; por esa misma razón era posible

una supervisión verificable y la concentración de trabajadores, sin esto la coalición no hubiera sido posible y menos el derecho a la libertad sindical. Hoy la empresa puede ser una *actividad* que ya no requiere de un lugar físico donde se concentre el trabajo, y sí más bien, muchas veces, de plataformas digitales y formas cibernéticas de relacionamiento donde aquel espacio tradicional no existe. Ese es realmente el nudo del problema.

Por eso el indicio más abierto y más trascendente que incluye la Recomendación núm. 198 es el del ítem a) del párrafo 13, esto es, *el que permite presumir la relación de trabajo cuando un trabajador se entienda integrado a la organización de la empresa.*

En el marco de esta coordenada es que se va a seguir suscitando el debate acerca de las relaciones que surgen bajo el manto de las plataformas digitales. Ese es el sentido, por ejemplo, de la sentencia que el 22 de julio de 2019 dictó el Juzgado N° 19 de lo Social de Madrid al declarar con lugar una demanda interpuesta por la Inspección del Trabajo contra la empresa *Deliveroo*, en cuyo texto se lee: “(...) *los repartidores esencialmente han ejecutado un trabajo personal en unas condiciones organizadas y dirigidas por la empresa, que es la única que controla la marca Deliveroo, su aplicación informática y toda la información que se desprende de ella. De hecho, a contrario, es patente la falta de una organización empresarial en un sentido mínimamente estricto de los repartidores aisladamente considerados (...)*”.

De momento, ha tomado la palabra la jurisprudencia. En muchos países se debate judicialmente si bajo el trabajo mediado por plataformas se suscitan o no relaciones de trabajo. Para ello pueden verse, entre otras, la Sentencia del Juzgado de lo Social de Madrid, N° 53/19, ROJ SJSO 279/2019, del 11 de febrero de 2019; y para el Reino Unido, *Aslam v Uber BV* [2016] EW Misc B68 - Employment Tribunal. En el caso argentino incluso se ha ordenado muy recientemente suspender la actividad de las plataformas mientras no se regularice la situación de sus trabajadores (Clarín, 2019). Las legislaciones en una perspectiva comparada no han definido todavía y explícitamente si hay o no relación de trabajo en la intermediación por plataformas digitales. Con seguridad, la presión de la jurisprudencia va a lograr que se

regule por fin este fenómeno creciente y de indudables consecuencias para el derecho del trabajo.

* *Humberto Villasmil, Especialista en Normas Internacionales del Trabajo y Relaciones Laborales, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.*

Referencias

Clarín (2019). https://www.clarin.com/ciudades/suspension-delivery-repartidores-afirman-medida-condena-clandestinidad_0_TDYNH-to-.html (Buenos Aires, Clarín), 3 de agosto.

Raso Delgue, J. (s/f). “Las transformaciones del trabajo”. Disponible en: http://www.rau.edu.uy/universidad/inst_derecho_del_trabajo/raso.pdf (Montevideo, Instituto de Relaciones Laborales, Facultad de Derecho).

9

La OIT y el desarrollo de la formación profesional en América Latina: una historia de cooperación sistemática

Fernando Casanova

La formación profesional en la acción normativa de la OIT

Durante los cien años transcurridos desde su creación, la OIT ha considerado a la formación profesional no solo como un derecho de las personas, sino también como una herramienta esencial para el efectivo ejercicio de otros derechos laborales. Esto es ya claro en sus textos constitucionales. En el preámbulo de la Constitución de la OIT se señalaba que *el mejoramiento de las condiciones de trabajo implica, entre otras medidas, la organización de la enseñanza profesional y técnica*. En la Declaración de Filadelfia, por su parte, se consideró que el pleno empleo y la elevación del nivel de vida asignan a la OIT la obligación de fomentar programas que brinden oportunidades de formación profesional (Ermida, 2001).

Entre 1921 y 1974 la OIT fue especialmente activa en su actividad normativa sobre formación y orientación profesional, con diez recomendaciones en la materia. En 1975 se alcanzó un hito importante con la adopción del Convenio núm. 142 y la Recomendación núm. 150 sobre el desarrollo de los recursos humanos. Este último instrumento contenía en sus disposiciones generales una definición que aún hoy resuena por la poderosa concepción que encierra: “la calificación *profesional* de los términos *orientación* y *formación* significa que la orientación y la formación tienen por objeto descubrir y desarrollar las aptitudes humanas para una vida activa productiva y satisfactoria y, en unión con las diferentes formas de educación, mejorar las aptitudes individuales para comprender individual o colectivamente cuanto concierne a las condiciones de trabajo y al medio social, e influir sobre ellos”.

La Recomendación núm. 150 fue reemplazada por la núm. 195 del 2004, que actualizó las disposiciones relacionadas con el desarrollo de los recursos humanos, la educación, la formación y el aprendizaje permanente, pilares fundamentales de la empleabilidad, el empleo de los trabajadores y la promoción de empresas sostenibles.

La OIT en el desarrollo de la formación profesional en la región

La acción de la OIT en el campo de la formación profesional no se ha restringido, sin embargo, al plano estrictamente normativo. Antes bien, y mediante sus servicios técnicos, ha sido sobre todo activa en la provisión de asistencia técnica y en la promoción de la cooperación entre sus países miembros. El desarrollo de las políticas e instituciones de formación profesional en América Latina y el papel de la OIT a este respecto desde mediados del siglo pasado es un claro ejemplo de esto.

La historia de las políticas de formación profesional encomendadas a instituciones nacionales en la región comenzó a partir de la creación del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) en 1942 y del Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) en 1946, en Brasil. Casi simultáneamente, en 1942, se creó la Universidad del Trabajo del Uruguay y en 1944 en la Argentina la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP), que fue absorbida por las estructuras del Ministerio de Educación a comienzos de los años cincuenta. Una vez consolidado el esquema adoptado en Brasil, comenzaron a crearse instituciones de este tipo en otros países de la región, los que, si bien se inspiraron en este patrón original, fueron acuñando variaciones importantes en cuanto a estructura, organización y cobertura (OIT/Cinterfor, 1990).

El impulso común para el surgimiento de las Instituciones de Formación Profesional (IFP) fue la búsqueda de un esquema institucional innovador que diera adecuada respuesta a la imperiosa necesidad de mano de obra capacitada, sobre todo en los niveles de operarios calificados y semicalificados, para sustentar el proceso de industrialización en que se embarcaban los países latinoamericanos. Un desafío para el que, por cierto, los sistemas de educación regular no estaban preparados para acometerlo con la urgencia y masividad demandadas (OIT/Cinterfor, 1990; Maertens, 1978).

La mayor parte de las IFP creadas desde finales de los años cincuenta, y sobre todo en las décadas siguientes, adoptaron ciertos rasgos fundacionales característicos que aún hoy se hallan presentes, con mayor o menor intensidad, en muchas de ellas:

- la independencia de los sistemas regulares de educación y la proximidad con el medio laboral;
- el financiamiento, basado en una cuota obligatoria de las empresas bajo la forma de una contribución sobre la nómina salarial;
- la participación de los sectores directamente involucrados —gobiernos, empleadores y trabajadores—, consagrada en los órganos de conducción de las IFP.

La combinación de estas particularidades les aseguró a las IFP una fuerte autonomía, sustentada sobre un financiamiento estable y sobre la permanente interlocución con el mercado que estaban destinadas a servir.

La OIT desempeñó un papel decisivo en la difusión del modelo organizativo de la formación profesional, con las características antes anotadas, en los países de América Latina. El liderazgo asumido en esta materia explica, en buena medida, el hecho de que las opciones hayan sido, prioritariamente, alrededor de los asuntos del trabajo y claramente enmarcadas en las políticas laborales promovidas por los gobiernos. La presencia de la OIT contribuyó también a que muy pronto se desarrollara una cultura de la cooperación, mediante el diálogo e intercambio entre instituciones similares de los distintos países de la región.

En 1952, la OIT y el gobierno de Brasil suscribieron un acuerdo de largo alcance para el desarrollo de la formación profesional. Este acuerdo preveía el otorgamiento de un centenar de becas de estudio para que profesionales de diferentes países se capacitaran en el SENAI, así como para que conocieran diversas experiencias. Gracias a estos intercambios se forjaron relaciones de trabajo cada vez más estrechas y frecuentes (OIT/Cinterfor, 2013).

Cinterfor: una herramienta de cooperación de la OIT, creada por iniciativa de los constituyentes

La sistematicidad de la cooperación desplegada por la OIT y la valoración que de sus resultados realizaron los países de la región llevó a que, en la VII Conferencia de los Estados de América miembros de la OIT, celebrada en

Buenos Aires (Argentina) en abril de 1961, se propusiera a la OIT la creación de lo que a la postre sería Cinterfor. La denominación completa original de Cinterfor era “Centro Interamericano de Investigaciones y Documentación sobre Formación Profesional”. En 2007, con la adopción de un nuevo plan estratégico, se cambió la denominación a “Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional”, manteniéndose el acrónimo original.

El Consejo de Administración de la OIT instauró posteriormente las bases de su creación, estableciendo que “debería ser un instrumento para la promoción de una colaboración permanente y activa entre los organismos nacionales encargados de la formación profesional”. En los debates que tuvieron lugar se señaló que “si bien el Centro serviría en particular a los países americanos, también debería referirse a las cuestiones que se plantean en todo el mundo [...] debería quedar entendido que el Director General se aseguraría de que todos los demás países aprovecharan al máximo las investigaciones realizadas y las experiencias adquiridas por el CINTERFOR” (OIT/Cinterfor, 1977). Haciéndose eco de las aspiraciones planteadas por los países de la región, la OIT firmó, en 1963, el convenio con el que la República Oriental del Uruguay dio acogida a la sede de Cinterfor. Los países americanos, por medio de sus gobiernos y de las entidades nacionales de formación profesional, participaron activamente en el proyecto desde sus inicios, constituyendo la fuente y eje medular de sus actividades. Aquellos fundadores tuvieron la visión de, además de encargarle los temas centrales de la formación profesional, dotarle de la flexibilidad necesaria para acometer las nuevas situaciones que irían emergiendo. Por eso, el marco general de su actuación ha conservado plena vigencia desde entonces y la asegura, asimismo, para el futuro.

Seis décadas de desafíos cambiantes y construcción de respuestas mediante la cooperación

Es importante reseñar algunas etapas claves del desarrollo de la formación profesional en la región y el papel desempeñado por la OIT por intermedio de Cinterfor.

Durante la década de 1970, con muchas de las instituciones de formación profesional aún en proceso de consolidación y, en los casos de varios países, de creación, los desafíos eran múltiples. Además del ya anotado apoyo de la

OIT en materia de diseño institucional, mecanismos de gestión y esquemas de financiamiento, era preciso dotar a estas instituciones de manuales, guías y materiales didácticos que sustentaran las nuevas ofertas formativas. El papel de Cinterfor como herramienta de promoción de la cooperación horizontal entre países e instituciones quedó de manifiesto en la identificación y convocatoria a los mejores especialistas y técnicos disponibles en la región para la elaboración de estos materiales, que fueron publicados y difundidos bajo la denominación “Colecciones Básicas Cinterfor” (CBC). En una época en que los recursos digitales no estaban aún disponibles, estos manuales se distribuyeron físicamente en los países de la región y fueron los primeros materiales didácticos que muchas de las noveles instituciones utilizaron (OIT/Cinterfor, 1973-1977).

Más adelante, y ya en la década de los años 90, comenzaron a emerger nuevos enfoques respecto del diseño y la gestión de las políticas públicas de formación. El agotamiento de los procesos de industrialización por sustitución de importaciones, que había estado en el origen de muchas de las instituciones de formación profesional, llevó a cuestionar su eficacia, primero, y la necesidad de su existencia, después. Al modelo de políticas de formación concentradas en una o en pocas instituciones de carácter casi monopólico, se contrapuso la concepción del rol subsidiario del Estado, de las políticas al servicio del desarrollo de un “mercado de la capacitación”. Se argumentaba a este respecto que los nuevos modelos podrían con mayor facilidad transitar hacia políticas orientadas por la demanda, poseer mayor flexibilidad, adaptabilidad y actualización, y ser, por tanto, más eficientes y eficaces. Antes que ensayar una defensa cerrada e incondicional de las instituciones que constituían su base, Cinterfor desplegó su acción en dos sentidos complementarios. Primero, apoyando a las instituciones en la detección de sus principales –y reales– problemas y en el desarrollo de sus procesos de transformación y modernización. Segundo, investigando y documentando los procesos de implantación de las políticas inspiradas bajo los nuevos enfoques, a efectos de conocer mejor sus resultados, fortalezas y deficiencias (OIT/Cinterfor, 1999). A la distancia, es posible constatar que el papel de Cinterfor fue clave para superar las visiones maniqueas de aquel entonces, que auguraban la victoria de un modelo sobre las cenizas del otro. Los países fueron, paulatina y pragmáticamente, realizando ajustes y transformaciones a sus políticas, sistemas e instituciones, adoptando y adaptando soluciones para los desafíos en materia de cobertura, pertinencia, calidad y equidad (Weinberg, 2004).

No había aún culminado esta década (y sus debates), cuando surgió un nuevo enfoque, esta vez acerca de la manera de orientar y estructurar los procesos formativos y la certificación: el enfoque de *competencia laboral*. Si hasta entonces se concebía a la formación como un proceso de calificación (desarrollo de capacidades y habilidades) que tenía, como resultado, la *potencialidad* de un ejercicio profesional de calidad, el nuevo enfoque se concentraba en la *capacidad real y demostrada* de lograr un objetivo o resultado en un contexto determinado. Su adopción implicaba adaptaciones en diversos niveles: en el diseño curricular, en los recursos didácticos, en los ambientes de aprendizaje, en la formación de formadores y en las estrategias de evaluación. Cinterfor, mediante actividades de intercambio, del acercamiento de experiencias extrarregionales y de la producción editorial, acompañó a los países y a las instituciones a medida que comenzaron a recorrer este camino. Hoy el enfoque de competencia laboral ha sido adoptado prácticamente por la totalidad de las instituciones de formación de la región (Vargas, 2004).

La formación profesional y los desafíos del futuro

En la actualidad, y con la misma impronta, la OIT continúa enfatizando la importancia de la formación profesional como condición necesaria para la construcción de un futuro justo, inclusivo y seguro con pleno empleo, productivo y libremente elegido y trabajo decente para todos. La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019) establece que “la OIT debe orientar sus esfuerzos a promover la adquisición de competencias, habilidades y calificaciones para todos los trabajadores a lo largo de la vida laboral como responsabilidad compartida entre los gobiernos y los interlocutores sociales con el fin de subsanar los déficits de competencias existentes y previstos; prestar especial atención a asegurar que los sistemas educativos y de formación respondan a las necesidades del mercado de trabajo, teniendo en cuenta la evolución del trabajo, y mejorar la capacidad de los trabajadores de aprovechar las oportunidades de trabajo decente” (CIT, 2019, apartado II. A. iii).

Esta centralidad considera, además, un contexto en donde el mundo de la educación en la formación profesional enfrenta uno de los más profundos cambios de su historia. Los empleos que hoy se están creando, y muy seguramente los que se crearán en el futuro, demandan habilidades y competencias de base más compleja (técnica, digital, socioemocional). Además, retan a los

sistemas educativos y de formación profesional no solo a estar al día para anticipar los nuevos requerimientos, sino para ser efectivos en la provisión equitativa de oportunidades de educación y formación de calidad a lo largo de la vida (OIT/Cinterfor, 2017).

En términos operativos, lo anterior supone, entre otras cosas, desarrollar mecanismos para mejorar la articulación entre la formación profesional, la educación y el aprendizaje en el trabajo, con el fin de garantizar la formación permanente (como los Marcos Nacionales de Cualificaciones); impulsar los aprendizajes de calidad, en tanto modalidades que, mediante la combinación del aprendizaje en centros y en lugares de trabajo, mejoran la actualización y pertinencia de oferta formativa; promover el diálogo social en y sobre formación profesional, con el fin de lograr políticas balanceadas en sus objetivos, a la par que el aprovechamiento de las capacidades disponibles en los actores relevantes del mundo del trabajo; e innovar en las metodologías de aprendizaje para el desarrollo de las competencias del siglo XXI. Iniciativas todas que deben ser abordadas cooperativamente para acometer desafíos tales como los procesos de innovación y disrupción tecnológica, los cambios en los mercados de trabajo y los nuevos empleos y ocupaciones, la transición hacia un desarrollo ambientalmente sustentable o la reducción de brechas de género, generacionales, territoriales y socioeconómicas.

Nuevos tiempos y nuevos desafíos, que demandan más que nunca profundizar la cooperación entre los países y las regiones. La región de América Latina es hoy, afortunadamente y como en todas las décadas reseñadas en esta nota, un vergel de iniciativas y proyectos de intercambio y cooperación, en buena medida animados por la OIT.

* *Fernando Casanova, Oficial de Programación OIT/Cinterfor, Montevideo.*

Referencias bibliográficas

CIT (Conferencia Internacional del Trabajo) (2019). *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_711699.pdf (Ginebra, OIT).

Ermida Uriarte, O. (2001). “Trabajo decente y formación profesional”, en *Boletín Cinterfor*, N° 151. Disponible en: http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/erm.pdf (Montevideo, Cinterfor).

Maertens, E. (1978). *Cinterfor: Un instrumento de cooperación técnica entre países en desarrollo*. DOCREF/SEM 151/5/ALyC. Disponible en: http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/edit/docref/coop_tec.pdf (Montevideo, Cinterfor).

OIT/Cinterfor (1977). *Documentos y Resoluciones sobre la Constitución de Cinterfor*. Disponible en: <http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/edit/docref/const-cin.pdf> (Montevideo, Cinterfor).

- (1990). *La formación profesional en el umbral de los 90. Un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina*. Disponible en: <http://www.oitcinterfor.org/node/5677> (Montevideo, Cinterfor).

- (1999). *Formación, trabajo y conocimiento: La experiencia de América Latina y el Caribe*. Disponible en: http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/papel7.pdf (Montevideo, Cinterfor).

- (varios años). *Colecciones Básicas Cinterfor (1973-1977)*. 25 títulos. Disponibles en: <http://www.oitcinterfor.org/publicaciones-cbc> (Montevideo, Cinterfor).

- (2013). *CINTERFOR: 50 años. Iniciativa de los países, respuesta de la OIT*. Disponible en: <http://www.oitcinterfor.org/node/5523> (Montevideo, Cinterfor).

- (2017). *El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe: Diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento*. Disponible en: http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/futuro_FP_ALC_OR_Cinterfor_web.pdf (Montevideo, Cinterfor).

Vargas, F. (2004). *40 preguntas sobre competencia laboral*. Papeles de la Oficina Técnica N° 13. Disponible en: http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/papel13.pdf (Montevideo, Cinterfor).

Weinberg, P. (2004). *A construção de uma nova institucionalidade para a formação*. Disponible en: <http://bts.senac.br/index.php/bts/article/view/496> (Río de Janeiro, Boletim Técnico do Senac).

