



**OIT Américas**  
INFORMES  
TÉCNICOS  
**2016/4**



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo

ÁREAS PRIORITARIAS  
DE TRABAJO DE LA OIT  
EN AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE



Oficina Regional para América Latina y el Caribe







**OIT** Américas  
INFORMES  
TÉCNICOS  

---

2016/4

---

# Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo

ÁREAS PRIORITARIAS DE TRABAJO  
DE LA OIT EN AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE



Organización  
Internacional  
del Trabajo

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2016

Primera edición 2016

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 Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@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.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo: áreas prioritarias de trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2016. 152 p. (OIT Américas, Informes Técnicos, 2016/4)

*Economía informal, crecimiento económico, productividad, gestión del conocimiento, normas del trabajo, América Latina, Caribe*

ISBN: 978-92-2-331232-9 (print)

ISBN: 978-92-2-331233-6 (web pdf)

*Datos de catalogación de la OIT*

---

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 y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: [ilo@turpin-distribution.com](mailto:ilo@turpin-distribution.com). Para más información, visite nuestro sitio web: [ilo.org/publns](http://ilo.org/publns) o escríbanos a: [ilopubs@ilo.org](mailto:ilopubs@ilo.org).

---

Impreso en Perú

#### ADVERTENCIA

El uso del lenguaje que no discrimine, ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.



# Índice

**Agradecimientos** 9

**Prefacio** 11

## **Área Prioritaria 1**

---

POLÍTICAS DE DESARROLLO  
PRODUCTIVO PARA EL CRECIMIENTO  
INCLUSIVO CON MÁS Y MEJORES EMPLEOS 15

## **Área Prioritaria 2**

---

TRÁNSITO A LA FORMALIDAD 57

## **Área Prioritaria 3**

---

RESPETO Y APLICACIÓN  
DE LAS NORMAS INTERNACIONALES  
Y DE LA LEGISLACIÓN DEL TRABAJO 99





## Agradecimientos

Los tres informes de este volumen fueron redactados por un equipo liderado por el Director Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, José Manuel Salazar-Xirinachs. Cada uno de los tres documentos tuvo un proceso de producción similar durante el segundo semestre del 2015 y fueron finalizados durante el primer semestre del 2016. Y cada uno fue liderado por un coordinador con insumos de varios expertos de la OIT en los respectivos temas tanto de la región como de la sede.

El documento sobre el Área Prioritaria 1 fue coordinado y redactado por José Manuel Salazar-Xirinachs con aportes del consultor Jorge Cornick. El documento sobre el Área Prioritaria 2 fue redactado y coordinado por Juan Chacaltana, Especialista Regional en Economía Laboral. El documento sobre el Área Prioritaria 3 fue redactado y coordinado por Gerardina González, Directora Regional Adjunta.

Versiones preliminares de los tres documentos fueron sometidos a comentarios y se beneficiaron de una amplia reflexión desarrollada por respectivos grupos de trabajo en cada tema durante la Reunión con Especialistas y Directores de la región así como con Directores de Departamentos y otros colegas de la sede. Esta Reunión fue celebrada en Lima, Perú del 7 al 9 de Diciembre de 2015, con miras a enriquecer y definir mejor al menos tres elementos de los respectivos temas: (a) la identificación de los retos; (b) el trabajo sustantivo que se está desarrollando en este tema, y (c) las líneas estratégicas y oportunidades para mayor efectividad y mejor posicionamiento del trabajo de la OIT en la región en concordancia con los mandatos y marcos programáticos.

El Grupo de Trabajo sobre el Area Prioritaria 1 estuvo integrado por Efraín Quicaña, Olga Orozco, Roberto Villamil, Juan Hunt, Carmen Benítez, Dagmar Walter, Anne Posthuma, Alvaro Ramírez, Fabio Bertranou, Leonardo Ferreira, Hassan Ndahi, Gerson Martínez, Oscar Valverde, Azita Berar, Jorge Cornick, Fernando Vargas, Fernando Casanova, Walter Romero y Patricia Villegas.

El Grupo de Trabajo sobre el Area Prioritaria 2 estuvo integrado por: Ernesto Abdala, María Arteta, Azita Berar Awad, Cybele Burga, Pablo Casalí, Juan Chacaltana, María José Chamorro, Claudia Coenjaerts, Enrique Deibe, Rafael Diez de Medina, Thais Farias, Julio Gamero, Katia Gil, David Glejberman, Florencio Gudiño, Jorge



Illingworth, Barbara Ortiz, Alejandra Pángaro, Lorenzo Peláez, Bolívar Pino, Claudia Ruiz, Kelvin Sergeant, Manuela Tomei, Sergio Velasco y Thomas Wissing.

El Grupo de Trabajo sobre el Area Prioritaria 3 estuvo integrado por: Corinne Var-gha, Kamram Fannizadeh, Collin Fenwick, Beatte Andrees, Humberto Villasmil, Horacio Guido, de la sede Gerardina González, Carmen Moreno, Pedro Américo Furtado, Philippe Vanhuynegem, Stanley Gacek, Italo Cardona, Fernando García, María José Chamorro, Tania Caron, Carmen Bueno, Shingo Miyake, Javier Gon-zález Olaechea, Guillermo Dema, Rainer Pritzer, Elena Montobbio y Juan Ignacio Castillo.

## Prefacio

Al asumir la Dirección Regional de la OIT para América Latina y el Caribe en Junio de 2015, consideré importante definir un número reducido de temas prioritarios para lograr una mejor alineación de los diversos mandatos de la Organización con las necesidades de la región<sup>1</sup>. Es cierto que América Latina y el Caribe es una región sumamente diversa, pero a la vez una que tiene una serie de retos comunes. Y la intención fue precisamente la de capturar en unos pocos grandes temas la visión consolidada y la narrativa de los principales retos regionales a los que el equipo de la OIT está dedicado. Luego de una serie de consultas y sesiones llegamos a la definición de las siguientes tres grandes prioridades:

***Prioridad 1: “Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) para el Crecimiento Inclusivo con Más y Mejores Empleos”.*** Este objetivo está alineado con el Objetivo 8 de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) y el Resultado 1 del Programa y Presupuesto de la OIT. La innovación bajo esta prioridad está en el énfasis en las PDP como el área de política donde residen los instrumentos más poderosos para influir sobre la transformación estructural, la productividad, y las calidades o características que debe tener el crecimiento (sostenido, inclusivo, sostenible) para tener mayor tracción en los mercados de trabajo y crear empleos de calidad. Con una productividad promedio que es menos de la mitad de la de los países líderes, y una brecha que se ensancha; con un desarrollo productivo todavía altamente dependiente de la exportación de pocos productos primarios, poco diversificado y muy poco basado en el crecimiento de la productividad y la inversión en innovación; y con un gran predominio del “cuentapropismo” y de la microempresa, en vez de empresas medianas y grandes, la promoción de empleos de calidad en la región requiere un foco especial y redoblar esfuerzos en temas de productividad, desarrollo productivo y talento humano.