10 | Fijación del salario mínimo: un aprendizaje de prueba y error

Andrés Marinakis

Breve historia de los Convenios Internacionales en materia de salarios mínimos

Cuando se creó la OIT en 1919, una de las principales demandas del sector trabajador era establecer un piso mínimo salarial. Esto quedó expresado en el capítulo pertinente al trabajo del Tratado de Versalles y a su vez en el Preámbulo de la Constitución de la OIT. Allí se señalaba que una de las principales áreas de mejora en las condiciones de trabajo era la provisión de un salario vital adecuado, así como el reconocimiento del principio de igual remuneración para trabajo de igual valor.

A pesar de ser un tema prioritario, la elaboración de un Convenio Internacional que abordara ese tema tuvo que esperar hasta el 1928, cuando se adoptó el Convenio núm. 26 sobre los métodos de fijación de los salarios mínimos. Esta demora se puede atribuir a tres posibles causas. En primer lugar, conviene tener en cuenta que la experiencia sobre la determinación de salarios mínimos era muy reducida en esa época, y su ámbito de acción estaba muchas veces reducido a ciertas industrias y regiones de un país. En segundo lugar, las fuentes de información sobre salarios que existían en la época se limitaban a la inspección laboral, los libros salariales o la resolución de diferendos. La primera Conferencia Internacional de Estadísticos se realizó en Ginebra en el 1923 y tuvo entre sus tareas desarrollar estadísticas sobre salarios y la necesidad de combinarlos con indicadores de costo de vida. Por último, algunos grupos esperaban que el convenio mismo fijara el nivel que debían tener los salarios mínimos. Progresivamente se fue entendiendo que

el convenio debía dar lugar a la creación de mecanismos para la fijación de salarios mínimos (Marinakís, 2008).

El Convenio núm. 26 restringía su ámbito de acción a la industria y al comercio, dejando la posibilidad de abarcar a ciertas industrias o solo partes de algunas de ellas. En el espíritu del convenio primaba la idea de que solo se debían establecer salarios mínimos para aquellas actividades que estuvieran expuestas a situaciones de explotación, ya que en el resto debía ser la negociación colectiva la que determinara los salarios. El Convenio núm. 99 sobre los métodos para la fijación de los salarios mínimos (agricultura), de 1951, complementó el Convenio núm. 26 al incorporar a los trabajadores agrícolas a esta protección.

A principios de los años 60, la implementación de salarios mínimos estaba bastante extendida en el mundo (aunque en menor medida en Asia) y el Convenio núm. 26 era el tercero más ratificado. Sin embargo, la implementación del salario mínimo en varios países en desarrollo había ido más allá de lo planteado en el convenio, al adoptar salarios mínimos de cobertura nacional sobre la base de cubrir las necesidades de los trabajadores y sus familias. Por otra parte, el crecimiento económico que experimentaba la mayor parte de los países no reducía significativamente la tasa de pobreza. Esas consideraciones llevaron a discutir los mecanismos de fijación de salarios mínimos con especial énfasis en los países en desarrollo.

El Convenio núm. 131 sobre la fijación de salarios mínimos (1970) introdujo algunos avances muy significativos. En primer lugar, promovió la idea de que los salarios mínimos debían tener una cobertura lo más amplia posible, al contrario del concepto anterior de proteger solo a los sectores más expuestos a la explotación. En segundo lugar, estableció cuáles debían ser los criterios para orientar su fijación. Por un lado, las necesidades de los trabajadores y sus familias; por el otro, los factores económicos. En tercer lugar, estableció la necesidad de revisar de tiempo en tiempo su nivel, de forma tal que no bastara con tener un salario mínimo, sino que era indispensable reajustar su nivel periódicamente. Al igual que en el Convenio núm. 26, se señalaba la necesidad de que los actores sociales fueran consultados en forma exhaustiva en el proceso de fijación y se debía proveer de un sistema de inspección que sancionara el incumplimiento de esta norma.

La comparación entre los Convenios núm. 26 y núm. 131 muestra una evolución en la perspectiva sobre los salarios mínimos. El primero su adopción

se focalizó en los más desprotegidos, mientras que el segundo impulsaba una protección general y brindaba los elementos principales para su determinación. Esto es natural si se tiene en cuenta que el primer convenio se formuló en un período en el que apenas había experiencias parciales de implementación de salarios mínimos en algunos países, mientras que en los años 60 la mayoría de los países contaban con un sistema de salarios mínimos. De la misma forma, cuando se analiza la política de salarios mínimos en diversos países, también se observa una evolución en el abordaje de ciertos aspectos clave a partir de la experiencia adquirida.

Implementación de los salarios mínimos en América Latina: evolución y aspectos institucionales

Si consideramos que el 90% de los países del mundo cuentan con un salario mínimo (OIT, 2006), se podría decir que esta es una de las políticas laborales de aplicación más extendida. En América Latina todos los países tienen un sistema de salarios mínimos. México fue el pionero en la región, ya que lo introdujo en su Constitución de 1917. La mayor parte de los países de la región comenzaron a implementar sus salarios mínimos en la década de 1940.¹ Perú, por su parte, fue uno de los últimos países de la región en incorporarlo entre sus instituciones laborales en el 1962.

La introducción de los salarios mínimos, sin embargo, no siempre se dio en forma inmediata a partir de la legislación, sino que constituyó más bien un proceso en la mayor parte de los países. Hubo casos en los que la puesta en práctica del instrumento se realizó algunos años después de la primera legislación, y otros en los que la introducción del salario mínimo fue progresivamente abarcando a distintos colectivos. También algunos países a lo largo de su historia introdujeron cambios bruscos en el método de fijación y formato del sistema de salarios mínimos.

Los principales cambios en los sistemas de salarios mínimos tienen relación según su complejidad o su simplicidad. Por ejemplo, cuando en Brasil se introdujo el salario mínimo en 1940, se establecieron 14 niveles diferentes por región. Para el 1963, el número de niveles había aumentado a 39. Más

1 Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En Costa Rica la primera legislación data de 1934, pero la aplicación más sistemática comenzó a partir de 1943.

tarde, el proceso se fue revirtiendo sobre la base de que todos los trabajadores debían contar con la misma protección respecto de un piso salarial, y en 1984 ese proceso de unificación llegó a un único salario mínimo nacional. En Colombia, por su parte, se comenzó con un salario mínimo único en 1949. Progresivamente se fue abriendo la posibilidad de establecer niveles diferenciados para la agricultura, la industria, el comercio, los servicios y el transporte, y luego también a nivel de departamento y por tamaño de empresa. Finalmente, en 1983 se volvió a un sistema de salario mínimo único de aplicación nacional (Arango *et al.*, 2008). En Chile el sistema de salarios mínimos se fue armando progresivamente, primero con uno para los empleados del sector privado en 1937. En 1953 se agregó otro para los trabajadores agrícolas (que se diferenciaba por provincia) y en 1956 se sumó el del sector industrial y el comercio. A fines de 1973 se creó el ingreso mínimo que cubría a todos los trabajadores (García, 1991). En México también se comenzó implementando un sistema de salarios mínimos múltiple a cargo de los diferentes estados mexicanos. En 1931 el Código Laboral transfirió la responsabilidad al estado federal, a partir de ello se estableció un sistema de salarios mínimos diferenciado en tres grupos de acuerdo con el nivel de desarrollo de los municipios, y a su vez se establecieron niveles específicos para ciertas categorías ocupacionales. La diferenciación regional se fue reduciendo, se eliminó una de las zonas en el 2012 y finalmente se unificaron los salarios mínimos en el 2015.

Estos procesos denotan la dificultad práctica que existe para determinar múltiples salarios mínimos desde una instancia administrativa, aun en consulta con los actores sociales. Resulta muy complejo que una estructura determinada pueda acompañar los cambios que se producen en el mercado de trabajo a partir del desarrollo y de los ciclos económicos. Por ese motivo, muchos países se fueron inclinando hacia una simplificación en su sistema de salarios mínimos, en el que un nivel general estableciera un piso básico para todo el mercado de trabajo. Además, ese nivel único podía asociarse en forma más directa a las necesidades de los trabajadores y de sus familias, que son independientes del sector de la economía en que se desempeñen. Por otra parte, el salario mínimo único se ve complementado por la determinación de los salarios efectivos mediante la negociación colectiva, que es muy importante en los países del Cono Sur y en los sectores más modernos en el resto de los países. Esta tendencia fue predominante en los países de América del Sur, que –con la única excepción de Paraguay– cuentan con

sistemas de salarios mínimos simples de aplicación nacional. En América Central, por el contrario, continúan predominando los sistemas de salarios mínimos múltiples, posiblemente debido al escaso peso de la negociación colectiva.

Otro aspecto institucional muy importante es la regularidad de los reajustes del salario mínimo. En un principio, los sistemas de salario mínimo no contemplaban una regularidad establecida. Progresivamente se fue entendiendo que en la medida que no se supiera con claridad el período en que iba a estar vigente un nivel de salario mínimo, no se sabría si el reajuste tenía la intención de mejorar o no el valor real. Es cierto que los altos niveles de inflación que varios países de la región experimentaron por años conspiraron contra la idea de tener una regularidad entre reajustes. Hacia finales de los años 90 en adelante, la mayor parte de los países de la región tenían niveles inflacionarios relativamente bajos, que permitieron adoptar períodos regulares para los reajustes. Predominan los países con reajustes anuales,² mientras que en Panamá se realizan cada dos años. Sin embargo, aún hay varios países donde se efectúan en forma irregular, y en los que sería importante avanzar en su regularidad.

Respecto de los criterios que utilizan los países para reajustar los salarios mínimos, salvo aquellos en los que actualmente se están aplicando fórmulas matemáticas, en el resto no está muy claro cuáles son esos criterios. En todo caso, a diferencia de otras épocas, parece haber una intención general de mejorar el valor real del salario mínimo, mayor o menor según el caso. En los países que adoptaron esta visión en forma consistente a lo largo de un período extenso, las mejoras en el poder adquisitivo de los salarios mínimos son más notorias. Si tomamos como referencia la línea de pobreza por persona que calcula la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se puede afirmar que en la mayoría de los casos el salario mínimo continúa siendo insuficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores y de sus familias. Por tanto, sigue constituyendo un objetivo prioritario que el salario mínimo se vaya acercando progresivamente a ese nivel.

Por último, existen indicios de que en varios países el nivel de incumplimiento con el salario mínimo es muy alto. Estimaciones realizadas a partir de la información de ingresos de las encuestas de hogares así lo reflejan

2 Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay.

(OIT, 2017). Salvo algunos casos extremos, donde el salario mínimo representa un porcentaje muy alto de los salarios promedio de una economía, en el resto se observan niveles de incumplimiento diferentes entre países que tienen un nivel de salarios mínimos relativamente parecido. En estos casos, un elemento diferenciador está dado por factores institucionales, como es el conocimiento de la normativa por todas las partes, la capacidad de inspección laboral, las multas y sanciones disuasorias, los procesos administrativos ejecutivos, etc. Hay que resaltar, sin embargo, que un bajo nivel de incumplimiento puede darse cuando un país fija un salario mínimo en un nivel extremadamente bajo. En esos casos, el alto cumplimiento es irrelevante, ya que ese salario mínimo está muy lejos de cubrir una canasta básica.

A modo de conclusión

Hace cien años el salario mínimo era una política incipiente, aplicada en muy pocos países. Por el contrario, hoy se trata de una de las políticas laborales más extendidas en el mundo. Los Convenios Internacionales de la OIT en la materia fueron importantes impulsores de esta política. La aplicación de los salarios mínimos toma muy distintas formas en los diversos países, y, como se señaló, en muchos casos ha sufrido relevantes cambios a lo largo del tiempo. En cierta medida, dichos cambios son resultado de pruebas que hacen los países para mejorar la efectividad de la política y dar mejor respuesta a las particularidades de cada nación. En todos los casos, el salario mínimo vigente es un punto de referencia insoslayable para las empresas y los trabajadores, tanto en sus relaciones colectivas como individuales, pues permite establecer una pauta no solo respecto del nivel mínimo, sino también a la necesidad de reajustes salariales y poder así establecer un porcentaje de incremento. Por su difusión y conocimiento, constituye un elemento central en la política salarial de un país. Por esas mismas razones, se debe perseverar en la búsqueda de mejorar su implementación.

** Andrés Marinakis, Especialista en Políticas de Mercado e Instituciones Laborales, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.*

Referencias bibliográficas

- Arango L., P. Herrera y C. Posada (2008). “El salario mínimo: Aspectos generales sobre los casos de Colombia y otros países”, en *Revista Ensayos sobre Política Económica*, vol. 26, N° 56 (Bogotá, Banco de la República de Colombia), junio.
- García, N. (1991). *El salario mínimo en Chile: 1990*, Serie Investigaciones sobre Empleo N° 33 (Santiago, PREALC).
- Marinakis, A. (2008). *The role of ILO in the development of minimum wages*, Draft Paper ILO Century Project (Ginebra, OIT).
- OIT (2006). *Minimum wage policy*, Information Sheet N° w-1, Conditions of Work and Employment Programme (Ginebra, OIT).
- (2017). “Evolución de los salarios en América Latina en el periodo 2005-2015”, en *Panorama Laboral 2017* (Lima, OIT).

1 1 | La seguridad y la salud en el trabajo a lo largo de un siglo: de la prevención del carbunco a los problemas de salud mental

Carmen Bueno

La seguridad y la salud en el trabajo: una preocupación fundacional

Cuando se fundó la OIT en 1919, la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo era una de las demandas más fuertemente exigidas por el sector trabajador. Accidentes de trabajo como el incendio de la fábrica Triangle Shirtwaist de Nueva York (1911) en el que murieron 146 trabajadores, el desastre de la mina británica Senghenydd (1913) con 439 trabajadores fallecidos y la explosión en el puerto canadiense de Halifax (1917) con cerca de 2.000 fallecidos y 9.000 heridos, en su mayoría trabajadores, fueron algunos de los principales antecedentes para esta motivación. De esta forma, el Tratado de Versalles, así como el Preámbulo de la Constitución de la OIT, ambos de 1919, reconocieron la urgencia de asegurar “la protección de los trabajadores contra las enfermedades generales o profesionales y los accidentes resultantes del trabajo” y establecieron el amplio principio de que “el bienestar físico, moral e intelectual de los trabajadores asalariados es de una importancia esencial desde el punto de vista internacional”. Posteriormente, en 1944, la Declaración de Filadelfia incluyó entre las obligaciones de la OIT la de “fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan (...) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones”.

Tres de las seis Recomendaciones de la OIT que se adoptaron durante la 1ª Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Washington en 1919, versaban sobre seguridad y salud en el trabajo (SST): la Recomendación núm. 3 sobre la prevención del carbunco, que instaba a los países a adoptar

medidas para que en los puertos de desembarque se desinfectaran las lanas sospechosas de contener esporas carbuncosas; la Recomendación núm. 4 sobre el saturnismo, que recomendaba la prohibición del empleo de mujeres y niños con exposición al plomo y sus derivados; y la Recomendación núm. 6, que invitaba a los países a prohibir el empleo del fósforo blanco (amarillo) en la industria de las cerillas.

En sus cien años de historia, la OIT ha adoptado más de cuarenta normas dedicadas de forma particular a la SST. Algunas de estas normas se refieren a *riesgos laborales específicos*, como el Convenio núm. 13 sobre la cerusa (pintura), el Convenio núm. 115 sobre las radiaciones ionizantes, el Convenio núm. 136 sobre el benceno, el Convenio núm. 162 sobre el amianto o el Convenio núm. 170 sobre productos químicos, entre otros. Otras normas regulan las condiciones de la SST en *sectores concretos de actividad*, como es el caso del Convenio núm. 167 sobre seguridad y salud en la construcción, el Convenio núm. 176 sobre seguridad minera o el Convenio núm. 184 sobre seguridad y salud en la agricultura. Un tercer grupo de normas están dedicadas a *medidas de protección*, como, por ejemplo, el Convenio núm. 127 sobre el peso máximo de carga y el Convenio núm. 174 sobre prevención de accidentes industriales mayores. Por último, algunas normas abordan los principios fundamentales de la SST, por lo que son conocidas como las *normas marco* en esta materia, e incluyen el Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, el Convenio núm. 161 sobre servicios de salud en el trabajo y el Convenio núm. 187 sobre el marco promocional. Si sumamos a estos Convenios las Recomendaciones, los Repertorios de Recomendaciones Prácticas y las Directrices, podemos concluir, sin duda, que la SST es una de las materias normativas más prolíficas de organización.

Del enfoque prescriptivo y protector al enfoque de gestión y prevención

Durante el siglo XX, hubo una clara evolución en el enfoque normativo de la OIT en seguridad y salud laboral, que pasó de una tendencia eminentemente prescriptiva y protectora a un enfoque más integral y preventivo. Efectivamente, hasta los años ochenta, el contenido de las normas de la SST estaba inspirado en una visión “fordista-taylorista” de la producción industrial y de las relaciones laborales, regulando de manera muy concreta y detallada los derechos y las obligaciones en la materia, como los valores límite de exposición a agentes tóxicos o las características de las medidas

de protección. Sin embargo, muchos de esos contenidos quedaban con frecuencia obsoletos, debido a los avances técnicos y científicos, sin olvidar que, aunque se adoptaran medidas de protección a los trabajadores, no se combatían ni prevenían los riesgos en su origen. De ahí nació la necesidad de un enfoque menos prescriptivo, basado en los sistemas de gestión de la SST y en la mejora continua, con un mayor acento en la prevención de los riesgos, dejando la protección como un elemento complementario. De esta manera, y siguiendo las normas marco de la OIT anteriormente mencionadas, surgió el “marco promocional de la OIT en SST”. Este propugnaba la formulación de políticas y programas nacionales en SST, que debían revisarse periódicamente; el desarrollo de una cultura preventiva en la que se concediera la máxima prioridad al principio de prevención; así como la participación, plena y en todos los planos, de los empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones y la definición de los deberes, los derechos y las responsabilidades de estos y de las instituciones a nivel nacional.

A partir de la década de los ochenta, esta evolución normativa también se observó en los marcos reguladores nacionales de los países, particularmente europeos, y con carácter más reciente en América Latina. Así, frente al tradicional reconocimiento del deber de protección en los códigos laborales, algunos países comenzaron a reconocer la primacía del principio de la prevención sobre el de la protección y a los sistemas de gestión de riesgos, como es el caso de Uruguay (Decreto N° 291/2007 sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo), Perú (Ley N° 29.783/2011 de SST) y Chile (Decreto Supremo N° 72/2016, sobre la Política Nacional de SST), entre otros.

Sin embargo, son pocos aún los países de la región que regulan la SST por medio de una norma específica con rango de ley distinta a aquellas otras que regulan los mecanismos de reparación frente a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Así, salvo algunos casos –como, entre otros, la Ley de Higiene y Seguridad en el Trabajo de Argentina de 1972, la Ley de Seguridad y Salud de Perú del 2011 o la más reciente Ley de 2017 de Paraguay que establece el sistema nacional de prevención de riesgos–, la mayoría de los países regulan la SST por medio de una normativa legal general, ya sean códigos laborales o leyes de seguridad social, reglamentando la

materia mediante normas de rango inferior (decretos o resoluciones).¹ Este es el caso de Chile, cuya Ley N° 16.744 de 1968 sobre el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales dedica su Título VIII a la prevención de los riesgos, y que es objeto de reglamentación dispersa por medio de una multiplicidad de normas, lo que genera no solo una mayor dificultad en su difusión y conocimiento, sino un menor reconocimiento en relación con otros derechos laborales que sí están reconocidos por normas con mayor rango legal.

Los desafíos para la seguridad y la salud en el trabajo

Las transformaciones que está experimentando el mundo del trabajo tienen importantes repercusiones para la SST. Los cambios tecnológicos, demográficos, organizativos y climáticos están afectando ya las condiciones de seguridad y de salud de millones de trabajadores en el mundo. En algunos casos, estas modificaciones supondrán oportunidades, con la reducción e incluso desaparición de algunos riesgos laborales. Sin embargo, otros riesgos están apareciendo o se están incrementando. Por ejemplo, de acuerdo con las estadísticas de los países más industrializados, se está produciendo una reducción de los accidentes del trabajo, pero un incremento exponencial de las enfermedades profesionales, particularmente las causadas por riesgos psicosociales, ergonómicos y por la exposición a productos químicos. En otros países, los trabajadores y los empleadores deberán seguir afrontando riesgos tradicionales, como las caídas desde altura, los accidentes por golpe de calor, las neumoconiosis o el cáncer profesional. También deberán prepararse para evitar nuevos riesgos como consecuencia del uso de nanotecnologías, cuyos efectos todavía no han sido estudiados en profundidad.

Las cifras de siniestralidad de algunos países ya apuntan a estos problemas en América Latina. Por ejemplo, en Chile se redujeron sustantivamente los accidentes de trabajo registrados, que pasaron de una tasa del 4,9 por cada 100 trabajadores protegidos en 2012 a 3,1 en 2018. Por el contrario, el número de enfermedades profesionales reconocidas ha crecido desde 4.432 casos en 2011 a 6.911 en 2018, correspondiendo el 36% de estos últimos a trastornos de salud mental.

1 Argentina: Ley N° 19.587/1972; Perú: Ley N° 29.783/2011; Paraguay: Ley N° 5.804/2017.

Es importante recordar que la finalidad de la salud en el trabajo es “la promoción y mantenimiento del más alto grado de bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todos los trabajos; la prevención entre los trabajadores de las dolencias causadas por las condiciones de trabajo” (Comité Mixto OIT/OMS, 1995). En este sentido, ya en 1981, el Convenio núm. 155 definía a la salud vinculada con el trabajo como aquella que “abarca no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedad, sino también los elementos físicos y mentales que afectan a la salud y están directamente relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo”.

Por tanto, pareciera que uno de los grandes desafíos en el futuro para la SST, particularmente en América Latina, será la prevención de los riesgos psicosociales y el cuidado de la salud mental de los trabajadores. Una adecuada organización del trabajo, de los ritmos y las cargas, una reducción en el tiempo de trabajo y un estricto respeto por los tiempos de descanso de los trabajadores, el reconocimiento al derecho a la desconexión digital, la mayor flexibilidad y la conciliación de la vida personal y laboral, así como la prevención de la violencia y el acoso, son hoy necesidades imperiosas para garantizar la salud laboral.

La seguridad y la salud en el trabajo como derecho fundamental

Por último, se debe hacer referencia a la recomendación que la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo hiciera en su informe de enero del 2019 con el fin de que la SST fuera reconocida como un principio y un derecho fundamental del trabajo, en línea con lo ya señalado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículos 3 y 25) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (artículo 7b). Este eventual reconocimiento supondría que la seguridad y la salud laboral adquirirían el mismo carácter que la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, ya reconocidos por la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998). Aunque pudiera resultar obvio, es importante recordar que cuando hablamos de seguridad y de salud laboral hablamos de la vida, de la integridad y de la salud de las personas, por lo que está en juego un atributo inalienable con un valor supremo dentro de la escala de los derechos humanos.

Por ese motivo, hoy más que nunca, este tema merece una acción decidida para que, en un futuro muy próximo, la seguridad y la salud de los trabajadores sea considerada por la OIT como un principio y un derecho fundamental, siguiendo la recomendación de la citada Comisión. Mientras que millones de trabajadores en el mundo mueran, se accidenten o se enfermen por causa de su trabajo, no puede haber un derecho más fundamental.

* *Carmen Bueno, Especialista en Seguridad y Salud en el Trabajo, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.*

Referencias bibliográficas

OIT (2016). *Estrés en el trabajo: Un reto colectivo*. Disponible en: https://www.ilo.org/---protrav/documents/publication/wcms_473270 (Ginebra, OIT).

- (2019a). *Trabajar para un futuro más prometedor. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*. Disponible en: <https://www.ilo.org/topics/future-of-work/brighter-future/lang--es> (Ginebra, OIT).

- (2019b). *Seguridad y salud en el centro del futuro del trabajo. Aprovechar 100 años de experiencia*. Disponible en: https://www.ilo.org/events/safeday/WCMS_687617/lang--es (Ginebra, OIT).

Superintendencia de Seguridad Social (2019). *Informe anual. Estadísticas de Seguridad Social 2018*. Disponible en: http://www.suseso.cl/605/articulos-578297_recurso_2.pdf (Santiago, Superintendencia de Seguridad Social).

12 | Jornaleros digitales y trabajadores a domicilio de vestuario: ¿modernidad o vuelta al pasado?

Gerhard Reinecke

Introducción

María tiene 55 años y es costurera a domicilio en una comuna pobre en Santiago de Chile. Hace diez años empezó a trabajar en su casa para poder cuidar a su mamá, que tiene una enfermedad terminal. Confecciona vestimentas para tres colegios y ha reclamado que le hagan un contrato de trabajo, pero sin éxito. Trabaja para los colegios desde el mes de junio para tener todo listo en marzo. El resto del tiempo, pega cierres, hace arreglos de ropa e hilvanes.

Juan tiene 24 años y hasta hace cinco meses era funcionario público en Venezuela. Por la crisis económica, decidió ir a Chile. Salió de Venezuela en bicicleta y tardó 28 días en llegar. Una vez allí, la misma bicicleta le sirvió para trabajar en el servicio de *delivery* Rappi durante algunos meses. Para lograr mejores ingresos, empezó a trabajar como conductor utilizando la plataforma digital Uber. Sin embargo, como todavía no tenía documentos en Chile, tuvo que pagar para usar la cuenta de otro chofer registrado. También tiene que pagar cada día por el auto que está usando. Así y todo, está contento por los ingresos que logra obtener, pues le permiten comer y salir ocasionalmente con su novia. A veces trabaja hasta 18 horas por día. Está consciente de que su situación es vulnerable porque algún pasajero podría denunciarlo. También está sujeto a las fiscalizaciones que efectúa la Policía, con el agravante de tener una condición migratoria no regularizada.

Aparentemente, María y Juan viven en dos mundos bien distintos. Sin embargo, comparten varios problemas, como no tener a un empleador identificado a quien reclamar y su situación indefinida respecto de su dependencia o subordinación en el trabajo.

¿Asalariado o por cuenta propia? Bases conceptuales y antecedentes históricos

Si bien las nuevas modalidades no estándar de empleo se distinguen de las antiguas en aspectos muy importantes, comparten un elemento central: la duda en torno a la existencia de una relación de trabajo dependiente. Para una efectiva regulación, es imprescindible saber, primero, si se trata de una relación de trabajo dependiente o independiente. La respuesta a esta pregunta es compleja para muchas de las formas no estándar de empleo, sean estas nuevas o antiguas, debido a que combinan elementos asociados con un trabajo dependiente con otros elementos asociados a ser independiente. Segundo, en caso de que se haya constatado una relación de trabajo dependiente, se trata de saber quién es el empleador. Este aspecto también es complejo debido a la posible existencia de relaciones triangulares de trabajo donde pueden participar distintos tipos de intermediarios (“enganchadores” o reclutadores, plataformas, contratistas o subcontratistas) que asumen parte de las responsabilidades que tradicionalmente se asocian a la figura del empleador.

Las formas de empleo que causan dudas a la hora de determinar si se trata de trabajo asalariado o por cuenta propia no son un fenómeno reciente, sino que han acompañado a la OIT en toda su labor a lo largo de sus cien años de existencia. Dos de estas formas son el trabajo a domicilio y el trabajo de jornaleros mediante un “enganchador”, ya sea humano o virtual. Este problema no cambió con las innovaciones tecnológicas, pero se agregaron nuevos desafíos, ya que, con el reemplazo de los “enganchadores” tradicionales por plataformas digitales, el alcance espacial y de personas es muy superior.

El trabajo a domicilio no solo es un fenómeno antiguo, sino también una preocupación entre los hacedores de políticas respecto de cómo enfrentarlo. A nivel internacional, al inicio del siglo XX, el trabajo a domicilio se veía como trabajo asalariado que requería ser regulado para evitar situaciones de explotación y abusos. Así, el Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), menciona en forma explícita el trabajo

a domicilio en su primer artículo. Esta preocupación también existió tempranamente en América Latina, lo que se refleja en un documento de 1907 acerca del trabajo a domicilio en Chile, que describe una situación que se mantiene vigente hasta la actualidad:

Desde luego, la condición de los obreros a domicilio es siempre más penosa que la condición de los obreros que trabajan en los talleres o establecimientos industriales. Nadie ignora que la duración del trabajo de las modistas, aparadoras, bordadoras, camiseras, costureras de ropa blanca, hilanderas, etc., es tal que en muchas ocasiones se prolonga hasta media noche, a fin de reunir el salario mínimo necesario para la vida (Ministerio de Industria y Obras Públicas, 1907, p. 40).

A inicios del siglo XX, el trabajo a domicilio también fue una preocupación importante para el movimiento sindical, incluso a nivel internacional. Los sindicatos obreros organizaron en 1910 el Primer Congreso Internacional de los Trabajadores a Domicilio en Bruselas, seguido por otro en Zúrich, en 1912, en el que incluso se aprobó una resolución que contenía un proyecto de ley “modelo” como propuesta sobre cómo regular esta forma de empleo (Caffarena, 1924; *Bureau of Labor Statistics*, 1920).

Varios países de la región regularon tempranamente los salarios y otras condiciones de los trabajadores a domicilio, por ejemplo, Argentina, Colombia y Perú en 1918, Chile en 1931, Uruguay en 1934 y Bolivia en 1942. En general se buscaba que el salario de los trabajadores a domicilio se calculara en forma análoga al salario recibido por un trabajador en una fábrica o en un taller por el mismo trabajo. También quedaron documentados los esfuerzos de varios países para crear órganos administrativos encargados de la fiscalización del trabajo a domicilio (OIT, 1939; Caffarena, 1924; Brandi, 2007).

Ya en el siglo XXI, en América Latina se ha generalizado el desarrollo de plataformas digitales para servicios de transporte como Uber, para repartidores como Glovo y compras como Cornershop. Al igual que en el caso del trabajo a domicilio, una de las cuestiones que genera mayor controversia es determinar si se trata de un empleo independiente o asalariado.

Entre las características que indicarían que hay autonomía, se destaca, en primer lugar, que no se trabaja una jornada completa o parcial habitual, sino que el tiempo trabajado es muy variable de un día al siguiente. Desde las plataformas se indica que las personas trabajan el tiempo que desean y

que pueden organizar sus propios horarios de trabajo, tal como lo hacen los trabajadores por cuenta propia.

En segundo lugar, el trabajo con una plataforma no es de carácter exclusivo. Una persona puede trabajar para una plataforma una parte de su jornada y el resto para otra u otras plataformas. Así, este tipo de trabajo a veces es una actividad secundaria que le permite al trabajador ganar un ingreso adicional a su empleo principal.

En tercer lugar, el trabajador de plataforma dispone de un capital de trabajo en su computadora, teléfono celular, bicicleta, moto o automóvil, que utiliza para ponerse en contacto con la plataforma y dar el servicio al cliente final. Por tanto, así como lo hacen muchos trabajadores independientes, los trabajadores de plataformas estarían haciendo una inversión de su parte para poder realizar el servicio.

En síntesis, los trabajadores de plataformas son quienes organizan su trabajo a partir de sus propias necesidades; su tiempo de trabajo depende –por lo menos en parte– de ellos mismos; su dedicación no necesariamente es exclusiva para una sola plataforma y pueden cambiarse en cualquier momento si así lo desean; y son quienes deciden cuál será su aporte de capital para realizar el servicio.

Pero hay otra serie de características que estarían indicando una relación de dependencia entre el trabajador y la plataforma. Algunas plataformas realizan procesos de selección de colaboradores que se asemejan a los procesos de selección de personal que llevan adelante las empresas más tradicionales. Se suma a esto que, luego de dicho proceso, en algunas empresas sigue una capacitación de los colaboradores. En numerosos casos, las plataformas entregan a los trabajadores materiales que identifican a la empresa y los obligan a utilizarlos durante la prestación de los servicios.

En general, la plataforma organiza todo el proceso. El trabajador solo se relaciona con el cliente final por medio de la plataforma, que media en las comunicaciones entre ambos. La plataforma realiza una supervisión muy estrecha durante todo el servicio y cada una de las acciones genera registros que son evaluados constantemente. También establece en forma unilateral el precio del servicio para el cliente final y el pago que corresponde al trabajador que lo brinda en función de las variables que estime más pertinentes.

Además de estas características que son explícitas, puede haber otras que están encubiertas en el algoritmo incorporado a la aplicación y que son desconocidas por el trabajador. Por ejemplo, un trabajador que se ponga a disposición en los momentos de baja demanda de servicio o por cortos períodos de tiempo puede ser penalizado por el algoritmo en muchas de las plataformas, frente a otro trabajador que ofrece sus servicios en los puntos más altos de la demanda y que está disponible durante largos períodos. Otra característica que estaría encubierta en el algoritmo tiene que ver con la capacidad del trabajador de aceptar o rechazar un pedido. En la medida que un trabajador rechace un pedido que le resulta poco rentable, será penalizado por el algoritmo, que lo postergará con relación a otros trabajadores que siempre aceptan cualquier pedido.

Por tanto, tres características principales de la autonomía, como son la libertad de elegir si se acepta o no un pedido, de hacer la jornada que le resulta más conveniente y de poder participar en la determinación del precio del servicio, estarían seriamente condicionadas o limitadas por los criterios incorporados en el algoritmo. Su funcionamiento no es aleatorio ni es neutro respecto del comportamiento del trabajador, sino que, por el contrario, persigue que los trabajadores se ajusten a las necesidades de la plataforma por medio de incentivos o penalizaciones.

Enfoques de regulación e inspección: lograr el trabajo decente en las formas no estándar de empleo

En casi todas las legislaciones laborales, la existencia de una relación laboral se define por una combinación de elementos de control del empleador y subordinación o dependencia del trabajador. En la realidad, existen numerosas situaciones donde existen un control y una subordinación, pero este control no es ejercido de una forma directa, inmediata y completa como en una relación de trabajo estándar que se desarrolla en un establecimiento de la empresa que emplea al trabajador (Casale, 2011).

El trabajo a domicilio manufacturero y el de jornaleros digitales en plataformas tienen elementos que apuntan a una relación dependiente de trabajo asalariado, mientras que otros elementos se asemejan más a una relación independiente de trabajo por cuenta propia. El informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de la OIT hace algunas recomendaciones que podrían ser útiles para estas actividades (OIT, 2019), como por

ejemplo: garantizar la dignidad de las personas que trabajan “por llamada”, de manera que realmente tengan opciones de flexibilidad y control de sus horarios, requiriendo medidas de reglamentación apropiadas que establezcan un número mínimo de horas garantizadas y previsibles; y garantizar la representación colectiva de los trabajadores y los empleadores mediante el diálogo social como bien público, incluyendo a quienes están involucrados en la economía de las plataformas.

Para la exitosa implementación de estas recomendaciones es esencial avanzar en la definición básica del estatus legal de los trabajadores, y así poder determinar cuáles son sus derechos laborales y quién es responsable de que se cumplan. En la región existen algunos ejemplos de regulación y de implementación que vale la pena destacar. Por ejemplo, la inspección de Colombia cuenta con un programa de identificación y combate de relaciones laborales ambiguas y disfrazadas en las cadenas de suministro de bienes y servicios, que trata de identificar situaciones de intermediación laboral que esconden, por medio de la subcontratación, prácticas abusivas de cesión ilegal de mano de obra (Bueno, 2018).

En Argentina, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece que los repartidores de los servicios para empresas de *delivery* deben ser trabajadores dependientes. Sin embargo, aún no se ha logrado la efectiva implementación de la ley, por lo que ha habido varias causas legales. Respecto de las experiencias en la región sobre la actuación de la inspección del trabajo, en abril de 2019, un fallo judicial ordenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires prohibir la actividad en bicicleta de las plataformas Rappi, Pedidos Ya y Glovo, por no contar con normas básicas en materia de seguridad. Se constató, además, que los trabajadores se encuentran en una situación de vulnerabilidad e informalidad. En Uruguay se logró la formalización de todos los choferes que se desempeñan bajo las aplicaciones Uber y Cabify, pero se definió en este caso que no se trataría de trabajadores dependientes, sino de entidades empresariales independientes con el registro para fines de pago de impuestos y afiliación al sistema de seguridad social (AISS, 2017).

En resumen, si bien muchos de los desafíos actuales para el trabajo decente con el surgimiento de nuevas formas de trabajo no estándar, como los trabajadores de plataformas, son sorprendentemente similares a los desafíos históricos a lo largo de los cien años de existencia de la OIT, sin duda hay dimensiones nuevas para las cuales las soluciones recién están en desarrollo.

De estas soluciones dependerá el bienestar de María y Juan, así como de millones de otros trabajadores, tanto de América Latina y el Caribe como del resto del mundo.

* *Gerhard Reinecke, Especialista en Políticas de Empleo, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.*

Referencias bibliográficas

- AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social) (2017). “Uruguay: Banco de Previsión Social. Formalización de empresas y trabajadores de economías compartidas (transporte de pasajeros que brindan servicios mediante aplicaciones móviles: Uber, Cabify, EasyGo)”, en *Premio de Buenas Prácticas de la AISS. Américas 2017* (Ginebra, AISS).
- Bueno, C. (2018). “Inspecciones de trabajo”, en J. M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana (eds.), *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos* (Lima, OIT).
- Brandi, P. (2007). *El trabajo a domicilio*, Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales (Santiago, Universidad de Chile).
- Bureau of Labor Statistics (1920). “Historical survey of international action affecting labor”, en *Bulletin of the United States Bureau of Labor Statistics*, N° 268 (Washington, D.C., Bureau of Labor Statistics).
- Caffarena, E. (1924). “El trabajo a domicilio”, en *Boletín de la Oficina del Trabajo*, vol. 14, N° 22 (Ginebra, OIT).
- Casale, G. (2011). “The employment relationship: A general introduction”, en G. Casale (ed.), *The employment relationship. A comparative overview* (Ginebra, OIT).
- Ministerio de Industria y Obras Públicas (1907). *La Oficina de Estadística del Trabajo* (Santiago, Ministerio de Industria y Obras Públicas).
- OIT (1939). *Informe acerca de las medidas tomadas para dar cumplimiento a las resoluciones adoptadas por la Conferencia de Santiago de Chile*, Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo en La Habana (Ginebra, OIT).
- (2019). *Trabajar para un futuro más prometedor* (Ginebra, Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, OIT).