---

1 El mandato de la OIT es amplio y complejo: incluye la promoción del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; una variedad de temas normativos para asegurar el cumplimiento y realización efectiva de las normas internacionales del trabajo; la promoción de la seguridad social y todo lo anterior con base en procesos de diálogo social. Además, hay una serie de mandatos en temas específicos que cada año surgen de la Conferencia Internacional del Trabajo, de las reuniones del Consejo de Administración y cada cuatro años de las conferencias regionales. Para América Latina y el Caribe la última conferencia regional se celebró en Lima en Octubre del 2014 y dio lugar a la Declaración de Lima. Finalmente, el instrumento básico para priorizar los temas de la cooperación de la OIT con los mandantes en cada país son los Programas Nacionales de Trabajo Decente por País.



**Prioridad 2: “Tránsito a la formalidad”.** A pesar de una reducción de 4 puntos en la “década de oro” de alto crecimiento 2003-2013, todavía el 47% del empleo total está en la informalidad, es decir, casi la mitad del total de la fuerza de trabajo de la región trabaja en condiciones caracterizadas por ese complejo, heterogéneo y persistente fenómeno de empleos de baja calidad, de muy baja productividad, y no cubiertos por la seguridad social ni los derechos laborales que se conoce como el empleo informal. Ya en el bienio pasado la Oficina Regional había priorizado este tema y cristalizó esta prioridad en el Programa FORLAC (Programa de Promoción de la Formalización en ALC). Este es un programa ahora maduro que ha logrado documentar toda una serie de experiencias e instrumentos para promover la formalización, incluyendo importantes innovaciones de política tales como el monotributo. Esta prioridad continúa vigente, como no podría ser de otra manera, dada la predominancia la informalidad en la región.

**Prioridad 3: “Respeto y aplicación de las normas internacionales del trabajo (NIT) y de la legislación del trabajo”.** Los países de la región tienen un número relativamente alto de convenios de la OIT ratificados y la tendencia de ratificaciones ha sido un proceso sostenido por largo tiempo. Sin embargo, persisten grandes retos en materia normativa: existen brechas de inadecuación de la legislación laboral en algunos países en relación con las NIT; hay dificultades y violaciones en el respeto y aplicación de los derechos fundamentales, especialmente en materia de libertad de asociación o libertad sindical y negociación colectiva; existen niveles inaceptables de trabajo infantil y de trabajo forzoso; y también de discriminación por diversas causas, incluyendo en particular en materia de género. También existen retos en el tema de la consulta previa a los pueblos indígenas y aplicación del Convenio 169 y en materia de administración e inspección del trabajo. Y todo lo anterior vinculado a una débil cultura de diálogo social. Es así como esta lista de subtemas constituyen precisamente los temas clave que la OIT está abordando en la región dentro de la Prioridad 3.

Esta publicación contiene tres documentos, uno para cada una de las prioridades. Cada documento analiza en un breve diagnóstico la situación y tendencias de los países de la región en cada una de ellas, explica su alineamiento con los mandatos y prioridades globales de la OIT, así como su contribución a la ejecución del programa y presupuesto de la Organización, y plantea las principales direcciones estratégicas para el trabajo en cada tema en la región.

Esta publicación también constituye una respuesta de la Oficina Regional a las prioridades identificadas por nuestros constituyentes y la forma en que las mismas están siendo atendidas y eso se refleja en el contenido programático que se encuentra en cada uno de los documentos.

Estoy convencido de que tener estas pocas grandes prioridades tiene una serie de ventajas: (1) Ayudan en tener una visión compartida y de conjunto sobre el trabajo de la OIT en la región, tanto entre los colegas de las oficinas, como con los constituyentes tripartitos, más allá de las especificidades de cada sub-área geográfica y de países; (2) facilitan la identificación de los retos comunes, a pesar de la diversidad; (3) agrupa las listas de múltiples mandatos de la OIT en grupos o clusters de temas con lo cual aumenta oportunidades de influencia e impacto; (4) le da un perfil más claro como institución a la OIT en un contexto de múltiples organismos internacionales y regionales, dentro y fuera del sistema de Naciones Unidas. Y (5) permite movilizar mejor el apoyo y la cooperación entre los Departamentos de la sede de la OIT y de la región.

Esperamos que nuestros constituyentes, el sistema de las Naciones Unidas, así como la gran variedad de organismos internacionales y otros socios con los que trabajamos, así como el público en general, encuentren en estas páginas una explicación clara de las áreas prioritarias del trabajo que está haciendo la OIT en el ámbito regional, nuestro diagnóstico básico y líneas de trabajo en cada una de ellas, y que esto ayude a facilitar la cooperación y sobre todo, a aumentar el impacto que colectivamente se pueda tener en enfrentar estos diversos e importantes retos.

José Manuel Salazar-Xirinachs

Director Regional de OIT  
para América Latina y el Caribe





# Área Prioritaria 1

---

POLÍTICAS DE DESARROLLO  
PRODUCTIVO PARA EL  
CRECIMIENTO INCLUSIVO CON  
MÁS Y MEJORES EMPLEOS





# Índice

<b>1. Introducción: motivación, estructura y objetivo de este documento</b>	19
<b>2. El renovado interés en las políticas industriales y de desarrollo productivo</b>	22
2.1 La economía latinoamericana tras la crisis de los ochenta y el imperativo del desarrollo productivo	22
2.2 La evolución de la productividad	23
2.3 El retorno de las políticas industriales o de desarrollo productivo	27
2.4 Los enfoques teóricos e institucionales	29
<b>3. La OIT, su mandato, sus marcos programáticos y las políticas de desarrollo productivo</b>	30
3.1 Las PDP y el objetivo 8 de la Agenda 2030	30
3.2 El ámbito de las PDPs y el papel del gobierno	32
3.3 Las PDP en el mandato de la OIT	35
<b>4. Hacia una agenda de conocimientos para la OIT: el nuevo debate e identificación los temas huérfanos</b>	37
4.1 La relación entre políticas de desarrollo productivo y la creación de empleo	39
4.2 La participación de los trabajadores en la cooperación público-privada	42
4.3 Las capacidades técnicas, operativas y políticas de las organizaciones empresariales y laborales	42
4.4 La colaboración entre empleadores y trabajadores en planta	44
4.5 Políticas de desarrollo para no transables	44
4.6 La inserción en cadenas globales de valor	44
4.7 Desarrollo de las calificaciones y el capital humano	45

4.8	El nuevo paradigma sobre la formulación e implementación de políticas	45
4.9	La productividad del sector público	46
<b>5.</b>	<b>Estrategia Regional para promover “Políticas de desarrollo productivo para el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos”</b>	<b>47</b>
5.1	Investigación y generación de conocimiento	47
5.2	Asistencia técnica	49
5.3	Capacitación de constituyentes	52
5.4	Movilización de recursos humanos y financieros	53
	<b>Bibliografía</b>	<b>54</b>



# 1. Introducción: motivación, estructura y objetivo de este documento

Luego de importantes avances económicos y sociales en la década de auge del 2002 al 2013, América Latina y el Caribe ha entrado en un nuevo ciclo económico caracterizado por la desaceleración del crecimiento, que amenaza con detener o incluso revertir avances en materia social y de empleo logrados en la década anterior.

Este nuevo ciclo recesivo también ha puesto de manifiesto que la región no puede apostar indefinidamente a un crecimiento basado en el alza coyuntural de los precios de las materias primas, sino que debe enfrentar de manera decidida los retos económicos de la diversificación productiva, el incremento de la productividad, la heterogeneidad estructural y la informalidad, así como los retos sociales de la desigualdad, la exclusión, la pobreza y los derechos laborales y ciudadanos.