13 | El trabajo doméstico remunerado en América Latina: avances y retos para la protección de una ocupación eminentemente femenina

María Elena Valenzuela y Jacobo Velasco

Historia y presente del trabajo doméstico en América Latina

Todas las sociedades requieren para su funcionamiento básico que se garanticen tanto la producción como el cuidado de la vida individual y colectiva. El trabajo de cuidado implica aquellas actividades físicas, mentales y emocionales necesarias para la generación, crianza y socialización de niños y niñas, así como el mantenimiento de las familias y las personas desde la infancia hasta la vejez. Es un trabajo fundamentalmente relacional y asignado a las mujeres como una responsabilidad naturalmente femenina (Brites, 2007). En estas condiciones, puede ser realizado de forma no remunerada, es decir, como una “obligación” que asumen por lo general las mujeres respecto de los miembros de su hogar; o remunerada por medio de la contratación, también casi siempre de una mujer, para actividades de servicio, cuidado y preocupación por los miembros de la familia. La noción de cuidado supone de tal modo tareas realizadas esencialmente por mujeres, tanto por miembros de la familia o mediante la contratación de servicios personales. Además de ser concebida como una actividad femenina, tiene escaso reconocimiento y valoración social.

El trabajo reproductivo que realizan las mujeres permaneció por muchos años invisible, tanto en la agenda pública como en los estudios académicos. La falta de reconocimiento social de dichas actividades como trabajo llevaba a clasificar a las mujeres dedicadas a las tareas de cuidado de la familia como inactivas y considerar a las mujeres que se integraban a la ocupación como fuerza de trabajo secundaria. En particular, el trabajo doméstico

remunerado (TDR) ha sido tratado como una categoría laboral híbrida: pese a tener relaciones laborales que por su naturaleza corresponden al trabajo asalariado, en la práctica ha funcionado con condiciones laborales propias del empleo informal. Ha contribuido a esto el lento proceso de equiparación de las condiciones del TDR con otros asalariados, así como la debilidad institucional para hacer cumplir la legislación que regula sus relaciones laborales. El TDR ha sido considerado también como una ocupación de baja productividad, asociado a la generación de productos o servicios tangibles, sin reconocer que facilita que los miembros del hogar puedan participar en el trabajo remunerado.

El TDR ha sido particularmente simbólico de los desafíos que la inserción laboral ha tenido para las mujeres en América Latina dado que es una de las categorías ocupacionales femeninas más importantes, aunque, como se señaló, con escaso reconocimiento y valoración social. En 2017 representaba el 14,6% del total de las trabajadoras ocupadas en América Latina (OIT, 2018). Históricamente, concentró a mujeres pobres y con menor nivel de educación, muchas de ellas indígenas y afrodescendientes. Por muchos años fue la puerta de entrada al mundo laboral de mujeres jóvenes que migraban del campo a la ciudad en busca de ingresos para ellas y sus familias. Sus condiciones laborales estaban marcadas por la precariedad, las largas jornadas laborales, los bajos salarios y la discriminación. Por lo general, los marcos laborales para proteger a las trabajadoras domésticas remuneradas les otorgaban menos derechos que al resto de los trabajadores asalariados y, a pesar de esto, los niveles de incumplimiento han sido tradicionalmente altos (Valenzuela y Mora, 2009).

Sin embargo, recientemente se han generado importantes cambios en el marco normativo que rige al TDR. En particular, la adopción del Convenio núm. 189 sobre trabajadores y trabajadoras domésticas en 2011 marcó un hito en el reconocimiento del carácter laboral de esta ocupación y los derechos que corresponden a quienes la desempeñan.

América Latina, al igual que el resto del mundo, enfrenta hoy una crisis de los cuidados, por lo que la discusión sobre el TDR es particularmente importante. El incremento en la participación laboral de las mujeres no ha ido acompañado de una redistribución de los tiempos dedicados al cuidado de la familia entre hombres y mujeres. A esto se añade el impacto de los cambios en la organización y en los tiempos de trabajo, la falta de inversiones públicas

para proveer servicios de cuidado, lo que, sumado a la concentración urbana que demanda largos tiempos de desplazamiento, ha generado una presión aún mayor en las mujeres y los hombres ocupadas/os para responder a las crecientes demandas de cuidado. En el marco de políticas fiscales restrictivas, se ha tendido además a poner en el ámbito privado de las familias la responsabilidad de resolver las demandas de cuidado de niños y niñas, adultos mayores, personas discapacitadas y enfermos. Esto, en la práctica, ha aumentado las desigualdades, ya que solo las familias de mayor nivel de ingreso pueden contratar apoyo para enfrentar las necesidades de cuidado, mientras la mayoría de los hogares –entre ellos los que tienen trabajadoras domésticas– no están en condiciones de afrontar este déficit de cuidado.

Cambios estructurales del trabajo doméstico remunerado

La composición de la fuerza de trabajo que se ocupa en el TDR y en las modalidades en que se ejerce esta ocupación ha experimentado cambios importantes. Aun cuando sigue siendo desempeñada casi exclusivamente por mujeres, la edad promedio de las trabajadoras ha ido aumentando. Las mujeres jóvenes –con mayor nivel de educación– prefieren otras opciones laborales, ya que las tareas asociadas al TDR en general aún tienen peores condiciones laborales y todavía están estigmatizadas. Además, en algunos países de la región, el TDR se ha convertido en un nicho importante para mujeres migrantes.

Por otra parte, las modalidades tradicionales del TDR han tendido a cambiar hacia formas de trabajo acordes con relaciones laborales más modernas. En la actualidad, la gran mayoría de las trabajadoras se desempeña puertas afuera y una creciente proporción trabaja para más de un empleador. La duración de sus jornadas laborales ha disminuido, asemejándose más a las del resto de los trabajadores asalariados. En materia de los servicios que proveen, se está dando una creciente especialización y algunas asumen responsabilidades que en otros contextos corresponden a trabajadoras calificadas de áreas como salud o enseñanza. Adicionalmente, la irrupción de la economía digital también está impactando sobre los procesos de búsqueda de trabajo y ya se han creado plataformas digitales que ofrecen servicios domiciliarios de limpieza y cuidado de personas. Además, factores asociados a la mayor demanda por trabajo doméstico y marcos legales que otorgan mayor protección han sido claves para mejorar sus condiciones laborales.

Los salarios en el TDR se han incrementado a una tasa mayor que la del resto de las mujeres ocupadas, impulsados en muchos casos por los aumentos en el salario mínimo, por lo que esta ocupación ha adquirido en los últimos años un mayor nivel de reconocimiento.

El rol de las organizaciones de trabajadoras domésticas

El papel de las organizaciones de trabajadoras domésticas ha sido relevante en este proceso de transformación. América Latina cuenta con una rica tradición de organización de las trabajadoras domésticas remuneradas. A mediados del siglo XX ya existían organizaciones en varios países de la región (Chile, Argentina y Brasil), que buscaban un trato digno y condiciones mínimas de trabajo para esta ocupación. Las organizaciones fueron evolucionando, al mismo tiempo que aumentaba el número de países que contaban con ellas. En 1988 se creó la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar (CONLACTRAHO), que actualmente agrupa a 23 organizaciones de 14 países de la región. Con el apoyo de la OIT, en 2005, se realizó el primer encuentro regional entre representantes de las organizaciones en el marco de la CONLACTRAHO y de organizaciones sindicales (Comité Continental de Mujeres de la ORIT). Este encuentro concluyó con un acuerdo en que hacían un llamado conjunto a la OIT para adoptar un Convenio internacional para proteger sus derechos.

Pese a las dificultades para articularse, debido a los factores de aislamiento y dispersión que caracterizan al sector, las organizaciones de trabajadoras domésticas a nivel nacional y regional se han movilizado exitosamente para promover cambios en la legislación y en las políticas nacionales. Un logro importante ha sido establecer procesos de negociación colectiva en Uruguay, la Argentina y el municipio de San Pablo (en Brasil). Uruguay desempeñó un papel pionero, al realizar la primera ronda de negociación colectiva de trabajo doméstico en 2008, en un proceso no exento de dificultades. A pesar de que la ley adoptada en 2006 incorporaba por primera vez al sector de trabajo doméstico al proceso de negociación colectiva, pasaron dos años para efectuarlo debido a la ausencia de contraparte empleadora, rol que asumió la Liga de Amas de Casa. El apoyo técnico brindado por la OIT junto con otros actores contribuyó a fortalecer tanto a las representantes sindicales como del sector empleador. Desde esa fecha se han realizado varias rondas de negociación, que han establecido salario por categoría y otras condiciones laborales.

La importancia del Convenio núm. 189 en América Latina

El Convenio núm. 189 y la Recomendación núm. 201 de la OIT (2011) reconocen a los trabajadores domésticos el respeto de sus derechos fundamentales y el derecho a disfrutar condiciones laborales no inferiores respecto de otros trabajadores en relación de dependencia. El Convenio núm. 189 destaca además el reconocimiento del derecho de asociación y la posibilidad de suscribir convenios colectivos. También hace hincapié en su acceso a la justicia laboral y en su necesidad de contar con inspección laboral. En virtud de su contenido y directrices, el Convenio núm. 189 se convirtió en una guía para el reconocimiento de los derechos laborales de las trabajadoras domésticas en un marco de igualdad respecto del resto de trabajadores en relación de dependencia.

Si bien en varios países de la región se venían produciendo diversas modificaciones legales para ampliar sus derechos con anterioridad a la adopción del Convenio núm. 189, América Latina ha ejercido el liderazgo en materia de ratificación y protección legal de las trabajadoras domésticas. De los 29 países que han ratificado este Convenio, 16 son de América Latina y el Caribe; ocho países de Europa, cuatro de África y apenas uno de Asia. Uruguay fue el primer país a nivel mundial en suscribir el Convenio núm. 189 en 2012. Posteriormente, Nicaragua, Bolivia, Ecuador y Guayana lo hicieron en 2013; Costa Rica, Argentina y Colombia en 2014; Chile, Panamá y República Dominicana en 2015; Jamaica en 2016 y Brasil, Perú y Granada en 2018.

El Convenio núm. 189 establece con claridad las condiciones laborales básicas que se deben aplicar para esta ocupación. Su ratificación ha llevado a varios países a impulsar reformas en la legislación laboral con el fin de adecuarla a los principios que este plantea, acercando o equiparando los derechos al resto de los asalariados. Entre los principales avances para eliminar la discriminación y equiparar derechos está la normativa referente al tiempo de trabajo y la fijación de límites máximos a la jornada semanal y diaria. En ocho países la normativa vigente equipara la jornada máxima al resto de los asalariados (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y en un número mayor establece la obligatoriedad de pausas o descansos durante la jornada diaria. En ocho países el salario mínimo está equiparado al salario mínimo nacional (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Colombia, Guatemala, Nicaragua y Paraguay), en tanto en

dos países el salario mínimo se fija mediante un proceso de negociación colectiva (Argentina y Uruguay). Si bien en varios países se permite el pago en especie para las trabajadoras que habitan en la vivienda de sus empleadores, en la mayoría no se considera parte integrante de la remuneración, con lo que no afecta sus salarios. En 11 países las reformas incluyen la obligación del pago de horas extraordinarias, aunque en algunos casos se limitan a las horas trabajadas en días feriados o de fin de semana. Adicionalmente, las reformas han tendido a eliminar discriminaciones al acceso de la seguridad social.

El proceso de ratificación del Convenio núm. 189 también ha contribuido a modificar el marco normativo que rige al trabajo doméstico remunerado en varios países de la región durante la década de 2010. En particular, se destacan las reformas que se implementaron en Argentina (2013), Brasil (2013, 2015), Chile (2014) y Paraguay (2015), que incorporan buena parte de las recomendaciones del Convenio o generan adecuaciones novedosas al marco general que norma a los trabajadores en relación de dependencia. Junto con estas reformas, sobresalen avances recientes en el marco legal de las trabajadoras domésticas. En 2018 la Corte Suprema de México calificó como “inconstitucional” el no registro de las trabajadoras domésticas en el Instituto Mexicano del Seguro Social y determinó la obligatoriedad de la afiliación de dos millones de trabajadoras domésticas mexicanas en el plazo de tres años. En Paraguay, la obligación del pago del salario mínimo nacional fue decretada por ley en junio de 2019.

Los desafíos para el trabajo doméstico remunerado

Contratar los servicios de una trabajadora doméstica remunerada es la estrategia de muchos hogares de ingresos medio-altos y altos en la región para resolver sus necesidades de cuidado, permitiendo a sus miembros adultos desempeñarse en ocupaciones bien remuneradas. Si bien en los últimos años se ha producido un creciente reconocimiento y profesionalización de este trabajo y se han llevado a cabo cambios en los marcos legales para equiparar sus derechos y mejorar sus condiciones laborales, el TDR es todavía una de las ocupaciones con menores salarios, mayores niveles de informalidad y menor cobertura de seguridad social. El TDR en América Latina debe ser parte de una política integral de cuidados, que asuma tanto las condiciones laborales de las trabajadoras como las condiciones para su profesionalización

y reconocimiento social. Junto con este objetivo, los esfuerzos institucionales y de políticas deben realizar acciones complementarias para responder a las necesidades de cuidado de toda la población y no solo de parte de quienes están en condiciones de contratar los servicios de TDR. Frente a la disminución del flujo de ingreso de jóvenes al TDR y al posible incremento de trabajadoras migrantes a este sector, se abre el interrogante respecto del futuro de esta ocupación.

* *María Elena Valenzuela, ex-funcionaria de la OIT. Especialista en políticas de empleo y género.*

* *Jacobo Velasco, Oficial Nacional de Información Laboral, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.*

Referencias bibliográficas

Brites, J. (2007). “Afeto e desigualdade: Gênero, geração e classe entre empregadas domésticas e seus empregadores”, en *Cadernos Pagu*, N° 29, pp. 91-109. (Campinas, Núcleo de Estudios de Género, Universidade Estadual de Campinas).

OIT (2018). *Panorama Laboral 2018* (Lima, OIT). Valenzuela, M. E. y C. Mora (eds.) (2009). *Trabajo doméstico: Un largo camino hacia el trabajo decente* (Santiago, OIT).

Valenzuela, M. E. y C. Mora (eds.) (2009). *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente* (Santiago, OIT).

14 | Pobreza, desigualdad y el fenómeno del “trabajador pobre”

Luis Beccaria y Roxana Maurizio

Las implicancias distributivas de la situación laboral de los países han estado tradicionalmente presentes entre las preocupaciones de la OIT en sus análisis de los mercados laborales de las naciones en desarrollo, y de los de América Latina en particular. Desde los escritos del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de los años setenta, se enfatizaba que la muy concentrada distribución del ingreso en la región —más precisamente, de la distribución de las remuneraciones— respondía en parte a la marcada diferenciación de su estructura ocupacional, que reflejaba, con diferente intensidad, los niveles de subocupación que caracterizaban a esas economías.

Pero ese rasgo de la situación laboral no solo amplía las brechas de ingresos entre los empleados en diversos grupos ocupacionales, sino también contribuye a explicar la elevada presencia de aquellos con remuneraciones muy reducidas que no les permiten acceder, a ellos ni a sus hogares, a los bienes y servicios que satisfacen las necesidades básicas. La pobreza absoluta y la desigualdad relativa de los ingresos del trabajo se encuentran, entonces, asociadas a mercados laborales estructuralmente insatisfactorios. En particular, el fenómeno del “trabajador pobre” evidencia que tener un empleo no es un reaseguro contra la pobreza en la región.

La falta de homogeneidad ocupacional no es una característica propia de los países en desarrollo, ya que en las naciones industrializadas también existen discontinuidades entre subconjuntos de trabajadores respecto de sus productividades, así como del tipo de relaciones laborales-categorías ocupacionales.

Sin embargo, resaltan las distinciones entre ambos casos en cuanto a la intensidad de estas brechas y a la presencia de ocupados no asalariados o, en otras palabras, los no típicamente asalariados.

En este sentido, la perspectiva del análisis de la OIT acerca de los mercados laborales se relaciona íntimamente con la tradición estructuralista latinoamericana, que, focalizando en lo sucedido sobre todo luego de la posguerra (y hasta fines de los setenta), había destacado la elevada diferenciación de productividades inter e intrasectoriales (Prebisch, 1949; Pinto, 1970). Esto estaba asociado a la insuficiente capacidad de las economías de la región de crecer sostenidamente y de generar puestos de trabajo con elevada productividad frente al crecimiento de la oferta laboral, en especial en las áreas urbanas. Una consecuencia de esto es que amplios sectores de la población activa de las ciudades tuviesen que generar sus ocupaciones, estableciendo unidades productivas pequeñas, de baja eficiencia y con un número reducido de trabajadores asalariados o, incluso, siendo unipersonales. Es importante resaltar que el énfasis en la importancia del subempleo encubierto en esas ocupaciones no significó que, en el caso de América Latina, el PREALC omitiese considerar que también el desempleo abierto era elevado en la región (PREALC, 1974).

Estas unidades pequeñas, que además de su baja eficiencia se caracterizaban por la ausencia de separación entre el capital y el trabajo, constituían lo que la OIT denominó el *sector informal de la economía*.

Ya en los setenta, varios trabajos del PREALC mostraban la relación entre pobreza y la ocupación en el sector informal. Así, a partir de evidencia sobre un conjunto de ciudades de la región, se señalaba que “los pobres de zonas urbanas se concentran en actividades que constituyen el sector informal” (Souza y Tokman, 1978).

Los asalariados que trabajan en unidades informales suelen no contar con ningún tipo de cobertura de las normativas laborales y de seguridad social, en tanto su evasión o elusión constituyen una de las estrategias de supervivencia de estas firmas. Esto significa decir que la mayoría de los ocupados en el *sector informal son trabajadores informales*.

Adicionalmente, en un contexto de insuficiente demanda de trabajo, las empresas del sector formal cuentan con facilidades “de hecho” para contratar a asalariados sin que se respeten las normativas laborales —son los asalariados

informales del sector formal-. Este conjunto de trabajadores dependientes precarios resulta amplio en América Latina, y son los que reciben menores remuneraciones que la de los asalariados formales y comparten algunos de los rasgos negativos de quienes se desempeñan en el sector informal. Esta diferenciación del conjunto de los asalariados del sector formal entre *trabajadores formales* (cubiertos por las normas laborales) y los *informales* (no cubiertos) constituye un desarrollo más reciente de la OIT, lo que puede explicar parte de la presencia de trabajadores del sector formal como miembros de hogares pobres.

¿Cuánto explican las calificaciones y el capital humano?

El énfasis en las características de la unidad productiva como uno de los factores explicativos de la desigualdad de las remuneraciones es cuestionado con frecuencia, en tanto se argumenta que las brechas de ingresos son resultado de las existentes en el “capital humano”. Aquellos trabajadores con reducida capacitación son los que están en su mayoría ocupados en los establecimientos de baja productividad, características que también comparten quienes se desempeñan precariamente en empresas del sector formal. En última instancia, por tanto, la mayor desigualdad del mundo en desarrollo obedecería a la mayor diferenciación en la oferta laboral en términos de su productividad, basada, a su vez, exclusivamente en la dotación de capital humano. La elevada presencia de pobreza asociada en buena medida a las muy bajas remuneraciones de un conjunto amplio de ocupados en el sector informal y de asalariados precarios (que muestra, por ejemplo, el estudio de Souza y Tokman, 1978) no sería más que el resultado de sus bajos niveles de calificación.

Efectivamente, la asociación entre ingresos y capital humano está presente en la región, cuyos países, de hecho, exhiben una distribución de estas dotaciones más desigual que la del mundo desarrollado (ver, por ejemplo, Castelló-Climent y Doménech, 2014). A su vez, los ocupados de baja calificación están sobrerrepresentados en el empleo del sector informal y entre los asalariados formales precarios. Esta evidencia, sin embargo, no es sustento, *per se*, para apoyar la visión fundada, en última instancia, en la teoría del capital humano. La contribución de la OIT y de otras perspectivas similares enfatiza que la dinámica que han experimentado las economías latinoamericanas, y su impacto en la demanda de trabajo, limita la mejora continua del

perfil de las calificaciones de sus trabajadores, y provoca cierta inflexibilidad de la distribución ante las reducciones de la concentración de los niveles de calificación que se han producido tendencialmente.

Más específicamente, esta perspectiva analítica ha cuestionado aquella más tradicional al destacar la significativa influencia de las variables ocupacionales en la determinación del ingreso. Precisamente, el PREALC/OIT ha contribuido al reconocimiento del efecto independiente de estos rasgos. Desde un punto de vista conceptual, se plantea que la baja productividad de las unidades informales no se deriva solo (o mayormente) del hecho de que sus trabajadores son menos productivos, sino que estas unidades tienen escasa eficiencia y rentabilidad por varias razones. Algunas de ellas son el bajo o inexistente uso de capital, una tecnología inadecuada y obsoleta, la dificultad para acceder a insumos y la competencia de empresas formales. Consecuentemente, estas unidades solo pueden generar ingresos bajos a los que allí trabajan (propietarios o asalariados). Es admisible insistir en que esas empresas se crean y subsisten porque las alternativas de ingresos superiores en el sector formal para quienes allí se desempeñan son muy reducidas o inexistentes. Si bien se ha puesto en discusión el grado de involuntariedad de la informalidad, con el consecuente cuestionamiento al significado de la brecha de ingresos monetarios, parece haber evidencia suficiente acerca de la presencia de un segmento de trabajadores independientes que efectivamente encuentran un “refugio” trabajando en un establecimiento informal.

La heterogeneidad de las unidades productivas

La relevancia de las características de la unidad productiva en la determinación de los ingresos no solo ha sido planteada a partir de la argumentación conceptual, sino que en América Latina el PREALC ha sido pionero en ofrecer evidencia empírica directa acerca de la presencia de brechas entre los ingresos de personas de igual nivel de capital humano pero que trabajan en firmas de diferentes características. Una referencia obligada en este sentido es el artículo de Souza y Tokman (1978), ya citado, que concluye que “existe segmentación en los mercados de trabajo, en el sentido de que las brechas de ingreso no se explican solamente en funciones de las diferencias en las características personales, sino también por las diferencias que se registran en las unidades productivas en las que se ocupan”.

También la OIT ha destacado, desde las contribuciones originales en la región, que el sector informal es heterogéneo e incluye unidades productivas con distintos grados de subocupación, esto es, con diferencias en los niveles de eficiencia-productividad. Esta diferenciación en la productividad da lugar también a heterogeneidades en los ingresos que se generan. Consecuentemente, no todos sus trabajadores reciben remuneraciones tan bajas que los hagan caer en la pobreza. De cualquier manera, investigaciones más cercanas en el tiempo han mostrado que, en general, sus remuneraciones se ubican en la parte baja de la distribución.

Otros factores: la estabilidad macroeconómica, la protección social y las formas atípicas de empleo

Si bien todo el período de posguerra se caracterizó por la diferenciación ocupacional y la elevada prevalencia que en general tuvo la informalidad en la estructura del empleo, la OIT estuvo alerta también a los cambios distributivos en la región ocasionados por dinámicas macroeconómicas de países individuales y fenómenos más generalizados. Algunos de ellos fueron la crisis de la deuda de los ochenta, los cambios de políticas orientados al mercado que comenzaron hacia mediados de la misma década (Klein y Tokman, 2000) y las políticas redistributivas que caracterizaron a ciertos países desde principios del siglo XXI. Más allá de una matriz distributiva de largo plazo influenciada por la estructura ocupacional, los niveles de la desigualdad también responden a las evoluciones de las economías, acentuando y reduciendo el grado de concentración. La dinámica de la informalidad en el contexto de dichos derroteros económicos puede o no constituir un factor que da cuenta de parte de las variaciones en los niveles de desigualdad y pobreza.

Las limitaciones que imponen las políticas de protección social han sido otro aspecto que se ha destacado e la influencia de la informalidad sobre la distribución. Esto obedece a que los países de América Latina, como en la mayoría de las otras regiones, han basado una parte significativa de los mecanismos de protección en los de tipo contributivo. La atención a la falta o pérdida de una ocupación, el aseguramiento de un nivel mínimo de remuneraciones o el derecho a recibir ingresos luego de haber alcanzado el fin de la vida activa han beneficiado generalmente a los trabajadores asalariados formales. Solo en las últimas dos décadas se han extendido en algunos países mecanismos no contributivos que cubren algunas de estas

situaciones para los trabajadores no asalariados y para los que no tienen (o no han tenido) cobertura de la seguridad social, que componen una parte mayoritaria del empleo del sector informal. Si bien estos dispositivos han mejorado el bienestar de los trabajadores informales, y de sus hogares, su impacto en la desigualdad o la pobreza suele ser escaso.

Más recientemente, incluso, la OIT ha focalizado su preocupación en la creciente presencia de ocupaciones, asociadas de alguna manera a empresas medianas y grandes (del sector formal), que pueden no ser informales de manera estricta, pero presentan signos más o menos intensos de precariedad. Estas abarcan desde las formas atípicas de empleo que cuentan con más tradición –aquellos a tiempo determinado o de jornada parcial– hasta las modalidades de uso creciente (aunque, todavía, en su mayoría en países desarrollados) como los contratos de cero hora o los trabajos asociados a las economías de plataforma. Estos puestos de trabajo en muchos casos son esporádicos, tienen horarios no determinados, ofrecen baja o nula cobertura de riesgos laborales y sus remuneraciones son menores a otros de similares calificaciones, pero plenamente formales. Estos y otros rasgos que caracterizan a estas ocupaciones generan, en conjunto, un mayor grado de inseguridad de ingresos para quienes se desempeñan en ellas, lo que los hace más proclives a caer en situaciones de muy bajos ingresos y pobreza.

Si bien la penetración de estas nuevas modalidades es todavía limitada en América Latina, se prevé que el panorama laboral de la región crecerá y se hará aún más heterogéneo. Se convertirá, probablemente, en una fuente adicional de trabajos precarios y de bajos ingresos, aunque aquellos asociados a la informalidad tradicional seguirán constituyendo el grupo más amplio de trabajos de baja calidad. Este es uno de los principales desafíos para reducir la pobreza y mejorar la distribución de los ingresos laborales y familiares.

* *Luis Beccaria, economista, profesor de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.*

* *Roxana Maurizio, Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP), Universidad de Buenos Aires, Argentina.*

Referencias bibliográficas

- Castelló-Climent, A. y R. Doménech (2014). *Human capital and income inequality: Some facts and some puzzles*, serie Documentos de Trabajo N° 12/28 (Madrid, BBVA Research).
- Klein, E. y V. Tokman (2000). “La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización”, en *Revista de la CEPAL*, N° 72 (Santiago, CEPAL).
- Pinto, A. (1970). “Naturaleza e implicaciones de la ‘heterogeneidad estructural’ de la América Latina”, en *El Trimestre Económico*, vol. 37, N° 145(1), pp. 83-100 (México, Fondo de Cultura Económica).
- PREALC (1974). “La política de empleo en América Latina: Lecciones de la experiencia de PREALC”, en *El Trimestre Económico*, vol. 41, N° 164(4), pp. 917-936 (México, Fondo de Cultura Económica).
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Documento E/CN.12/89 (Santiago, CEPAL).
- Souza, P. y V. Tokman (1978). “Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas”, en *El Trimestre Económico*, vol. 45, N° 179(3) pp. 737-766 (México, Fondo de Cultura Económica), julio-septiembre.

15 | Evolución y futuro de las políticas de empleo juvenil. Discusiones globales e implicaciones para América Latina

Juan Chacaltana y María Prieto

La evolución de los enfoques de las políticas de empleo juvenil

El desafío del empleo juvenil está en constante evolución, al igual que sus enfoques de políticas. Esto refleja parcialmente los debates y las visiones respecto del papel de los jóvenes en las sociedades, pero también las diferentes características de cada generación y sus situaciones cambiantes en el mercado laboral. En los últimos tiempos estamos presenciando un nuevo avance en esta evolución a la luz de los cambios dramáticos y exponenciales en los impulsores del futuro del trabajo, en particular las nuevas tecnologías. En estas circunstancias, es fundamental innovar en enfoques y herramientas de políticas para ayudar a potenciar las oportunidades y minimizar los riesgos de exclusión.

La ilustración 1 muestra la evolución de los principales instrumentos normativos de la OIT relacionados con la juventud a lo largo del tiempo, lo que refleja el cambio gradual hacia el reconocimiento del papel activo de los jóvenes en la sociedad.

Durante los primeros años de la OIT, por lo general los instrumentos iniciales no se orientaron específicamente a los jóvenes, aunque los tenían como los principales beneficiarios. Es el caso del Convenio núm. 3 de la OIT sobre la protección de la maternidad, los Convenios núms. 5, 7 y 10 de la OIT sobre edad mínima en la industria, en el trabajo marítimo y en la agricultura, respectivamente. Sin embargo, el primer instrumento de la OIT dirigido específicamente a los jóvenes fue el Convenio núm. 6 (1919) sobre el trabajo

Ilustración 1. Instrumentos de políticas relacionadas con la juventud de la OIT

2012

Resolución sobre la crisis del empleo juvenil. “Un llamado a la acción”

- Enfoque múltiple con medidas para fomentar el crecimiento en favor del empleo y la creación de empleo decente mediante políticas macroeconómicas, empleabilidad, políticas del mercado laboral, emprendimiento juvenil y derechos para abordar las consecuencias sociales de la crisis, al tiempo que se garantiza la sostenibilidad financiera y fiscal.

1998

Resolución sobre el empleo juvenil

- Los programas de empleo para jóvenes deben incluir estrategias de crecimiento equilibradas, participación de empleadores y organizaciones de trabajadores.
- También medidas para mejorar la formación y el empleo de los jóvenes

1970

Recomendación núm. 136 sobre programas especiales para la juventud

- Establece que estos programas sean para propósitos de desarrollo y específica condiciones que deben prevalecer.
- La participación debe ser voluntaria.

1935

Recomendación núm. 45 sobre el desempleo entre los jóvenes

- Aumentar la edad mínima de abandono escolar al menos a los 15 años, establecer centros especiales de empleo, organizar obras públicas para ayudar a los jóvenes desempleados.

1920

Convenios específicos de protección

- Convenio núm. 5: edad mínima.
- Convenio núm. 6: trabajo nocturno.

nocturno de los menores, que prohíbe el trabajo nocturno para las personas menores de 18 años.

En un principio, el enfoque habitual para promover el empleo juvenil fue por medidas del lado de la oferta, básicamente por medio de programas de capacitación. La Recomendación núm. 45 de la OIT (1935) se centró en el desempleo entre los jóvenes y declaró que aquellos “menores de 18 años (...) incapaces de encontrar un empleo adecuado deberían (...) estar obligados a continuar asistiendo a tiempo completo a la escuela hasta que el empleo adecuado esté disponible para ellos”. Para aquellos entre 18 y 25 años, “debería haber (...) centros de formación profesional” con asistencia voluntaria.

En la época de la postguerra, mediante el Convenio núm. 122, se enfatiza la necesidad de estimular el crecimiento económico y resolver los problemas de desempleo y subempleo. En el caso particular de los y las jóvenes, la Recomendación núm. 136 (1970) se refiere a los programas especiales para la juventud, que establece que deben ser “temporales” y “durante el servicio, los participantes deben recibir información y orientación para ayudarlos a tomar decisiones con respecto a su futuro ocupacional”.

Desde finales de la década de 1990, el énfasis se desplazó hacia un enfoque integrado de la política de empleo juvenil. La Resolución sobre el empleo juvenil de la OIT de 1998 reconoce que a los jóvenes les resulta cada vez más difícil ingresar al mercado laboral. También señala que el desempleo juvenil es solo una dimensión del problema general y generalizado de desempleo y subempleo, que no se puede resolver sin un aumento global del crecimiento económico y del empleo.

En 2005, la Resolución y las Conclusiones de la OIT relativas al empleo de los jóvenes establecen que “el desafío del empleo juvenil está vinculado a la situación general del empleo (...)” y “el desafío es atraer a los jóvenes al empleo sin desplazar a otros trabajadores”. Por tanto, uno de los desafíos clave es considerar los problemas intergeneracionales, en otras palabras, incluir un “enfoque de ciclo de vida” en las políticas. Esta Resolución es muy clara en cuanto a que el crecimiento económico creciente y sostenible es necesario, pero no suficiente para la generación de empleo sostenible. Por esta razón, se necesitan políticas complementarias, en particular “el desarrollo del emprendimiento” y “lograr que la educación responda mejor a las necesidades del mercado laboral (...)”.

En 2012, después de la crisis internacional, la OIT adoptó la Resolución sobre la crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción. Esta resolución solicita abordar la grave crisis de empleo juvenil con un “enfoque múltiple”, que incluye “medidas para fomentar el crecimiento en favor del empleo y la creación de empleo decente a través de políticas macroeconómicas, empleabilidad, políticas del mercado laboral, emprendimiento juvenil y derechos para abordar las consecuencias sociales de la crisis, al tiempo que se garantiza la sostenibilidad financiera y fiscal”.

A partir de una base de datos de la OIT relativos a unos 500 documentos de políticas de empleo juvenil en el período 1990-2015, puede concluirse que, los países, en sus documentos de política están tomando medidas cada vez más integradas. También se concluye que un número cada vez mayor de países están incorporando disposiciones para mejorar la coordinación de políticas, incluidas las consideraciones presupuestarias, y también tomando medidas para realizar más evaluaciones de impacto.

La evolución en América Latina

Esta evolución también se ha observado en América Latina. De acuerdo con Rodríguez (2011), al igual que en la agenda internacional, los primeros intentos estuvieron más relacionados con la capacitación de la mano de obra juvenil, que tendía a estar más “en el aula” que “en la práctica”.

Más tarde, en la década de los noventa, numerosos gobiernos implementaron los llamados programas “Joven” (el primero fue “Chile Joven”), una generación de intervenciones en materia de empleo orientadas explícitamente a los jóvenes excluidos (no cubiertos por la generación anterior de iniciativas), y con un claro enfoque del lado de la demanda (considerando las necesidades de las empresas). Otra innovación fue que estos programas fueron evaluados en su efectividad con mayor regularidad. Estas evaluaciones mostraron mejores resultados, aunque al mismo tiempo revelaron sus limitaciones. Además del hecho de que realmente no podían llegar a los más vulnerables, ya que beneficiaron más a los mejores entre los excluidos, quedó claro que estos programas de hecho no abordaban las raíces del desempleo, tenían pequeños recursos asignados o sus resultados dependían en gran medida del contexto macroeconómico (Ibarrarán y Rosas, 2008).

Desde la década de 2000 se renovó el énfasis en la generación de programas de “primer empleo” y, en menor medida, en intervenciones de emprendimiento. Los primeros programas adoptaron una variedad de enfoques, incluida una combinación de capacitación y primera experiencia, pero también por medio de contratos especiales para los jóvenes e incluso de subsidios salariales (Dema, Díaz y Chacaltana, 2015). La conjetura subyacente era que las empresas deben ser incentivadas para contratar a trabajadores jóvenes y que una limitación importante es el costo de contratarlos. Los efectos observados fueron relativamente pequeños debido a que esta conjetura estaba sobreestimada. Respecto de la promoción del emprendimiento, aunque las evaluaciones muestran resultados positivos, este tipo de programas aún son incipientes en la región y los recursos asignados a ellos son bajos en relación con otro tipo de intervenciones (OCDE/CEPAL/CAF, 2016).

Más recientemente, algunos países están experimentando con medidas integradas. Mientras que diferentes combinaciones funcionan para distintos escenarios, existe evidencia de que programas que adicionan servicios complementarios a la intervención principal, independientemente de cuáles sean, tienden a hacerlo mejor (Kluve *et al.*, 2017). Sin embargo, es importante notar que la evidencia sobre el impacto de intervenciones o tratamientos múltiples es escasa.

Juventud y perspectivas de políticas para el futuro: desafíos y oportunidades

Los debates acerca del futuro del trabajo han identificado numerosos desafíos disruptivos y oportunidades que afectarán las posibilidades de los jóvenes en el mercado laboral (OIT, 2018 y 2019a).

Para 2050 se proyecta que la población adulta mayor va a ser más numerosa que la joven. Esto implica, entre otras cosas, que la fuerza de trabajo activa deberá sostener los sistemas de protección social para un número creciente de personas. América Latina no es la excepción. La protección social deberá enfrentar estos desafíos, sobre todo en una región con una alta tasa de dependencia. La migración puede compensar parcialmente los efectos de una población que envejece y una fuerza de trabajo que se reduce. Además, en algunos países la edad de retiro ha sido extendida para ajustarse a estos cambios demográficos. Esto puede conducir a una disminución de la demanda de empleo juvenil debido a que los empleos de los jóvenes y de los adultos

mayores son a menudo sustituibles. El proceso de envejecimiento poblacional también significa cambios importantes en la ocupación. Por ejemplo, se espera que la economía relacionada con los cuidados, junto con las actividades vinculadas con el ocio, crezcan como resultado del envejecimiento de la población.