Los avances de la década 2002-2013 no fueron suficientes ni son irreversibles. Esa fue una década ganada por muchos países en términos de políticas sociales innovadoras y efectivas, pero fue una década perdida para el desarrollo productivo y el empleo de calidad.

La mitad del empleo en la región sigue siendo empleo informal y se calcula que 7 de cada 10 puestos de trabajo creados en la región en los últimos 15 años son informales, la mayoría de ellos en microempresas y en empleo por cuenta propia<sup>1</sup>.

La transformación estructural de la región no ha logrado trasladar una cantidad suficiente de trabajadores desde los sectores de baja productividad hacia los de alta productividad y algunos indicios sugieren que se ha dado un traslado en la dirección contraria.

La productividad promedio de América Latina y el Caribe es la mitad que la de EE.UU. y la mayoría de países no está cerrando la brecha sino que la está ampliando. El BID ha llamado esto la “tragedia de América Latina”<sup>2</sup>.

El bajo crecimiento de la productividad es sin duda el talón de Aquiles del proceso de crecimiento en la región y uno de los principales indicadores de que América

1 Ver OIT (2015) Panorama Laboral Temático: Pequeñas Empresas, Grandes Brechas, en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_398103.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_398103.pdf)

2 BID (2010) La Era de la Productividad, Washington D.C.



Latina podría estar atrapada en la “trampa de la renta media”. En muchos casos, las exportaciones siguen concentradas en unos cuantos productos básicos. La región muestra enormes brechas en innovación, educación y competencias de la mano de obra<sup>3</sup>.

Para escapar a esta trampa e iniciar un proceso de crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible es necesario alcanzar una amplia y diversificada base de sectores y actividades económicas de creciente productividad, alto valor agregado y con la capacidad de generar el volumen necesario de empleos de alta calidad para que la informalidad se reduzca de manera gradual pero sistemática y la economía opere en niveles cercanos al pleno empleo<sup>4</sup>.

Es por la persistencia de un patrón de crecimiento económico y social con alta volatilidad, insuficiente inclusión económica y social, poca tracción en los mercados de trabajo, y deficientes resultados ambientales y en el ámbito de los derechos laborales, que el concepto de **crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible, con generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos** es tan pertinente, y se ha convertido en los últimos años en el eje central de los esfuerzos en pro del desarrollo y del debate sobre el desarrollo y ha entrado de lleno como Objetivo número 8 de la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. Su pertinencia y urgencia para los países de América Latina y el Caribe no pueden ser mayores.

Pero ¿qué políticas e instrumentos de política permitirían cambiar los patrones de crecimiento y empleo en la dirección deseada?

No parece aventurado afirmar que las Políticas de Desarrollo Productivo y el instrumental que las acompaña son la principal herramienta para lograr este cambio, aunque su éxito demanda políticas concurrentes en materia macroeconómica, de formación de recursos humanos, seguridad social y derechos laborales.

Estas políticas, dejadas de lado durante la era del “Consenso de Washington”, son ahora objeto de un renovado interés que no es sorprendente a la luz del pobre desempeño de la región en materia de diversificación y productividad.

3 OCDE, CAF, CEPAL (2015) Perspectivas Económicas de América Latina: Educación, Competencias e Innovación para el Desarrollo, OCDE, Naciones Unidas, CAF.

4 Para una discusión del concepto de crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible ver Salazar-Xirinachs (2015) “Políticas de Desarrollo Productivo para el Crecimiento Inclusivo con Más y Mejores Empleos”, 21st Bradford Development Lecture, Universidad de Bradford, 18 Junio, 2015. <http://www.brad.ac.uk/social-sciences/bcid/bdl/21st-bdl/>

En vista del papel central de las PDP como instrumentos para la creación de empleos productivos y de calidad, la OIT no puede permanecer ajena a su discusión y tratarlas como un tema propio de “los ministerios de la producción”. Por el contrario, debe tratarlas como un ingrediente indispensable para tener éxito en sus objetivos relacionados con el empleo decente. Es por esto que la Oficina Regional de la OIT en América Latina y el Caribe ha definido como la primera de las tres áreas prioritarias de trabajo para la región las “Políticas de Desarrollo Productivo para un crecimiento inclusivo con más y mejores empleos”.

Esta prioridad está alineada con el objetivo 8 de la Agenda 2030, así como con el objetivo fijado por una mayoría de países de la región de cambiar su modelo de desarrollo y crecimiento hacia uno más sostenido, inclusivo y sostenible.

Esta área de trabajo es también altamente relevante para incidir sobre la reducción de la desigualdad y mejorar la justicia social (Objetivo 10 de los ODS), ya que las desigualdades están arraigadas en el patrón muy heterogéneo de crecimiento y productividad que combina unos cuantos sectores y áreas territoriales de alta productividad y salarios altos con una gran mayoría de sectores, actividades y áreas territoriales de baja productividad y salarios bajos.

Esto significa que no es posible hacer frente a las grandes desigualdades únicamente con los instrumentos de las políticas sociales. Es preciso que algo más fundamental cambie. Además de políticas sociales innovadoras, los países de la región deben redoblar esfuerzos para poner en práctica PDP más innovadoras y eficaces que, en conjunto y de la mano con políticas de mercado laboral, contribuyan a crear buenos puestos de trabajo formal y promover la transición de sectores y actividades de baja productividad y salarios bajos a los de alta productividad y salarios altos. Es decir, la inclusión social y la inclusión productiva y laboral son dos caras complementarias de la misma moneda.

El objetivo de este documento es delinear las líneas estratégicas y algunas acciones concretas para el trabajo de la OIT en materia de “PDP para el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos”, lo cual se hace en la sección 4. El lector que esté familiarizado con el diagnóstico y desee leer solo la estrategia puede ir directamente a la sección 4.

El documento se inicia con una revisión de las razones para el renovado interés en las políticas industriales y de desarrollo productivo, (Sección 1), seguido de un análisis de cómo el tema se enmarca con el mandato de la OIT y con los ODS, en particular el concepto de crecimientos sostenido, inclusivo y sostenible (Sección



2), a lo cual sigue un resumen de los resultados de un mapeo del debate actual sobre PDP, en particular las visiones y enfoques de los principales organismos internacionales que operan en la región (BID, Banco Mundial, CAF y CEPAL).

Este documento recoge también la amplia reflexión desarrollada por el grupo de trabajo que trabajó este tema, en la Reunión con Especialistas y Directores de la región así como con Directores de Departamentos y otros colegas de la sede de la OIT en Ginebra<sup>5</sup>. Dicha Reunión fue celebrada en Lima, del 7 al 9 de Diciembre de 2015, con miras a enriquecer y definir mejor al menos tres elementos: (a) la identificación de los retos, (b) el trabajo sustantivo que se está desarrollando en este tema, y (c) las líneas estratégicas y oportunidades para mayor efectividad y mejor posicionamiento del trabajo de la OIT en la región en concordancia con nuestros marcos programáticos.

## 2. El renovado interés en las políticas industriales y de desarrollo productivo

### 2.1 La economía latinoamericana tras la crisis de los ochenta y el imperativo del desarrollo productivo

Tras la “crisis de la deuda” de los años 80, América Latina aplicó programas más o menos profundos de “ajuste estructural” que pretendían restablecer la estabilidad macroeconómica y sentar las bases para un crecimiento acelerado y sostenido de las economías de la región. Los conceptos centrales que orientaron dichos programas fueron resumidos en las distintas versiones del Consenso de Washington<sup>6</sup>.