El cambio tecnológico es considerado en la actualidad como el factor más disruptivo para el futuro del trabajo, debido a la velocidad en la que se está produciendo. Para las generaciones actuales de jóvenes, los mercados laborales del futuro estarán caracterizados por la convergencia de tecnologías tales como el internet de las cosas y la inteligencia artificial, un paradigma productivo que no estuvo presente en las generaciones previas. Al mismo tiempo, la juventud actual no puede concebir el mundo sin estas tecnologías. Algunos de los jóvenes son nativos digitales y tienen una ventaja natural en el uso de nuevas tecnologías. Para otros, esto va a tomar más tiempo, sobre todo en regiones donde el alcance de las tecnologías es disparado y presenta rezagos (Weller, 2017).

Las tecnologías traen consigo nuevos riesgos, como los efectos de la automatización y el uso de datos personales o la potencial polarización en los puestos de trabajo. También traen nuevos modelos de negocio y formas de empleo, como el trabajo mediante plataformas o el trabajo a pedido. De tal forma, el cambio tecnológico también genera nuevas oportunidades, porque amplía las capacidades de empresas y trabajadores. Países en desarrollo y emergentes, incluyendo los de América Latina, tienen una oportunidad con la aplicación de la automatización y las tecnologías digitales, porque muy probablemente transformarán su producción industrial hacia manufacturas y servicios de más alto valor agregado.

El cambio climático y la globalización influyen sustancialmente en la forma en que vivimos y trabajamos. Modificaciones importantes en el consumo y la producción son algunas de las consecuencias de estos factores de cambio. La actual generación de jóvenes es muy sensible pero también sensibilizada a las transformaciones en curso y seguramente serán los mayores responsables de su administración futura. A la luz de esos desarrollos, es necesario repensar en una nueva generación de políticas para el empleo juvenil que podrían contribuir a que los jóvenes recorran nuevas sendas que apoyen una transición justa.

Hacia una nueva generación de políticas de empleo juvenil

Las rápidas transformaciones del mercado laboral plantean la necesidad de discutir una nueva generación de políticas de empleo juvenil. Existen al menos tres aspectos que la nueva generación de políticas debería contemplar:

1. Apoyo para el aprendizaje y la empleabilidad a lo largo de la vida. La transición hacia un primer trabajo decente debe ser una prioridad en el marco de las políticas nacionales de empleo. Se entiende que la vida laboral seguirá una trayectoria cada vez menos lineal en el futuro. De tal forma, las políticas deberían apoyar transiciones dinámicas para todos los grupos, comenzando por los esfuerzos para facilitar la entrada en el mercado laboral. Las políticas deben preparar a los trabajadores en las múltiples transiciones que probablemente enfrentarán –transición educacional, reproductiva, de la escuela al trabajo, etc.– y facilitar su participación presente en el mercado laboral. Esto implica apoyar la empleabilidad a lo largo de la vida, para ello la capacitación y formación permanente debe constituir un derecho clave para todas las personas (OIT, 2019b).

2. Mejoras en las políticas utilizando las nuevas tecnologías. Las nuevas tecnologías pueden transformar la forma en que las políticas de empleo juvenil se implementan. En algunos casos, esto ya se viene haciendo, por ejemplo, en áreas como la provisión de competencias y habilidad (usando *blockchains* o sistemas de información complejos), los servicios de empleo (utilizando la inteligencia artificial para conectar oferta y demanda) y el emprendimiento (mediante la disseminación de información de oportunidades de mercado).

3. Promoción del diálogo social a lo largo de la vida y que empiece con una activa participación en la juventud. La experiencia indica que el diálogo social conduce a mejores políticas basadas en el conocimiento y en la experiencia de los actores sociales, donde los costos y beneficios de intereses contrapuestos pueden ser negociados y resueltos en el interés nacional general. El diálogo social también induce el apoyo a las medidas propuestas y, por lo tanto, evita futuras oposiciones y conflictos que de otra manera reducirían su efectividad. (OIT, 2012). El diálogo social es, por lo tanto, una herramienta poderosa que se puede utilizar con éxito para mitigar los efectos negativos de los desafíos que enfrenta el mundo del trabajo hoy y continuará haciéndolo en el futuro.

Los jóvenes –los actores principales del futuro del trabajo– que generalmente han sido considerados objetos de las políticas de empleo juvenil aspiran y deben convertirse en sujetos activos de las mismas. Tienen el derecho de poder hacer sentir su voz en el diseño e implementación de políticas que afectan sus trayectorias laborales, personales y familiares. Aunque hay mucho por hacer en este respecto, hay algunos casos interesantes de diálogos juveniles tripartitos por el empleo que muestran un camino promisorio a seguir (España, Perú, Paraguay en diferentes momentos). El uso de la tecnología digital puede ser un buen instrumento para facilitar un “nuevo diálogo”, en donde los jóvenes (que son más “digitalmente diestros” que sus mayores) tendrían una mayor oportunidad para hacerse escuchar.

* *Juan Chacaltana, Especialista en Políticas de Empleo, Departamento de Políticas de Empleo, OIT en Ginebra.*

* *María Prieto, Especialista en Empleo y Futuro del Trabajo, Departamento de Políticas de Empleo, OIT en Ginebra.*

Referencias bibliográficas

- Dema, G., J. Díaz y J. Chacaltana (2015). *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?* (Lima, OIT).
- Ibarrarán, P. y D. Rosas (2008). “Evaluating the impact of job training programs in Latin America: Evidence from IDB funded operations”, en *Journal of Development Effectiveness* (Washington D.C. Taylor & Francis Group)
- Kluve, J.; S. Puerto, D. Robalino; J. M. Romero; F. Rother; J. Stöterau; F. Weidenkaff y M. Witte (2017). *Interventions to improve the labour market outcomes of youth: A systematic review of training, entrepreneurship promotion, employment services and subsidized employment interventions* (Ginebra, OIT).
- OIT (2012). Report V. *The youth employment crisis: Time for action*, 101.^a Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT).
- (2018). *Notas informativas sobre el futuro del trabajo* <https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/issue-briefs/lang-es/index.htm> (Ginebra, OIT).
 - (2019a). *Work for a brighter future, Global Commission on the Future of Work* (Ginebra, OIT).
 - (2019b). *Lifelong learning: Concepts, issues and actions* (Ginebra, OIT).
- OCDE/CEPAL/CAF (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento* (París, OECD Publishing).
- Rodríguez, E. (2011). “Empleo y juventud: Muchas iniciativas, pocos avances. Una mirada sobre América Latina”, en *Nueva Sociedad*, N° 232 (Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert (FES).
- Weller, J. (2017). *Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales* (Santiago, CEPAL).

16 Reexaminando la informalidad laboral y las políticas para su reducción en América Latina

Fabio Bertranou

La mitad de América Latina es informal

La informalidad alcanza en la actualidad a uno de cada dos ocupados en América Latina. Por esto, para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la informalidad se ha convertido en un tema relevante para sus distintos ámbitos de su mandato, como son el marco de las normas internacionales del trabajo, la cooperación técnica y el desarrollo de conocimiento para las políticas públicas. Respecto de estos dos últimos ámbitos, hace cincuenta años la OIT lanzó el Programa Mundial del Empleo (PME), que tuvo como capítulo en esta parte del mundo el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), que conceptualizó y desplegó un ambicioso plan de cooperación técnica para superar la informalidad laboral y mitigar sus efectos (Infante y Martínez, 2019).

En lo que refiere a las normas internacionales del trabajo, la acción de la OIT ha contribuido con la Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, en la que reconceptualiza el marco de acción, reconociendo las causas y consecuencias de este fenómeno que atraviesa transversalmente la estructura social y productiva de la región. En 2018 la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo adoptó recomendaciones en materia de estadísticas laborales, e introdujo categorías nuevas como la de trabajador contratista dependiente, estableciendo una nueva condición para identificar situaciones generalmente caracterizadas como informales debido al limitado alcance de la protección laboral y de la seguridad social.

Estos nuevos lineamientos adoptados por la OIT buscan poner en contexto actual y futuro la necesidad de abordar el tema de la informalidad para un mundo productivo y laboral en creciente transformación, como lo ha señalado la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo en su informe *Trabajar para un futuro más prometedor* (OIT, 2019). Así se generan nuevos desafíos a las políticas públicas, que se suman a las causas estructurales que han limitado el desarrollo de la región y que explican la insuficiente capacidad de creación de empleos de calidad; traducándose en una estructura ocupacional dominada o con gran incidencia de la informalidad.

Esto requiere reexaminar las características y políticas para abordar la informalidad a partir de cuatro consideraciones. La primera es incorporar más ampliamente una visión longitudinal o de trayectorias laborales para entender la dinámica de los procesos de formalización/informalización. La segunda cuestión es mejorar la comprensión de cómo actúan los instrumentos que favorecen la formalización en los ciclos expansivos y aquellos otros que son efectivos para prevenir la informalización en las desaceleraciones/recesiones. La tercera consideración es analizar el efecto de algunas políticas públicas recientes que han colaborado en formalizar el empleo pero en forma por lo general precaria. Finalmente, examinar el fenómeno emergente de la nueva informalidad que surge de la mano de la “modernización” que trae la tecnología digital.

¿Cómo caracterizar mejor la informalidad a lo largo de las trayectorias laborales?

Un enfoque de trayectoria laboral de la informalidad permite ir más allá de la tradicional conceptualización estilizada de mercados laborales duales, en la que se identifica al trabajador ya sea en la categoría formal o informal. Siguiendo este último criterio, a nivel agregado, la economía termina siendo considerada también en forma dual, teniendo por un lado un sector formal (moderno) y, por otro, uno informal (de baja productividad).

Desde el punto de vista analítico, uno de los desafíos de mayor envergadura consiste entonces en caracterizar la informalidad laboral en términos de las distintas trayectorias posibles. Más allá de las limitaciones que existen en las estadísticas del trabajo, una aproximación longitudinal permite determinar la extensión e intensidad de la informalidad, y de esta manera realizar consideraciones más amplias de las políticas relevantes a lo largo del ciclo de vida

y de los efectos acumulados. En los últimos veinticinco años, el desarrollo de los registros administrativos, particularmente provenientes de los esquemas de seguridad social de naturaleza contributiva –aunque también de los registros originados en los programas no contributivos de protección social–, ha permitido tener información de las trayectorias de los trabajadores tanto en su vinculación con el mercado de trabajo como con los sistemas de protección social. El indicador denominado “densidad de contribuciones a la seguridad social” brinda una aproximación de la exposición de los trabajadores a la informalidad durante el ciclo laboral, por tanto, a lo que podría denominarse “intensidad de la informalidad”.

Más allá de que existe suficiente evidencia de que la entrada al mercado laboral en una ocupación informal –como también la duración en esa situación– aumenta las probabilidades de trayectorias laborales con déficit de trabajo decente, los datos laborales longitudinales denotan que por lo general los países en la región, con distintas magnitudes, cuentan en realidad con tres grupos de trabajadores. Por un lado, los trabajadores formales permanentes, asociados a los sectores más dinámicos y económicamente formales, y para estos los episodios de desempleo son en su mayoría breves, por lo que presentan “altas densidades de formalización”. Sin embargo, las transformaciones productivas recientes han generado una creciente subcontratación y deslocalización de la producción, en consecuencia, los trabajadores de este segmento pasan a veces a empresas de menor tamaño, con mayor grado de informalidad, o al empleo independiente, que en la mayoría de los países presenta un alto nivel de desprotección. Por otro lado, existe un conjunto de trabajadores estructuralmente informales y pobres que siempre transitan en la informalidad y presentan “baja o nula densidad de formalización”. Y finalmente, el tercer grupo abarca a un gran segmento intermedio de trabajadores que alternan entre la formalidad y la informalidad, con episodios truncados de empleo asalariado, empleo independiente, desempleo e, incluso, inactividad. Estos trabajadores presentan “niveles intermedios de formalización”, aunque sesgados hacia la mayor informalidad, con acceso intermitente a la seguridad social y prácticamente con baja o nula protección de ingresos en la vejez por parte de los sistemas contributivos.

¿Qué implicancias tienen las trayectorias laborales para las políticas públicas? Un enfoque más integrado considerando el ciclo económico

Existe un amplio consenso en que la transición a la economía formal en América Latina requiere un enfoque que integre la dimensión longitudinal de trayectorias laborales y el conjunto de políticas complementarias y coherentes que faciliten la formalización. Además, este enfoque debe prevenir la informalización tanto en los períodos adversos del ciclo económico como frente a eventos desfavorables en la vida laboral de los trabajadores.

El enfoque integrado debe incluir: (i) las dimensiones normativas y regulatorias; (ii) las políticas productivas y otras que afectan directamente la productividad de las unidades económicas, incluyendo la productividad del trabajo; (iii) la fiscalización en el marco de una nueva cultura de cumplimiento; y (iv) por último, los incentivos a las empresas y a los trabajadores para que el costo de la informalidad sea efectivamente un inhibidor de esta forma de organización de la producción y el trabajo.

En 2015, la OIT adoptó este enfoque integrado bajo la Recomendación núm. 204 sobre formalización de la economía informal, incluyendo también las dimensiones macroeconómicas y de entorno de la empresa. De esta manera, se entiende que el conjunto de políticas sectoriales, regulatorias y de incentivos no son condición suficiente, sino que requieren de un necesario umbral mínimo de crecimiento real per cápita que permita dinamizar la economía. Al respecto, las consideraciones de ciclo económico son muy relevantes para el diseño de los instrumentos, entendiendo que cuando el ciclo del producto es expansivo, el enfoque integrado debe promover la formalización, mientras que cuando el ciclo es negativo, durante las recesiones y crisis económicas, los dispositivos deberían prevenir la informalización de la economía y el empleo. En otras palabras, el conjunto de instrumentos para transitar de la informalidad a la formalidad no necesariamente es el mismo que para situaciones de creciente informalización.

La experiencia muestra que el ciclo económico no es simétrico, debido a que los ajustes en empleo que realizan las empresas frente a una desaceleración, y la economía en su conjunto, pareciera que siguen una forma de U asimétrica, reduciendo más fuertemente el empleo formal en el corto plazo y ampliándolo en forma más lenta durante la recuperación, por debajo del crecimiento del nivel de producto. Debido a la importante incidencia del trabajo independiente, a nivel agregado la composición del empleo también

cambia bastante en su estructura, porque durante los períodos de desaceleración y bajo crecimiento las ocupaciones comienzan a crearse en forma proporcionalmente más intensa en esta categoría.

Prioridades de políticas para tres segmentos con distintas intensidades de informalidad

Más allá de las consideraciones respecto del enfoque integrado, a la relevancia del contexto macroeconómico y a los efectos del ciclo económico, la identificación de los tres segmentos del mercado laboral en cuanto a su trayectoria acumulada de nivel de formalización implica priorizar distintos conjuntos de políticas integradas. Para los trabajadores estructuralmente informales, o “núcleo duro” de informalidad, se requiere un conjunto de prestaciones de protección social robusto que permita dar seguridad de ingresos con acceso a servicios esenciales de calidad como la educación, a efectos de evitar que niños, niñas y adolescentes de esos hogares reproduzcan el patrón de exclusión de los adultos. Es decir, la estrategia requiere una visión de largo plazo y perseverancia para que la “próxima generación” tenga las oportunidades para evitar caer en la informalidad y en la pobreza.

Para los trabajadores que alternan distintas categorías ocupacionales y estados de formalidad, debería ser prioritario como política pública un conjunto de prestaciones que permitieran mejorar su formación y empleabilidad, con ampliación de la cobertura de las instituciones laborales críticas, como la intermediación laboral por medio de los servicios públicos de empleo y la inspección para el cumplimiento de la regulación por parte de las empresas. Finalmente, para aquellos trabajadores con empleos de mayor calidad, y para los cuales son breves los episodios de salida del empleo hacia arreglos informales temporales que funcionan como “puentes” entre episodios de empleo formal, se requiere priorizar políticas que puedan reducir la alta rotación laboral. Estas políticas podrían incidir positivamente en la productividad y, por tanto, reducir los riesgos de informalización en las etapas de desaceleración del ciclo económico.

¿La formalización precaria es la nueva normalidad?

Luego de poco más de una década de intensa mejora en los indicadores de empleo y formalización entre 2002 y 2015 –debido al superciclo del precio de

las materias primas y el fortalecimiento de las políticas de empleo—, América Latina ha mostrado a partir de 2015 una ralentización e, incluso, en algunos países, una reducción de la formalidad. Los importantes progresos de inicio de los 2000, sin embargo, requieren una atención particular debido a que una parte del avance en la formalización tuvo lugar en categorías relativamente precarias. Ejemplos característicos de esto son los empleos asalariados remunerados al nivel de salario mínimo con alta inestabilidad por ser contratos a plazo fijo, o la “formalización” para trabajadores cuentapropistas por medio de regímenes simplificados como los esquemas de monotributo.

Si bien a nivel agregado el balance es positivo, también se produjeron situaciones de sustitución dentro del empleo formal hacia formas más precarias de formalidad, donde la cobertura de los riesgos sociales por parte de la protección social no es completa, o la regularización impositiva de las pequeñas unidades económicas se produce por arreglos especiales. De esta manera, no solo el indicador agregado dicotómico de informalidad/formalidad debería ser parte de la preocupación general de las políticas económicas y laborales, sino también la “intensidad de la formalización”, debido a que también existe un correlato importante con la “intensidad en los niveles de productividad”. Esto último se asemejaría a la situación del entramado de empresas, que tienen diferentes niveles de productividad y que además podrían presentar también distintas trayectorias de crecimiento productivo.

Otro aspecto relevante que ha emergido como preocupación refiere a la “nueva” informalidad que resulta, en parte, de las transformaciones tecnológicas, como son las formas atípicas de empleo y el trabajo por medio de plataformas. Esta “nueva” informalidad, que en numerosos casos es muy similar a la tradicional, pero que está mediada por dispositivos tecnológicos que permiten el trabajo a distancia o la demanda de servicios comandados digitalmente, presenta similares desafíos en cuanto a la identificación de los niveles de subordinación y acceso a la protección laboral y de los riesgos sociales (CEPAL/OIT, 2019).

Finalmente, es importante destacar que, entendiendo que una política de formalización debería tener un horizonte de mediano y largo plazo, es difícil encontrar en las experiencias de América Latina prácticas continuas en el tiempo para integrar y coordinar acciones que permitan compartir tanto el diagnóstico común de las causas y los efectos de la informalidad como los acuerdos para las políticas y los programas que logren reducirla.

En algunos casos, las políticas de formalización por el lado de la protección social –aunque con evidencia empírica muy limitada y acotada en su dimensión– han sido calificadas como responsables de tener impactos adversos en los incentivos para la formalización y el crecimiento de las empresas y sus empleos. Además, la descoordinación e insuficiencia en las inspecciones del trabajo y la seguridad social producen limitados impactos positivos e incluso comportamientos elusivos por parte de las unidades económicas.

De esta forma, pareciera que un marco de políticas de formalización robusto y persistente, en un contexto de crecimiento económico, sería una condición necesaria para iniciar procesos virtuosos, en los que pueda avanzarse por sobre las experiencias que han permitido mayormente formalizaciones precarias. Es claro que no existe una “bala de plata” que logre formalizar en forma sostenible las unidades económicas creando empleo decente. Por el contrario, se requiere de un conjunto de políticas e instrumentos en un marco estratégico integrado, vinculado a las políticas productivas, donde converjan los intereses y las acciones de los diversos actores del mundo económico y laboral.

* *Fabio Bertranou, Director Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.*

Referencias bibliográficas

CEPAL/OIT (2019). “El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: Antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral”, en *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 20 (Santiago, CEPAL/OIT).

Infante, R. y D. Martínez (2019). *La informalidad en la visión de la OIT: Evolución y perspectivas para América Latina*, Serie Reflexiones sobre el Trabajo (Santiago, OIT).

OIT (2019). *Trabajar para un futuro más prometedor*. Informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo (Ginebra, OIT).

17 | El derecho a la negociación colectiva en América Latina

Hugo Barretto

El trípode que sostiene el derecho colectivo del trabajo

En el marco de la libertad sindical, la negociación colectiva asume el doble carácter de ser un derecho en sí mismo, que califica la calidad democrática de una sociedad, y, a la vez, un derecho que genera otros derechos, por resultar un modo privilegiado de producción de normas jurídicas.

Desde el punto de vista estructural, la negociación colectiva es parte del “trípode” en que se asienta el derecho colectivo del trabajo, según lo concebían en el ámbito latinoamericano autores como Mario de la Cueva y Oscar Ermida Uriarte. Ambos sostenían que la negociación colectiva está ligada indisociablemente con el derecho de huelga y el de asociación sindical. No se puede prescindir de ninguno de esos términos constitutivos sin vulnerar un núcleo esencial de valores, tal como están consagrados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998).

Más en general, el derecho a la negociación colectiva integra el conjunto de derechos humanos en el ámbito laboral y, como tal, es reconocido por las normas internacionales y constitucionales. Constituye una pieza básica del llamado “bloque de constitucionalidad”, por lo que se sitúa en la cúspide de los ordenamientos jurídicos nacionales.

La doctrina de los órganos de control de la OIT

La doctrina de la OIT que surge de los pronunciamientos de sus órganos de control es muy precisa en señalar que no pueden existir constricciones al ejercicio de la negociación colectiva. Ha establecido, en concreto, lo siguiente:

En base al principio de negociación colectiva libre y voluntaria, establecido en el artículo 4 del Convenio núm. 98, la determinación del nivel de negociación colectiva debería depender esencialmente de la voluntad de las partes y, por consiguiente, dicho nivel no debería ser impuesto en virtud de la legislación, de una decisión de la autoridad administrativa o de una jurisprudencia de la autoridad administrativa del trabajo (OIT, 2018).

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha indicado además que:

El derecho de negociación colectiva debería acordarse también a las federaciones y confederaciones; toda restricción o prohibición a este respecto obstaculiza el desarrollo de las relaciones laborales y, en particular, impide que las organizaciones que carecen de medios suficientes reciban la ayuda de federaciones o confederaciones, en principio mejor dotadas en personal, recursos y experiencia para llevar a cabo negociaciones satisfactoriamente. A la inversa, una legislación que fije imperativamente el nivel de la negociación colectiva en un ámbito superior (sector, rama de actividad, etc.) plantea asimismo problemas de incompatibilidad con el Convenio. Normalmente, la elección del nivel de negociación debería corresponder a los propios interlocutores de la negociación; éstos, en inmejorable posición para decidir cuál es el nivel más adecuado para llevarla a cabo, podrían incluso adoptar, si así lo desearan, un sistema mixto de acuerdos-macro, complementados por convenios en el ámbito local o acuerdos de empresa (OIT, 1994).

La negociación colectiva se encuentra estrechamente ligada al resto de los derechos y de las libertades civiles, tal como lo señaló la OIT en su Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, al reconocer que:

Los derechos conferidos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles enumeradas, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el

Pacto internacional de derechos civiles y políticos, y que el concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no existen tales libertades civiles (OIT, 1970).

Siendo cardinal ese carácter de derecho fundamental, la relevancia de la negociación colectiva no se agota en esa constatación, que podría cristalizarse en una mera figuración normativa, sino que su importancia real se denota en el ejercicio mismo o en la práctica social que debe originar. Así, en cuanto a su contenido, hemos de apreciarla como parte del fenómeno más amplio del derecho a la libertad sindical, como ya se señaló.

La multiplicidad de sentidos que despliega la libertad sindical permite definirla como un derecho a tener “actividad” sindical (art. 3º del Convenio núm. 87), locución que abarca la diversidad de acciones que pueden realizarse con la única limitación del orden público. Esto incluye tanto el derecho a afiliarse, a crear o a administrar un sindicato, como a realizar acciones y conducirse de manera autónoma de otras entidades económicas o políticas y, de esa forma, *generar capacidades* en personas sujetas a una relación de dependencia laboral.

La negociación colectiva es, justamente, una de esas “actividades” que implementan las organizaciones sindicales, al punto que cobra cierta singularidad respecto del concepto de libertad sindical del cual se originó.

La negociación colectiva en otros ámbitos del orden jurídico internacional

Esa individualidad de la negociación colectiva permite que este derecho tenga su reconocimiento jurídico en otros ámbitos del orden internacional, como son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8.1.a, en la medida que los sindicatos están dirigidos a “promover y proteger” los intereses económicos y sociales de los trabajadores) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (igualmente, art. 8.1.a), además del art. 4º del Convenio núm. 98 y en el Convenio núm. 154 de la OIT. En este instrumento se identifican con precisión los sujetos de la negociación (las organizaciones sindicales de distinto nivel y los empleadores o las organizaciones de empleadores), así como el contenido amplio que pueden contemplar los acuerdos (fijar las condiciones de trabajo y empleo, regular las relaciones entre trabajadores y empleadores y también las relaciones entre empleadores y sus organizaciones y una

organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez, art. 2°).

La negociación colectiva como un "derecho a obtener derechos"

Otra dimensión del significado de la negociación colectiva puede apreciarse con total nitidez en esta amplia gama de posibilidades que se abren a las organizaciones de trabajadores y de empleadores mediante este mecanismo.

En concreto, la negociación colectiva opera como un modo de producción jurídica muy especialmente calificado, ya que permite tanto un ejercicio democrático de parte de los actores en la regulación del trabajo como una participación connotada de los trabajadores y de los empleadores en la fijación de las condiciones de trabajo. Por este motivo algunos autores han mentado a la negociación colectiva como un “derecho a obtener derechos”.

El ejercicio pleno de la negociación en todos los niveles (establecimiento, empresa, sector, rama de actividad, etc.) permite que la normativa jurídica que regla los derechos y las obligaciones de las partes (respecto de la relación individual de trabajo y a las relaciones entre los sujetos colectivos) se ajuste plenamente a las realidades particulares de las empresas, de los oficios y de los sectores. Esto se debe a que las normas emergentes de esos instrumentos representarán los modos de relacionamiento, las tradiciones profesionales y las posibilidades y restricciones existentes según sea la situación sectorial, respetando siempre los mínimos establecidos por las normas de orden público laboral.

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores fungen así como verdaderos “colegisladores”, ya que, mediante sus pactos, reglan la actividad laboral y por esa vía terminan diseñando una especie de estatuto profesional de la actividad laboral. Esas configuraciones jurídicas complementan las normas generales emergentes de los códigos o de las leyes del trabajo, recreando un orden jurídico muy diversificado, que algunos refieren como “pluralismo normativo”.

Esta característica es propia del ordenamiento jurídico laboral, en tanto se nutre de normas procedentes de distinto origen, tanto por su jerarquía (constitución, ley, decreto, resolución, etc.) como por el espacio territorial de creación (nacional o internacional) o por los actores que las elaboran y adoptan. Los interlocutores sociales son así portadores de esas capacidades que les

permiten prohiar una especie de ordenamiento jurídico casi en paralelo con el estatal, como consecuencia de la autonomía colectiva que despliegan a partir del ejercicio pleno del derecho a la libertad sindical.

Pero si esta posición del derecho a la negociación colectiva en el ámbito de la creación de normas no fuera suficiente, queda por decir que esa producción jurídica constante y aceitada acrecienta y complementa nada menos que a la democracia misma. Esto se debe a que el ciudadano elector en materia política, libre y autónomo, puede desenvolver con libertad y pertinencia el espacio de la democracia en su repercusión social y económica, ampliando así una concepción acorde a la evolución de las ideas propias del Estado social.

Una construcción de este tipo sitúa a la negociación colectiva como parte del derecho a la libertad sindical. Así, en su condición de derecho inalienable de un sistema democrático, impulsor de la generación de otros derechos de los trabajadores, de una profunda raigambre igualitarista con independencia de la ubicación de las personas en el sistema de producción, requiere indispensablemente de instrumentos de apoyo que eviten que todo este andamiaje se quiebre por inobservancia o por desnaturalización.

En el primero de los casos, la libertad sindical y la negociación colectiva requieren de una actitud positiva de parte del Estado, ya que resulta obligado por las normas internacionales a fomentarlas y erigirlas, como se mencionó, en *capacidades* de las personas que trabajan bajo dependencia económica del tipo que sea (art. 9 de la Recomendación núm. 198 sobre la relación de trabajo, 2006), debido a que la sola categoría de “subordinación jurídica” es insuficiente. Esto amplía sustantivamente el arco de titulares de estos derechos.

Sin embargo, la conducta de los Estados puede en ocasiones reducir o minimizar la negociación colectiva privándola de incentivos, al recluirla a nivel de la empresa, lo que termina por limitarla. En este sentido, la OIT ha subrayado lo siguiente:

En virtud de lo establecido en el párrafo 4.1) de la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163), “en caso necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que la negociación colectiva pueda desarrollarse en cualquier nivel, y en particular a nivel de establecimiento, de la empresa, de la rama de actividad, de la industria y a nivel regional o nacional”. En varias ocasiones, la

Comisión recordó que es preciso garantizar que la negociación colectiva pueda desarrollarse en cualquier nivel, tanto en el plano nacional como en el empresarial. También deben poder desarrollarla las federaciones y confederaciones. Por consiguiente, una legislación que imponga unilateralmente el nivel de negociación colectiva o lo fije imperativamente plantea problemas de incompatibilidad con el convenio (OIT, 2012).

El confinamiento de la negociación a nivel de la empresa puede en ocasiones combinarse con otras limitaciones, como la que se impone al exigir un número mínimo de trabajadores para constituir una organización sindical. A ese respecto, el Comité de Libertad Sindical ha establecido que “los requisitos legales de un número mínimo de afiliados no deben ser tan altos que impidan en la práctica la creación de organizaciones sindicales”.

En otros casos, la somete a una espesa urdimbre de normas procedimentales que burocratiza, enlentece y dificulta el proceso mismo de negociación, ya de por sí complejo en virtud de los intereses dispares que trata de equilibrar.

Tampoco resultan inocuas para la negociación colectiva otro tipo de limitaciones como la postración y la prohibición de la huelga en ciertos sectores de algunos países, ya que las medidas de acción gremial son indispensables para garantizar la negociación y el cumplimiento de sus dispositivos.

La promoción de la negociación colectiva

Pese a estas dificultades, constatables en la experiencia comparada, lo cierto es que el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva en el constitucionalismo latinoamericano (arts. 57° de la Constitución uruguaya, 14 bis de la Constitución argentina, 7° de la Constitución brasileña, 19° de la Constitución chilena, etc.) y la ratificación de los Convenios núm. 98 y núm. 154 de la OIT, considerados fundamentales, son ejes que señalan un marco y un rumbo futuro para la región.

El compromiso de los países se ve robustecido además por el apoyo y la orientación que presta la OIT como parte de los fines y objetivos asumidos en su Constitución, en la Declaración de Filadelfia y en otros documentos, tal como la reciente Declaración del Centenario para el Futuro del Trabajo (2019). En ella la OIT se compromete a orientar sus esfuerzos a “promover los derechos de los trabajadores como elemento clave para alcanzar un crecimiento inclusivo y sostenible, prestando especial atención a la libertad de

asociación y la libertad sindical y al reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva como derechos habilitantes”.

Las últimas reformas laborales en la región demuestran una evolución dispar en sus contenidos y direcciones. Las modificaciones a la ley de Consejos de Salarios en Uruguay (2009), al Código de Trabajo de Chile (2016), a la Consolidación de las Leyes del Trabajo de Brasil (2017) y la reforma laboral de México y la ratificación del Convenio núm. 98 (2012, 2018) han sido motivo de debate. Esto se debe a que no existe consenso entre los interlocutores del mundo del trabajo acerca de las reglas adoptadas sobre la determinación del nivel de la negociación (hacia la rama de actividad o la empresa, según el caso), o a que ponen en juego los estándares protectorios legales en el contexto de modificaciones que han sido denunciadas por su sesgo flexibilizador, o finalmente, a que resultan insuficientes para desatar procesos de mayor autonomía colectiva, como se ha indicado en el caso de México. Se trata de procesos que denotan la dinámica y la fuerte incidencia que tienen los componentes económicos y políticos, como ha ocurrido secularmente en las relaciones de trabajo.

** Hugo Barretto, Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de la República, Uruguay.*

Referencias bibliográficas

De la Cueva, M. (1990). *El nuevo derecho mexicano del trabajo* (México, Porrúa).

Ermida Uriarte, O. (1985). *Sindicatos en libertad sindical* (Montevideo, FCU).

OIT (2018). *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, (Ginebra, OIT).

- (2012). *Dar un rostro humano a la globalización*, 101.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT).
- (1994). *Libertad sindical y negociación colectiva*, 81.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT).
- (1970). *Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles*. Disponible en: white.lim.ilo.org › [quilis_mundial](#) › [spanish](#) › [infobd](#) › [l_anexoiiii](#) (Ginebra, OIT).

18 Conducta empresarial responsable: hacia empresas constructoras del desarrollo sostenible en América Latina

Nicolás Torres

Las empresas en América Latina

América Latina está viviendo tiempos de nuevos desafíos sociales. Las democracias de la región enfrentan desaceleración económica, menor creación de empleo y se han visto a prueba por importantes manifestaciones sociales. También emergieron nuevas preocupaciones como el deterioro del medio ambiente y el patrimonio natural, que se suman al hecho de que la región continúa siendo la más desigual del planeta. Ante este escenario, cobra más relevancia que nunca la necesidad de renovar el contrato social para adoptar medidas más efectivas. Estas deberían orientarse a lograr un desarrollo inclusivo, justo y sostenible, capaz de absorber las demandas sociales, promover el crecimiento económico armonioso con el medio ambiente y consolidar instituciones sólidas y democráticas.

Las empresas, sin distinción del origen de su propiedad, también están atravesando una crisis, vinculada principalmente con la falta de confianza de los consumidores y de los ciudadanos. En este sentido, la contribución al desarrollo sostenible es tarea de todos los actores: de los gobiernos, los trabajadores, las empresas y la sociedad civil. Escándalos de corrupción, financiamiento ilegal de la política, destrucción del medio ambiente, acompañados de altos niveles de informalidad laboral y bajos salarios, han llevado en muchas ocasiones a una falta de legitimidad social de las empresas. Pero el desarrollo sostenible no es posible sin crecimiento económico, el que depende en una inmensa medida de las empresas del sector privado, principal motor de la economía y generador de prosperidad.

Para eso, las empresas deben comprometerse íntegramente con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, que establece 17 objetivos orientados a alcanzar la erradicación de la pobreza y el hambre, la protección del medio ambiente y promover la paz y facilitar el acceso a la justicia, entre otros. Es así como iniciativas como la Red Pacto Global buscan movilizar la contribución del sector privado para la consecución del desarrollo sostenible, transformando la forma de hacer empresa.

Numerosos objetivos de la Agenda 2030 se vinculan directamente con el mundo del trabajo y la relación de las empresas con la promoción del trabajo decente. Por ejemplo, el objetivo 8, “Trabajo decente y crecimiento económico”, establece ciertas metas específicas orientadas a la eliminación del trabajo forzoso y el trabajo infantil, al logro del empleo pleno y productivo y del trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad. El objetivo también promueve la igualdad de remuneraciones por trabajo de igual valor, la protección de los derechos laborales y lugares de trabajo seguros y sin riesgos, entre otras metas.

Las Normas Internacionales del Trabajo y las declaraciones de principios de la OIT

El mundo del trabajo ha estado en el centro de la actividad normativa de la OIT en sus cien años de existencia, expresada principalmente mediante convenios y recomendaciones, los que fijan las normas internacionales del trabajo.

Más contemporáneamente, la OIT adoptó el concepto de trabajo decente definiéndolo como aquel que dignifica a la persona humana y permite el desarrollo de sus capacidades y potencialidades, es respetuoso de los derechos fundamentales en el trabajo y tiene aparejado un ingreso justo que permite la subsistencia digna. También señala que el trabajo decente se realiza de manera segura e informada, está socialmente protegido, permite y promueve el diálogo social y el tripartismo, sin dar cabida a la discriminación arbitraria.

Dentro de las decenas de convenios de la OIT, el Consejo de Administración, órgano ejecutivo de la OIT, ha establecido que ocho convenios son fundamentales por cuanto regulan y abarcan principios y derechos fundamentales en el trabajo. Se trata de los convenios sobre la libertad de asociación y la

libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Como se señaló anteriormente, el trabajo decente es aquel que se desarrolla con observancia de estos principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Ahora bien, la promoción y la protección del trabajo decente se realizan no solo mediante la adopción de normas internacionales del trabajo. Las declaraciones de la OIT son resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo que contienen una declaración formal y autoritativa e importan un compromiso simbólico y político de los Estados miembros sobre ciertos principios y valores, o para hacer frente a momentos significativos de la historia de la humanidad o a los avances y cambios en el mundo del trabajo. A lo largo de su historia, la OIT ha adoptado varias declaraciones, siendo las más importantes las que se citan a continuación. La Declaración de Filadelfia (1944), incorporada a la Constitución de la OIT, constituye la carta de propósitos y objetivos de la organización. La Declaración sobre la igualdad de género (1975) establece la igualdad de oportunidades y de trato de trabajadores y trabajadoras y llama a eliminar toda forma de discriminación contra las mujeres. La Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) determina algunos derechos y principios fundamentales en el trabajo contenidos en convenios fundamentales, los que deben ser observados por las partes con independencia de las ratificaciones efectuadas. La Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) expresa la visión contemporánea del mandato de la OIT en la era de la globalización. La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración EMN) fue adoptada en 1977 y actualizada por última vez en el 2017, y constituye el único instrumento internacional tripartito dirigido a empresas multinacionales, a los gobiernos, a los empleadores y a los trabajadores con orientaciones en materia de empleo, formación, condiciones de trabajo y de vida y relaciones laborales. La Declaración del centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019) hace un llamado a volver a centrar la mirada en las personas frente a las profundas transformaciones tecnológicas y demográficas, el cambio climático y los posibles efectos de la automatización y la cuarta revolución industrial.