Aunque eventualmente y en grados desiguales los países de la región lograron superar la crisis y recuperar la estabilidad macroeconómica, desde el punto de

5 El grupo de Trabajo estuvo integrado por: Efraín Quicaña, Olga Orozco, Roberto Villamil, Juan Hunt, Carmen Benitez, Dagmar Walter, Anne Posthuma, Alvaro Ramírez, Fabio Bertranou, Leonardo Ferreira, Hassan Ndahi, Gerson Martínez, Oscar Valverde, Azita Berar, Jorge Cornick, Fernando Vargas, Fernando Casanova, Walter Romero, y Patricia Villegas.

6 (Williamson, 2004).

vista del crecimiento y la productividad los resultados del ajuste estructural fueron decepcionantes. En lugar de una nueva era de crecimiento acelerado, América Latina enfrentó una “década perdida” primero, y varias décadas de crecimiento apenas moderado y muy por debajo del de las economías convergentes después.

Tras tres décadas de reforma, la brecha entre América Latina, las economías convergentes y las economías desarrolladas se ha ensanchado. Los dos gráficos siguientes ilustran este fenómeno.

En el Gráfico 1 se muestra la evolución del PIB per cápita de la región y se le compara con la de Estados Unidos, Alemania y Corea. Claramente la brecha se está ensanchando.

En Gráfico 2 se muestran únicamente los datos para América Latina y el Caribe. Tras la crisis de los 80, como puede verse, el crecimiento es débil por toda una década, y no es sino en 1993 que la región vuelve a alcanzar el PIB per cápita que tenía en 1980.

Es cierto que en el último decenio el crecimiento se acelera, pero el impulso proviene sobre todo del incremento en el precio de las materias primas, que benefició a algunas de las economías más grandes de la región, no de la diversificación económica ni del ascenso de la región dentro de las cadenas globales de valor en las que participa.

## 2.2 La evolución de la productividad

¿A qué se debe este lento crecimiento del PIB per cápita en América Latina?

Una primera ola de reformas asumió que los principales obstáculos eran el desequilibrio macroeconómico y el intervencionismo estatal. Reducidos ambos de manera significativa (aunque desigual) en toda la región, la esperada aceleración del crecimiento no tuvo lugar.

Una segunda ola de reformas puso el énfasis en el fortalecimiento de las instituciones<sup>7</sup>, pero la ansiada aceleración (sostenida) del crecimiento siguió eludiendo a la región.

Esto llevó a que en varios organismos internacionales el foco de atención empezara a desplazarse hacia el tema de la productividad. Y si bien esta medición también

<sup>7</sup> Que resulta mucho más difícil de medir que el déficit fiscal, por lo que es también difícil evaluar cuánto se avanzó en este segundo tema.

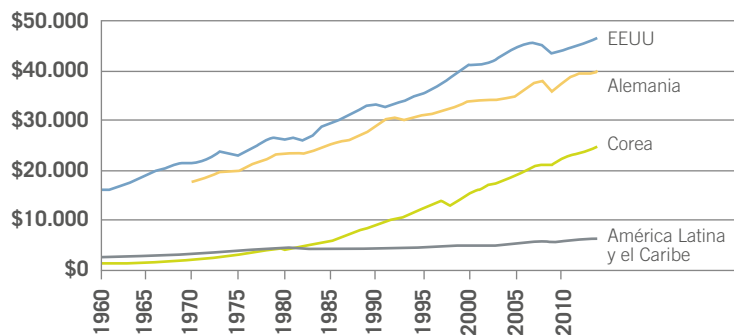




plantea desafíos y genera debates, la evidencia parece apuntar en el sentido de que el lento crecimiento de la productividad es el factor clave para explicar el creciente rezago relativo de América Latina en relación con las economías convergentes y con las desarrolladas.

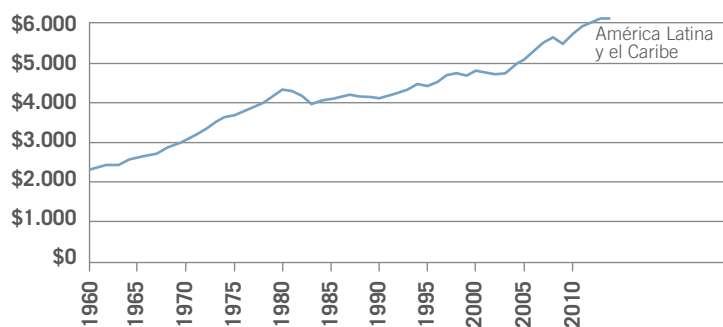
El Gráfico 3 ilustra este fenómeno.

**Gráfico 1. PIB per cápita de países seleccionados y América Latina, 1960 - 2014, Dólares constantes de los EE.UU. de 2000**



Fuente: Google Public Data Explorer con base en datos del Banco Mundial.

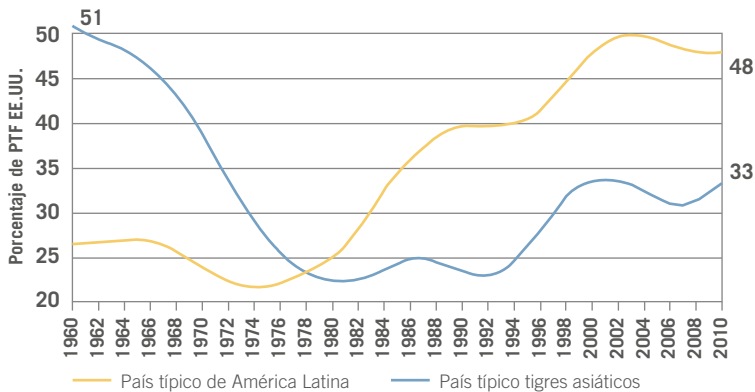
**Gráfico 2. PIB per cápita de América Latina, 1960 - 2014, dólares constantes de los EE.UU. de 2000**



Fuente: Google Public Data Explorer con base en datos del Banco Mundial.



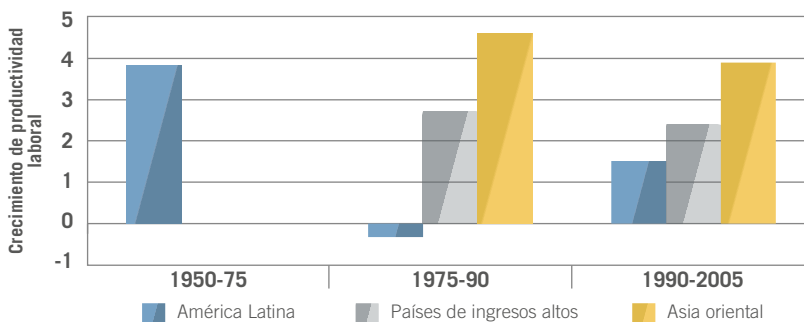
**Gráfico 3. Brecha de productividad en relación con USA. País típico de América Latina y “Tigre Asiático” típico**



**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, pág. 5 (original: cálculos propios sobre la base de Fernández-Arias (2014)).

El Gráfico 4 ilustra el mismo fenómeno desde otra perspectiva. En él se compara el crecimiento de la productividad laboral por regiones para tres diferentes períodos. De dicho gráfico resultan evidentes tres puntos: el crecimiento más rápido de la productividad laboral en América Latina tuvo lugar mientras la región aplicaba la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones; durante los años de ajuste estructural dicho crecimiento fue negativo y si bien el crecimiento vuelve a ser positivo a partir de 1990, tanto en ese período como en el anterior se encuentra muy por debajo de el de los países de Asia Oriental y los de altos ingresos.

**Gráfico 4. Crecimiento promedio anual de la productividad laboral por región y período, 1950-2005**



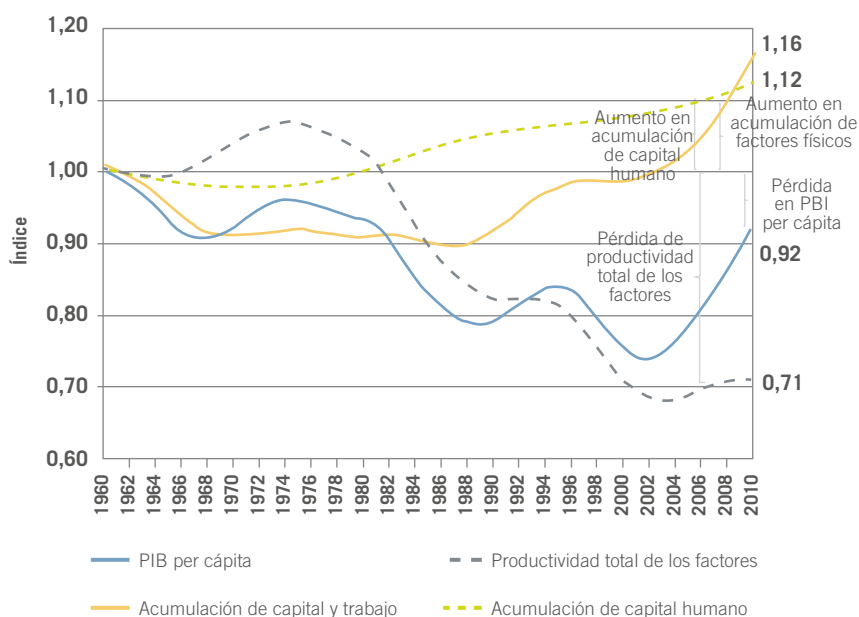
**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo, 2010, pág. 56 (original: cálculos de los autores con base en Timmer y de Vries (2007)).



El Gráfico 5 ofrece una última ilustración de las causas del deterioro relativo del ingreso per cápita de América Latina. Como allí puede observarse, en términos de acumulación de capital humano y de acumulación total de factores, América Latina ha cerrado ligeramente la brecha con respecto a los Estados Unidos. A pesar de ello, la brecha de ingresos se ensancha, y ello se debe al deterioro de la posición relativa de la región en términos de productividad total de los factores.

Podrían citarse otras fuentes e indicadores, pero el mensaje general no cambiaría: la brecha de ingreso de América Latina con respecto a las economías emergentes y desarrolladas se está ensanchando a pesar de las reformas económicas de los últimos treinta años, y la evolución de la productividad total de los factores pareciera ser la causa de ese rezago<sup>8</sup>.

**Gráfico 5. Desglose del PIB per cápita; país típico de América Latina vs. Estados Unidos, 1960-2010**



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, pág. 5.

<sup>8</sup> La medición de la productividad total de los factores no está libre de polémica. Ver, por ejemplo, Pritchett (2000). La comparación de datos de ingreso, inversión en capital humano e inversión en capital físico, menos polémica, sugeriría una conclusión semejante: algo no está del todo bien con la forma en que la región utiliza sus recursos productivos.



## 2.3 El retorno de las políticas industriales o de desarrollo productivo

Este rezago en la productividad y en el crecimiento fue un elemento clave para que instituciones que jugaron un papel importante en el diseño de las políticas de ajuste estructural, como el BID y el Banco Mundial, consideraran oportuno re-examinar el debate sobre las políticas industriales y de desarrollo productivo, mientras que otras, como la CEPAL, encontraron en el pobre desempeño latinoamericano post-crisis evidencia de que su posición a favor de dichas políticas había sido siempre correcta.

A este re-examen y revaloración de las políticas industriales en la región y en el mundo en general contribuyeron varios factores<sup>9</sup>:

- (1) Una mejor comprensión basada en evidencia de que los estados desarrollistas del Este de Asia han usado varias formas de política industrial con éxito para promover aprendizajes, absorber y desarrollar tecnología, diversificar sus estructuras productivas y crear empleos. En todos los casos, las políticas industriales jugaron un papel prominente<sup>10</sup> y resultaría difícil argumentar que en todos los casos los países tuvieron éxito a pesar de haber adoptado dichas políticas.
- (2) La evidencia de que las políticas que se limitaron a la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y la eliminación de las distorsiones de precio lograron poco en materia de diversificación productiva.
- (3) Las demandas ciudadanas para una acción más eficaz del gobierno para enfrentar las múltiples crisis que han afectado las economías en lo financiero, la alimentación, la salud, el ambiente y el cambio climático. De hecho el desarrollo de energías renovables ha sido una de los campos más activos de política industrial en la última década.
- (4) La evidencia del éxito de políticas selectivas para desarrollar industrias y promover la innovación, tanto en países desarrollados como en desarrollo. Ejemplos de ello son productos de tecnologías limpias,

<sup>9</sup> Ver Salazar-Xirinachs *et al.* (2014), Capítulo 1.

<sup>10</sup> Los intentos de interpretar “el milagro asiático” como un ejemplo de desarrollo impulsado fundamentalmente por las fuerzas del mercado son poco convincentes. Ver Amsden, (1994).

energías renovables (solar, eólica), impresión 3D, biotecnologías, baterías de larga duración, entre muchos otros.

- (5) El deseo de países en desarrollo de vincularse de manera efectiva y beneficiosa con cadenas mundiales de valor.
- (6) En algunos casos el renovado interés ha estado asociado también con el riesgo de la "trampa del ingreso medio", es decir, el peligro de que algunas economías emergentes, aún después de disfrutar de un período de crecimiento alto, se hayan quedado atascadas por falta de reformas y cambios en sus estructuras productivas, empresariales y de innovación, necesarias para un proceso de crecimiento dinámico y sostenido.
- (7) El Reporte de la Comisión sobre crecimiento y desarrollo del Banco Mundial, que concluye que a los economistas les falta una comprensión adecuada del proceso de crecimiento, en particular de los vínculos entre la educación, el entrenamiento y las tecnologías, por una parte, y el crecimiento, por otra, que los países difieren en instituciones y en capacidades colectivas, y que por lo tanto deben poder experimentar en materia de desarrollar sus ventajas comparativas.
- (8) La crisis del 2008-2009 que sirvió para recordar que los mercados no regulados combinados con estados débiles proveen un ambiente institucional muy pobre para transformar economías y promover crecimiento inclusivo, abriendo espacios para la innovación y la experimentación en las políticas, incluyendo en particular las políticas de desarrollo productivo.
- (9) Las contribuciones recientes a la economía del desarrollo de economistas como Dani Rodrik, Ricardo Hausmann y otros que por su insistencia en puntos como los anteriores, en la necesidad de la experimentación en materia de políticas, en concebir el desarrollo como un proceso de "descubrimiento" y por su renovada atención en las capacidades productivas ("capabilities") y las fuentes de acumulación de conocimientos productivos ("know how") que determinan los grados de "complejidad económica", han influido en el debate económico sobre la productividad y el desarrollo productivo de maneras decisivas.