La Declaración de la OIT para promover una conducta empresarial responsable

La consecución del trabajo decente para todos depende de diversos actores. Por una parte, están los gobiernos, que, junto con la promoción económica y del empleo, por medio de su actividad legislativa, reglamentaria, judicial y fiscalizadora, promueven y protegen los derechos humanos y los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Por otra parte, se encuentran los trabajadores, quienes, mediante su organización y la defensa colectiva de sus intereses, promueven mejores condiciones de trabajo, salarios, seguridad y balance con la vida familiar. El tercer actor son las empresas, que, en el marco de sus actividades, tienen la obligación de respetar los derechos humanos y los derechos fundamentales en el trabajo y cumplir con las leyes nacionales.

Existe un consenso en que la conducta empresarial debe ir más allá del mero cumplimiento de mínimos normativos. Las empresas, especialmente las multinacionales, mediante su actividad económica, impactan también de manera positiva sobre las comunidades en donde operan. Así, pueden contribuir, por ejemplo, a la promoción del bienestar económico y social, a la mejora en el nivel de vida y la satisfacción de las necesidades básicas, a la creación de oportunidades de empleo, al desarrollo y la transferencia de tecnología y a la promoción y realización del trabajo decente, entre muchas otras cuestiones.

Esta combinación entre la prevención y la mitigación de los impactos negativos en los derechos humanos, así como los derechos y principios fundamentales en el trabajo, por una parte, y la promoción de los efectos positivos de la actividad empresarial, por la otra, constituyen la conducta empresarial responsable. Muchos términos se han usado para describir esto: responsabilidad social empresarial (RSE), responsabilidad social corporativa (RSC), conducta empresarial responsable (CER), empresas y derechos humanos (EyDDHH). Sin embargo, todos estos conceptos se relacionan con la idea de que las empresas deben considerar los impactos tanto negativos como positivos de sus operaciones y cadenas de suministro sobre las personas, el planeta y la sociedad como parte de sus operaciones comerciales principales y no como un complemento. De esta forma, la conducta empresarial responsable va más allá del simple cumplimiento de las leyes nacionales y no debe entenderse como equivalente a filantropía.

Para promover esta contribución positiva de las empresas al progreso económico y social de los países, la OIT aprobó en 1977 la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, que fue actualizada en 2017. Se trata de varias directrices a los gobiernos y a las empresas, cualquiera sea su tamaño, ubicación geográfica o la estructura de su propiedad, para la consecución del trabajo decente, el verdadero diálogo social y la plena protección de los derechos y principios fundamentales en el trabajo. La Declaración tripartita busca relevar la contribución positiva de las empresas en el desarrollo social y cubre materias específicas para el mundo del trabajo. Algunas de ellas son la necesidad de contar con una política activa del gobierno para el pleno empleo productivo y libremente elegido y el trabajo decente, consultas tripartitas antes del inicio de sus operaciones comerciales, tecnologías que produzcan empleo, transición a la economía formal, pisos de seguridad social, eliminación del trabajo forzoso e infantil, discriminación, protección de empleos, seguridad y salud, formación continua, libertad sindical y negociación colectiva, así como mecanismos de reparación y solución de conflictos laborales.

Esta Declaración se enmarca varios instrumentos internacionales destinados a fomentar una conducta empresarial responsable, como las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, que cubren todas las áreas de responsabilidad de las empresas, incluyendo cuestiones laborales, derechos humanos, medio ambiente, transparencia de la información, lucha contra la corrupción, intereses de los consumidores, ciencia y tecnología, competencia y pago de impuestos y cargas fiscales. Otro de los instrumentos son los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que establecen la obligación del Estado de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales, el deber de las empresas de cumplir con todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos y el acceso efectivo a mecanismos de reclamación y reparación en caso de incumplimiento.

Los desafíos de la conducta empresarial responsable en América Latina

Alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 es especialmente complejo en América Latina por las múltiples encrucijadas en que se encuentra. El continente presenta muchos difíciles desafíos para la adopción de políticas, estrategias y programas efectivos y eficaces que permitan

erradicar la pobreza, el hambre, contar con instituciones transparentes y alcanzar el trabajo decente para todos.

En este sentido, la conducta empresarial responsable no está ajena a estos desafíos. América Latina no solo presenta desigualdad en los ingresos, sino también en el ejercicio de derechos, de género y étnica; la destrucción del medio ambiente debido a una extrema dependencia de la explotación de recursos naturales y productos primarios, incluyendo estos últimos en las cadenas mundiales de suministro; así como la situación de sus pueblos indígenas, históricamente excluidos y discriminados del desarrollo nacional. A esto se suman los conocidos desafíos en materia de legitimación social de los actores políticos y empresariales y las limitaciones en la confianza respecto de las instituciones democráticas.

Este escenario, sin embargo, se presenta como una gran oportunidad para las empresas en América Latina, sean estas multinacionales, multilatinas o locales, para contribuir a un auténtico desarrollo inclusivo y sostenible, y así legitimarse ante las sociedades de los países en donde operan. Los desafíos, si bien complejos, no son imposibles de enfrentar, especialmente si las empresas adoptan una conducta empresarial responsable como parte esencial de sus operaciones. Para eso, los instrumentos internacionales ya mencionados, en especial la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT, permiten que, de manera dialogada, constructiva y conjunta, los gobiernos, las empresas, los trabajadores y todas las partes interesadas puedan crear condiciones de trabajo decente, diálogo social y empresas sostenibles.

** Nicolás Torres, Coordinador Nacional Proyecto Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe, Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.*

19 | Del seguro y la seguridad social a la protección social en América Latina: una revisión crítica

Fabio Bertranou

¿Por qué una revisión crítica sobre la protección social?

La crisis social y política que ha emergido en numerosos países de América Latina en 2019 tiene distintas explicaciones y motivaciones. Sin embargo, un hilo común es la persistencia de un tipo de desarrollo que no ha permitido reducir sustancialmente la desigualdad y en particular la exclusión que atraviesa en forma transversal a toda la región, con sus evidentes consecuencias en una sociedad con notorias carencias en términos de cohesión social.

En el centro de los factores causales está el desempeño del empleo, de las instituciones laborales y en particular de la protección social. Esta nota sintetiza algunas consideraciones acerca del desarrollo de la seguridad/protección social, con sus virtudes y defectos, a lo largo de los años de existencia de la OIT. También contiene algunas reflexiones del rol que podría cumplir para convertirse en un verdadero pilar de desarrollo sostenible en lugar de ser un “problema” de política pública por su baja cobertura, fuente de desigualdad e insostenibilidad financiera y social.

Un poco más de cien años de seguridad social, a un siglo de la creación de la OIT

El origen de la seguridad social se remonta a la Alemania del canciller Otto von Bismarck, quien introdujo el seguro social entre 1883 y 1889, cuando la Revolución industrial y la urbanización se consolidaban como modelo de desarrollo. Tres principios rectores guiaron este paradigma del seguro social:

la obligatoriedad, el financiamiento por parte de trabajadores y empleadores y la regulación estatal, a partir de los que se organizaron esquemas prestacionales por rama de actividad o colectivos de trabajadores.

En 1919 se creó la OIT con el objeto de establecer un marco normativo internacional del trabajo como mecanismo para aportar a la justicia social y de esta manera a la paz mundial, luego de las importantes consecuencias que había dejado la Gran Guerra y el proceso desigual en materia de condiciones de trabajo, producto del creciente desarrollo industrial. La primera generación de convenios y recomendaciones de la OIT referidos a la protección social (1919-1944) está notablemente influida por el modelo de seguro social a la Bismarck.

Numerosos países de América Latina, en particular de América del Sur, desarrollaron tempranamente el seguro social, incluso antes de la misma creación de la OIT. Este proceso fue tan relevante que la Primera Conferencia Regional Americana de la OIT, realizada en Santiago de Chile en enero de 1936, adoptó una Resolución sobre los principios fundamentales del seguro social, con el propósito de facilitar su desarrollo y difusión entre los Estados americanos, buscando así la introducción de un esquema completo de seguro social obligatorio. El progreso gradual en la adopción y expansión del seguro social vino acompañado de dos consecuencias importantes: la fragmentación y la estratificación en los programas prestacionales, materializando importantes desigualdades e inequidades que aún persisten en numerosos países.

El fin de la Segunda Guerra Mundial marcó otro hito importante para la OIT, al pasar a formar parte del sistema de Naciones Unidas como agencia especializada y al comenzar a trabajar no solo en la producción y promoción de normas internacionales del trabajo, sino también en las actividades de cooperación para el desarrollo. Simultáneamente, comenzaba a materializarse un cambio importante del paradigma de desarrollo de la protección social, que podría resumirse como el tránsito del seguro social a la seguridad social. En 1942 William Beveridge produjo el informe *Social Insurance and Allied Services*, que modernizó y amplió la concepción respecto de la protección social, promoviendo la necesidad de desarrollar un “plan de seguridad social integrado” que comprendiera el seguro social, pero también la asistencia social y los seguros voluntarios complementarios. En el modelo a la Beveridge se ampliaron los principios fundamentales que deben regir el

paradigma de su desarrollo, destacándose la cobertura universal; la igualdad de trato; la solidaridad y redistribución del ingreso; la amplitud y suficiencia de las prestaciones; la unidad, la responsabilidad estatal, la eficiencia y participación social en la administración; y la sostenibilidad financiera. En la Declaración de Filadelfia de 1944 la OIT adoptó estos nuevos criterios, elevó a la seguridad social a la categoría de instrumento internacional y declaró la necesidad de expandir su cobertura. Poco tiempo después, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 estableció que todos los miembros de la sociedad tienen el derecho individual a la seguridad social.

Estos procesos establecieron un nuevo modelo del desarrollo social, que abrieron el camino a la idea de un estado de bienestar basado en una concepción amplia de la seguridad social, con unificación y coordinación de los distintos regímenes de seguro social, en un sistema que cubre todas las contingencias y a todos los trabajadores. En el ámbito de la OIT, surgió entonces la segunda generación de instrumentos normativos (1944-1952) con el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima), que prevé las coberturas de los riesgos de enfermedad, maternidad, accidentes y enfermedades ocupacionales, desempleo, discapacidad, vejez, muerte, la protección en forma de asistencia médica en especie y la ayuda a las familias con niños.

En América Latina, el nuevo paradigma de la seguridad social tuvo efectos sensibles. De acuerdo con Mesa-Lago (1978), los países pioneros (Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay) comenzaron procesos de unificación de sus esquemas, aunque con limitaciones debido a que los sistemas se habían convertido en verdaderos laberintos jurídicos con cientos de leyes y reglamentaciones. Además, los grupos de trabajadores más organizados y mejor posicionados en sus condiciones de empleo, en cierta medida cooptados por el Estado, resistían los procesos de unificación hacia sistemas más solidarios y menos fragmentados.

Los países de desarrollo intermedio de la seguridad social en la región, como México, Ecuador, Perú y Paraguay, la desarrollaron bajo esta nueva idea de un seguro unificado que cubriera los diversos riesgos y también incluyera funciones de asistencia social. En la práctica, la universalidad se vio truncada porque, si bien se establecieron programas prestacionales bajo una misma institución gestora de la seguridad social, la cobertura estuvo limitada a los trabajadores formales y a sus familias, en un continente donde la informalidad superaba a la mitad de la fuerza de trabajo ocupada.

En lo que refiere al desarrollo normativo por parte de la OIT, puede hablarse de una tercera generación de instrumentos (1952-2000), con convenios que complementan y amplían la protección establecida en el Convenio núm. 102, por ejemplo, el Convenio núm. 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes.

La ampliación de la protección social entre los años cincuenta y principios de los ochenta fue aumentando progresivamente, pero limitada al crecimiento del empleo formal. Los trabajadores informales y sus familias dependían de las prestaciones asistenciales, restringidas en su cobertura y nivel de prestaciones, alejándose en realidad de los principios de Beveridge. La crisis de la deuda de los años ochenta, la denominada “década perdida de América Latina”, producto de los planes de estabilización y el ajuste estructural, conjuntamente con los procesos de reforma de los años noventa inspirados en las políticas promovidas por el Consenso de Washington, terminaron por perpetuar y, en algunos casos, revertir en forma considerable el alcance de la cobertura de seguridad social en la región.

¿Alentadores desarrollos de la protección social en los años 2000?

Los años 2000 se desarrollaron bajo dos circunstancias particulares. En 2001, la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo relativa a la seguridad social hizo un importante llamado a la necesidad de priorizar la ampliación de la cobertura de la seguridad social. A nivel mundial, y en particular en América Latina, los indicadores de cobertura eran sumamente desalentadores. El Convenio núm. 102, por un lado, contaba con escasas ratificaciones y no preveía una orientación que priorizara la extensión de la cobertura “horizontal”, es decir, el número de trabajadores y sus familias alcanzados por la protección social. Sin embargo, hubo consenso que era un instrumento válido para atender las orientaciones en materia de cobertura “vertical”, es decir, la suficiencia de las prestaciones.

Así, podría decirse que entre 2001 y 2012 se estableció una cuarta generación de instrumentos, que, a pesar de no tener como referencia un nuevo convenio, concluyó con la Recomendación núm. 202 sobre los pisos nacionales de protección social. Este instrumento busca garantizar una seguridad básica del ingreso y una atención de salud esencial durante el ciclo de vida a todos aquellos que lo necesitaran, como un elemento fundamental de los sistemas nacionales de seguridad social integrales.

De este modo, en forma conjunta, el Convenio núm. 102 (norma mínima) y la Recomendación núm. 202 (sobre los pisos de protección social) constituyen actualmente el marco de referencia normativo y de desarrollo de las políticas de protección en las dimensiones de cobertura y suficiencia de las prestaciones.

Simultáneamente a este proceso, de la mano del auge del precio de las materias primas, la región comenzó a experimentar un mayor y acelerado crecimiento económico, que se tradujo en más empleo formal y mayor espacio fiscal. Ambos elementos permitieron, a partir de 2003 hasta prácticamente 2015, la expansión tanto de los esquemas contributivos ligados al trabajo formal como de la protección social no contributiva, es decir, aquella basada en el financiamiento a partir de impuestos generales y sin requisitos de tiempo en las contribuciones salariales como criterio de elegibilidad. Aunque en forma agregada la región experimentó un gran avance, en la práctica las experiencias fueron muy diversas y con resultados disímiles. Además del crecimiento del empleo, las políticas de formalización laboral hicieron también una importante contribución en numerosos países. Se mejoró la fiscalización laboral y se avanzó en la regulación del empleo a colectivos que anteriormente no estaban obligados a cotizar a la seguridad social, como los trabajadores domésticos, rurales e independientes.

Corresponde hacer una mención especial acerca de la adopción del concepto de protección social a partir de los años 2000 en lugar del de seguridad social. Aunque en sus documentos e instrumentos recientes la OIT utiliza en forma indistinta las expresiones “protección social” y “seguridad social”, es admisible destacar las controversias que han surgido y las implicancias conceptuales y prácticas en la generación de políticas públicas. Los argumentos para la adopción del concepto de protección social son variados, pero se destacan la necesidad de contar con un marco más amplio de políticas y programas, tradicionalmente no incluidos en la seguridad social, que prestan seguridad de ingresos o asistencia médica por fuera de los programas estatales o de las instituciones de seguridad social, por ejemplo, cooperativas, administradores de fondos privados o compañías de seguros. La ampliación de la “privatización” de la seguridad social en los años noventa, que había dado su inicio en Chile en 1981, llevó a que en muchos casos se considerara el papel del Estado en forma subsidiaria. Para eso fue necesario adoptar un concepto más amplio y flexible que abarcara estas nuevas formas pro-mercado. Esto trajo aparejado críticas importantes que han emergido con

fuerza recientemente respecto del desdibujamiento del papel del Estado en la seguridad social, tanto en la rectoría de los sistemas como en la provisión y el financiamiento.

Más allá de la protección social, ¿es hora de volver a los fundamentos de la seguridad social?

A partir de 2015, las economías de América Latina comenzaron un proceso de desaceleración y estancamiento considerable, con consecuencias importantes en la creación de empleo y el espacio fiscal para nuevas y más amplias políticas de protección social. En la actualidad, la cobertura está estancada o en retroceso. Incluso los progresos de los años inmediatos que precedieron el inicio de la desaceleración vinieron de la mano de expansiones marginales de la cobertura de programas de transferencias que muy modestamente contribuyen a reducir las brechas de pobreza. En lo que refiere a la ampliación de la cobertura contributiva, en general los incrementos se produjeron en segmentos de trabajadores con baja capacidad contributiva, mediante esquemas simplificados o, como en el caso de Argentina y Uruguay, de “monotributo”. Esta “monotributización” de la seguridad social está teniendo implicancias importantes en la sostenibilidad financiera de los sistemas, en la medida en que las necesidades de financiamiento no han sido suplementadas por otros recursos fiscales.

En momentos de estancamiento o recesión económica –aunque no exclusivamente, como lo han mostrado a fines de 2019 las crisis en países de relativo buen desempeño económico como Chile y Bolivia–, las tensiones sociales comienzan a emerger y se inicia una “puja distributiva” por los recursos y las prestaciones de la seguridad social. Esta situación se ve agravada también por el incumplimiento de las promesas de una mejor protección social que acompañaron los procesos de privatización de las pensiones y la salud en numerosos países de la región. Estos procesos llevaron a la introducción de la individualización de los riesgos sociales, con las consecuentes pérdidas de componentes de solidaridad, además de la subestimación del efectivo desempeño que tendrían estos esquemas en un contexto de desarrollo mediano del empleo, los salarios y de envejecimiento poblacional.

¿Es posible regresar a los fundamentos de la seguridad social? En momentos de crisis, la respuesta de política fue justamente introducir o mejorar la seguridad social. De esta manera, la crisis siempre representa una

oportunidad para revisar y reestructurar los paradigmas y las políticas que de ellos se derivan. Pero un regreso a los fundamentos de la seguridad social no solo implica revisar el papel y la relevancia que tienen los componentes que fueron privatizados, especialmente en pensiones, salud y accidentes de trabajo. Significa también que es necesario examinar los problemas históricos derivados de la evolución del seguro social, con sus fragmentaciones y estratificaciones que producen y exacerbaban desigualdades e inequidades, como también las barreras institucionales y culturales para la implementación efectiva de la universalidad y la solidaridad en los sistemas públicos, tanto en el financiamiento como en la determinación de las prestaciones.

Finalmente, no puede dejar de destacarse el importante cambio que experimentará la estructura de edades de la población en las próximas décadas, explicada sobre todo por el aceleramiento del proceso de envejecimiento. Esto implicará necesariamente una importante reflexión y acción para asegurar sistemas que logren senderos que cumplan el triple objetivo de alta cobertura, prestaciones suficientes y sostenibilidad (OIT, 2018).

* *Fabio Bertranou, Director Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.*

Referencias bibliográficas

Mesa-Lago, C. (1978). *Social security in Latin America: pressure groups, stratification and inequality* (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press).

OIT (2018). *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*, Panorama Laboral Temático, N° 4 (Lima, OIT).