Afortunadamente, el renovado interés en las políticas industriales no ignora ni los errores del pasado, ni los peligros inherentes a este tipo de política. Por el contrario, añade nuevas capas al análisis: una mayor atención a la economía política de las políticas industriales, al peso de los procesos de formación de políticas y al tema de las capacidades institucionales. Estos temas se examinan en la Sección 3 de este documento.

Además, los cambios tecnológicos y las realidades de los procesos productivos han llevado a que se borren hasta cierto punto las distinciones clásicas entre industria, agricultura y servicios, por lo que muchos economistas prefieren actualmente hablar de políticas de desarrollo productivo, y no exclusivamente de políticas industriales. Este documento y el trabajo de OIT en la región adopta esta posición.

## 2.4 Los enfoques teóricos e institucionales

Con su vocación y mandato productivos del mundo del trabajo, la OIT ha trabajado el tema de las políticas de desarrollo productivo haciendo una revisión de las perspectivas teóricas en economía así como una serie de casos a nivel de país. Hay varias contribuciones importantes dentro de la Oficina a estos temas, por colegas como Iyanatul Islam y David Kucera, Irmgard Nubler, Anne Posthuma, Christoph Ernst, Janine Berg, y otros<sup>11</sup>.

El libro elaborado en conjunto con UNCTAD<sup>12</sup> tiene una revisión de las perspectivas teóricas, así como ocho estudios de casos. Las principales perspectivas teóricas para el análisis y diseño de las PDP son: economía neoclásica, estructuralismo, teoría evolutiva y economía institucional.

El objetivo de este documento no es describir estas perspectivas. Simplemente se quiere dejar constancia de que la Oficina ha trabajado y ha mapeado estos temas en todo el rango: desde los debates conceptuales, hasta una serie de experiencias prácticas, además de un amplio rango de metodologías propias a nivel de empresa, de sector, de cadenas de valor y de entorno propicio.

11 Véase por ejemplo, Islam, I.; Kucera, D. (eds). 2014, *Beyond macroeconomic stability: Structural transformation and inclusive growth* (Geneva and Basingstoke, ILO and Palgrave Macmillan); Nübler, I. (Forthcoming) *Capabilities, productive transformation and development: A new perspective on industrial policies* (Geneva, ILO); Ernst, C. 2014, "Creating productive capacities, employment and capabilities for development: The case of infrastructure investment", in I. Islam and D. Kucera (eds), (2014) op cit.

12 Salazar-Xirinachs *et al.* (eds) (2014).



Además, como se informó arriba, recientemente, la Oficina Regional para ALC contrató la elaboración de un mapeo de lo que las principales instituciones en las Américas (BID, CEPAL, Banco Mundial, CAF) han hecho y están haciendo en esta área de políticas tanto en cuanto a temas de investigación, enfoques y generación de conocimientos.

## 3. La OIT, su mandato, sus marcos programáticos y las políticas de desarrollo productivo

### 3.1 Las PDP y el objetivo 8 de la Agenda 2030

América Latina y el Caribe han entrado en una nueva etapa del ciclo económico, caracterizada por la desaceleración del crecimiento, la amenaza del estancamiento y el peligro del retroceso en materia económica y social con respecto a la reciente “década de oro” (2002-2013)<sup>13</sup>.

Los países de la región enfrentan, además, problemas de más largo plazo y más estructurales que los han caracterizado por décadas: la insuficiente diversificación productiva, las brechas de productividad entre y dentro de países, las deficiencias del capital humano, la alta incidencia de la informalidad y de la pobreza, la herencia histórica de alta desigualdad y exclusión, la persistentes brechas en respeto y aplicación de los derechos laborales.

Es precisamente por la persistencia de un patrón de crecimiento económico y social con alta volatilidad, insuficiente inclusión económica y social, poca tracción en los mercados de trabajo, y deficientes resultados ambientales, que el concepto de **crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible, con generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos** es tan pertinente, y ha entrado de lleno como Objetivo número 8 de la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. En contraste con los ODM, que estaban concentrados en temas sociales, en el

<sup>13</sup> Ver Jose Antonio Ocampo (2015) “Tiempos de Incertidumbre”, en Finanzas y Desarrollo, Vol 52, Num 3, Setiembre.

sector público y en los que la economía y el empleo no figuraban, los ODS son mucho más balanceados, aparece fuertemente en ellos el mundo del trabajo, el sector productivo y sus actores: las empresas sostenibles, los empleadores y los trabajadores.

Su pertinencia y urgencia para los países de América Latina y el Caribe no pueden ser mayores.

Entendemos por crecimiento inclusivo un modelo de crecimiento con las siguientes características<sup>14</sup>:

- (1) Es sostenido a lo largo de varias décadas.
- (2) Tiene una amplia y diversificada base de sectores económicos.
- (3) Crea empleo productivo que respeta los derechos de los trabajadores.
- (4) Reduce la pobreza.
- (5) Reduce la desigualdad en los ingresos.
- (6) Mejora el acceso a la educación y la salud.
- (7) Ofrece protección social básica para todos los ciudadanos.

Y para ser sostenible además de inclusivo, debe ser respetuoso con el medio ambiente.

El logro de cada una de estas características requiere ciertos “paquetes de políticas” que son indispensables para lograr resultados en la respectiva dimensión, y también hay fuertes sinergías y complementariedades entre estas diversas dimensiones o áreas de política.

La característica de ser sostenido a lo largo de varias décadas es una que ha estado presente en todas las experiencias exitosas en países de alto desempeño como Japón, Corea del Sur, Irlanda y otros.

En contraste, y desafortunadamente, la desaceleración muestra que los países de América Latina no han logrado escapar el ciclo clásico de volatilidad en su crecimiento.

---

<sup>14</sup> Ver Salazar-Xirinachs (2015) “Políticas de Desarrollo Productivo para el Crecimiento Inclusivo con Más y Mejores Empleos”, 21st Bradford Development Lecture, Universidad de Bradford, 18 Junio, 2015. <http://www.brad.ac.uk/social-sciences/bcid/bdl/21st-bdl/>





Las causas de la falta de crecimiento sostenido son tanto externas como internas. Evidentemente los factores externos tienen influencia, pero el logro del objetivo de crecimiento sostenido e incluso solo es posible de lograr con fuertes motores internos basados en la diversificación productiva, la innovación, la inversión en capital humano, y el crecimiento de la productividad, con un ambiente macroeconómico estable y un entorno propicio y de confianza para las empresas y la inversión privada.

Y por eso es que las políticas de desarrollo productivo son un elemento central en la promoción del Objetivo 8 de la Agenda 2030, para ampliar y diversificar las actividades económicas y crear mayor tracción del crecimiento en la demanda por empleos de calidad. Las PDP son una herramienta importante y urgente en la coyuntura presente de la región. No es casual que haya un renovado interés en ellas por parte de gobiernos y organismos internacionales, y es importante para la OIT, y para los actores tripartitos, ocupar un espacio apropiado en el debate e influir en las políticas.

## 3.2 El ámbito de las PDPs y el papel del gobierno

Es importante definir el ámbito de las PDP. Hay muchas definiciones que parten de perspectivas diferentes. Una definición bastante comprensiva define las PDP como: “Intervenciones deliberadas para incrementar la productividad general de la economía, o la de determinados sectores o regiones, para influir sobre el patrón de crecimiento, cambiar la composición sectorial del producto, o para incursionar en nuevas industrias o en nuevos mercados”.

Las PDP pueden ser instrumentos poderosos para influir los patrones de empleo, tanto en su calidad como cantidad.

Los diferentes tipos de PDP se pueden clasificar de varias formas. Una categorización común es aquella que distingue los niveles micro o de empresa, meso o sectorial, y el ámbito macroeconómico o de la economía en su conjunto. A continuación para cada nivel se incluye una lista ilustrativa de instrumentos de intervención, con la advertencia de que algunos programas e instrumentos tienen dimensiones relevantes en los tres niveles:

### Nivel micro o de empresa

- ▶ Políticas para mejorar la productividad de las empresas (e.g. la metodología SCORE de la OIT), incluyendo mediante el mejoramiento

de las condiciones de trabajo y la cooperación de trabajadores y empleadores dentro de la empresa.

- ▶ Variedad de servicios de desarrollo empresarial.
- ▶ Relaciones laborales.
- ▶ Variedad de apoyos y servicios a las Micro, pequeñas y medianas empresas.
- ▶ Atención a los ecosistemas empresariales, en particular, a la formación y crecimiento de empresas jóvenes (start-ups) y sus apoyos en términos de incubadoras, mentorías, crédito y servicios empresariales.

### **Nivel meso, sectorial o de cadenas de valor**

- ▶ Promoción de clusters y apuestas competitivas en sectores prioritarios
- ▶ Políticas sectoriales de formación para el trabajo
- ▶ Instrumentos para mejorar las dimensiones económicas y sociales (*economic and social upgrading*) de las cadenas de valor
- ▶ Instrumentos para incentivar la innovación y el uso de tecnologías en sectores seleccionados
- ▶ Instrumentos para promover el desarrollo y uso de energías renovables

### **Nivel macro y políticas transversales**

- ▶ Ambiente propicio para las empresas sostenibles (e.g. metodología EESE utilizando definición de OIT, clima de inversión, etc).
- ▶ Políticas para desarrollar el emprendedurismo.
- ▶ Políticas educativas y de formación para el trabajo (e.g. Institutos de formación profesional, CINTERFOR).
- ▶ Políticas de innovación, tecnológicas y de ciencia y tecnología.
- ▶ Desarrollo de infraestructura.
- ▶ Políticas de crédito (Banca de desarrollo).

Tradicionalmente las PDP en América Latina y el Caribe han sido competencia de ministerios relacionados con la producción (industria, agricultura, ciencia y tecnología, etc.) y de agencias especializadas (de promoción de exportaciones,



de atracción de inversiones, de financiamiento, etc.), pero han presentado dos debilidades: por una parte, las políticas e intervenciones en estos temas han sido fragmentadas por divisiones del trabajo entre agencias de gobierno y falta de coordinación y de enfoques integrados, y por otra, estas políticas en general no han puesto suficiente atención a los temas de empleo, tanto en número como en calidad, de derechos laborales y otras dimensiones sociales.

En este contexto, el involucramiento de OIT en PDP para el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos, sobre todo en la medida en que sus constituyentes desarrollen una visión común en los ejercicios de diálogo social sobre estos temas, puede hacer avanzar varios objetivos prácticos que a su vez pueden llevar a varios beneficios concretos:

- (1) Uno es promover un enfoque más integrado al interior de los gobiernos y mejor coordinación en un área que necesariamente requiere de mayor integración y coordinación pública-pública así como del sector público con el sector privado, el laboral, y todos los actores y grupos interesados y relevantes para el diseño e implementación de políticas que aceleren el crecimiento y lo hagan más inclusivo.
- (2) Otro es precisamente promover un enfoque más balanceado e integrado de las dimensiones económicas y sociales, en las que se perciba mejor la relevancia de las PDP para la creación de empleos de calidad y se incluya más explícitamente la dimensión de empleo en las políticas.
- (3) Un tercer objetivo, de suma relevancia en la región, es el esfuerzo por traer a un terreno pragmático lo que por regla general ha sido una discusión bastante ideologizada. Considérese la siguiente reflexión de Stephen Cohen y Bradford DeLong en su reciente revisión de las políticas de crecimiento y desarrollo productivo en los Estados Unidos: *“En las economías exitosas, la política económica ha sido pragmática, no ideológica. Ha sido concreta, no abstracta. Y así ha sido en los Estados Unidos. Desde el principio, los Estados Unidos una y otra vez implementó políticas para cambiar su economía hacia una nueva dirección de crecimiento –hacia un nuevo espacio de oportunidades económicas. Estas redirecciones han sido grandes. Y han sido escogencias colectivas. No han sido resultados que emergen de innumerables escogencias individuales orientadas a otros objetivos. No han sido los resultados sin guía de una evolución no pensada.*

*Han sido diseños inteligentes. Y han sido implementadas por el gobierno, apoyadas y empujadas por fuerzas poderosas y a menudo de amplia base, unidas por una visión común de cómo debe cambiar la economía”<sup>15</sup>. Similarmente, es importante para los constituyentes de OIT desarrollar visiones nacionales concretas sobre cuáles pueden ser esos “diseños inteligentes” para sus países en materia del futuro del desarrollo productivo, la productividad y el crecimiento inclusivo, lo cual es también en gran medida una conversación, una visión y un diseño sobre el futuro del trabajo en sus países.*

### 3.3 Las PDP en el mandato de la OIT

Como organización internacional enfocada en el mundo del trabajo y la producción la OIT tradicionalmente ha abordado los retos de la transformación productiva, la productividad y el desarrollo empresarial y de las calificaciones desde varias perspectivas.

Sería muy largo enumerar todos los instrumentos que se han desarrollado de manera tripartita en este campo pero algunas guías básicas de acuerdo tripartito incluyen:

- ▶ Conclusiones relativas a la Promoción de Empresas Sostenibles, CIT, 2007.
- ▶ Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998, Núm. 193.
- ▶ Declaración Tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social.
- ▶ Resolución relativa a las pequeñas y medianas empresas y la creación de empleo decente y productivo, CIT, 2015.
- ▶ Conclusiones de la 2ª Discusión recurrente sobre empleo.
- ▶ Declaración de Lima, Octubre, 2014.

En las conclusiones de la 2ª Discusión Recurrente sobre empleo el mandato dice, entre otros elementos:

---

15 Cohen y DeLong (2016), p 1.

*“Todos los Estados Miembros deberían promover un marco amplio de políticas de empleo basado en consultas tripartitas, que puede incluir los elementos siguientes:*

- a) políticas macroeconómicas favorables al empleo que apoyen la demanda agregada, la inversión productiva y la transformación estructural, promuevan las empresas sostenibles, fomenten la confianza empresarial y aborden las crecientes desigualdades;*
- b) políticas comerciales, industriales, impositivas, de infraestructura y sectoriales que fomenten el empleo, mejoren la productividad y faciliten los procesos de transformación estructural;*
- c) políticas empresariales, en particular un entorno favorable a las empresas sostenibles, como establecen las conclusiones de la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2007, así como apoyo a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas como uno de los motores de creación de empleo y promoción de la iniciativa empresarial;*
- d) políticas de educación que fomenten el aprendizaje permanente y políticas de desarrollo de las competencias que respondan a las necesidades cambiantes del mercado de trabajo, así como a las nuevas tecnologías, y amplíen las opciones de empleo, en particular sistemas de reconocimiento de las competencias”.*

Y en la Declaración de Lima, los mandantes le solicitan asistencia técnica a la OIT para trabajar, entre otros, los siguientes elementos:

*“3. Políticas para promover un entorno propicio para la creación y el desarrollo de las empresas, de acuerdo con la Resolución sobre la promoción de empresas sostenibles adoptada por la CIT en 2007, incluyendo los principios de empresas sostenibles, libertad de empresa y respeto al derecho de propiedad privada*

...

*5. Políticas de reestructuración productiva centradas en la transformación industrial hacia productos con mayor valor agregado.*

...

*14. Políticas orientadas a mejorar las competencias profesionales de los trabajadores y empleadores a fin de eliminar las brechas entre sus calificaciones*

*y las necesidades del mercado de trabajo, con énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME).*

...

*19. Impulsar los temas de interés tripartito que conforman la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015”.*

Finalmente, el trabajo que se propone como prioridad en materia de PDP para el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos está bien alineado con varios de los resultados del Programa y Presupuesto 2016-2017, en particular el Resultado 1.

En conclusión, políticas de desarrollo productivo exitosas son esenciales para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la OIT en materia de promoción del crecimiento inclusivo, de empleo productivo y de trabajo decente para todos. Al mismo tiempo, la OIT, particularmente por su amplia experiencia en el diálogo tripartito, puede hacer una contribución significativa al éxito de las políticas de desarrollo productivo.

La oportunidad de crear un círculo virtuoso, que va de políticas de desarrollo productivo exitosas a la creación de más y mejores puestos de trabajo y respeto a los derechos en el trabajo, utilizando el diálogo tripartito como herramienta, y de vuelta a políticas de desarrollo productivo mejoradas y capaces de adaptarse a las cambiantes circunstancias y requerimientos del proceso de desarrollo está abierta, y la OIT parece idealmente posicionada para aprovecharla.

## **4. Hacia una agenda de conocimientos para la OIT: el nuevo debate e identificación los temas huérfanos**

En Julio de 2015 la Oficina Regional elaboró un mapeo del debate actual en materia de PDP, en particular entre los principales organismos que operan en la región (BID, Banco Mundial, CAF y CEPAL)<sup>16</sup>.

---

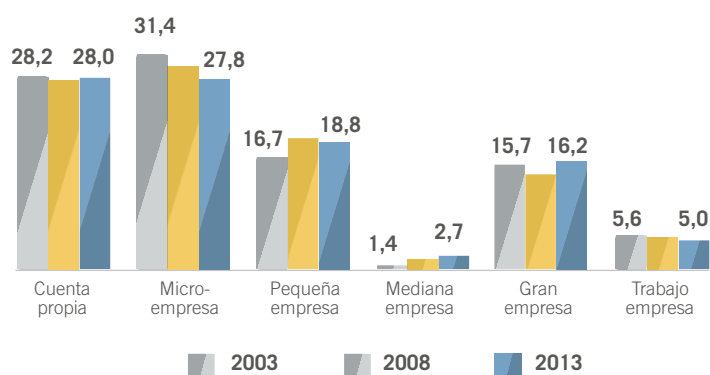
16 Ver Cornick (2016).

El objetivo de este mapeo ha sido identificar temas clave, tanto para el desarrollo de la región como para el cumplimiento de la Misión y los Objetivos Estratégicos de la OIT, que aún no han sido objeto de un examen profundo, a pesar de la riqueza del debate reciente, o en algunos casos no ha sido abordados del todo. Esto es lo que este documento llama “temas huérfanos”.

Se espera contribuir así a identificar, dentro del vasto campo de PDPs, aquellos temas en que la OIT tiene oportunidades de contribuir en línea con su mandato y ventajas comparativas.

Un primer indicador de la magnitud de los retos del empleo, y su relación con el insuficiente desarrollo productivo de la región, nos la da el examen del porcentaje de trabajadores empleados según el tamaño de la empresa en que laboran. El Gráfico 6 presenta esta información para los años 2003, 2008 y 2013. Como se puede apreciar, en el 2013 un 56% de los trabajadores en la región o bien están auto-empleados (28%) o bien trabajan en microempresas (27,8%). Se trata, típicamente, de empleos de baja productividad e ingresos, que reflejan la insuficiente generación de puestos de trabajo en empresas formales de mayor productividad así como, en cierta medida, la incapacidad de los trabajadores de insertarse en esas empresas por carecer de las calificaciones necesarias para ello. Y es muy baja la proporción del empleo en empresas medianas.

**Gráfico 6. América Latina. Estructura del empleo por tamaño de empresa, 2003, 2008 y 2013 (Porcentajes)**



**Fuente:** OIT, 2015, pág. 24 (original: estimaciones de la OIT con base en información de encuestas de hogares de 18 países).

El Gráfico 7 ilustra el mismo problema desde una perspectiva ligeramente distinta. Se comparan la distribución de establecimientos y la del empleo según el tamaño del

establecimiento en los casos de Estados Unidos, México y Perú. En el primer país, el 42% de las firmas tiene entre 1 y 4 trabajadores, pero esas firmas generan apenas el 5% del empleo total. En contraste, en México y Perú las microempresas representan el 85% y 89% del total de firmas, respectivamente, pero lo que es más importante es que generan el 20% y el 38% del empleo. Si se suman las empresas de 5 a 19 trabajadores las cifras aumentan al 48% del empleo en México y el 54% en Perú.

Ante estas cifras, una opción es buscar intentar que las micro y pequeñas empresas sean más productivas y generen empleos mejor remunerados. Comparaciones con las economías desarrolladas (el caso de Estados Unidos es típico, no excepcional) sugieren que, más bien, el camino al desarrollo pasa por una transición en el mercado laboral y un gradual incremento del porcentaje de asalariados versus auto-empleados, por una parte, y del porcentaje de los asalariados que trabajan en empresas medianas y grandes versus micro y pequeñas, por otra.

Esta transición representa un reto simultáneo de políticas de desarrollo productivo y de políticas de empleo y formación de recursos humanos. En otras palabras, representa un área clave de intersección de las políticas de desarrollo productivo y las políticas orientadas a la generación de más y mejores empleos. Y es este, justamente, un territorio que cae estrictamente dentro de las áreas de trabajo indispensables para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la OIT, que ha sido relativamente poco estudiado.

Es un territorio de “temas huérfanos” en los que la OIT puede y debe hacer un aporte significativo.

Seguidamente, y sin pretensión de exhaustividad, se presenta un desglose de algunos de los temas que caen dentro de este amplio territorio.

## 4.1 La relación entre políticas de desarrollo productivo y la creación de empleo

El tema de la relación entre políticas de desarrollo productivo y la creación de empleo prácticamente no ha sido estudiado en detalle.

En una mayoría de casos, los objetivos de las políticas de desarrollo productivo **no** han incluido explícitamente objetivos de creación de empleo, a pesar de que tienen un impacto directo en cuando al número y calidad de empleos que se generan en una economía.

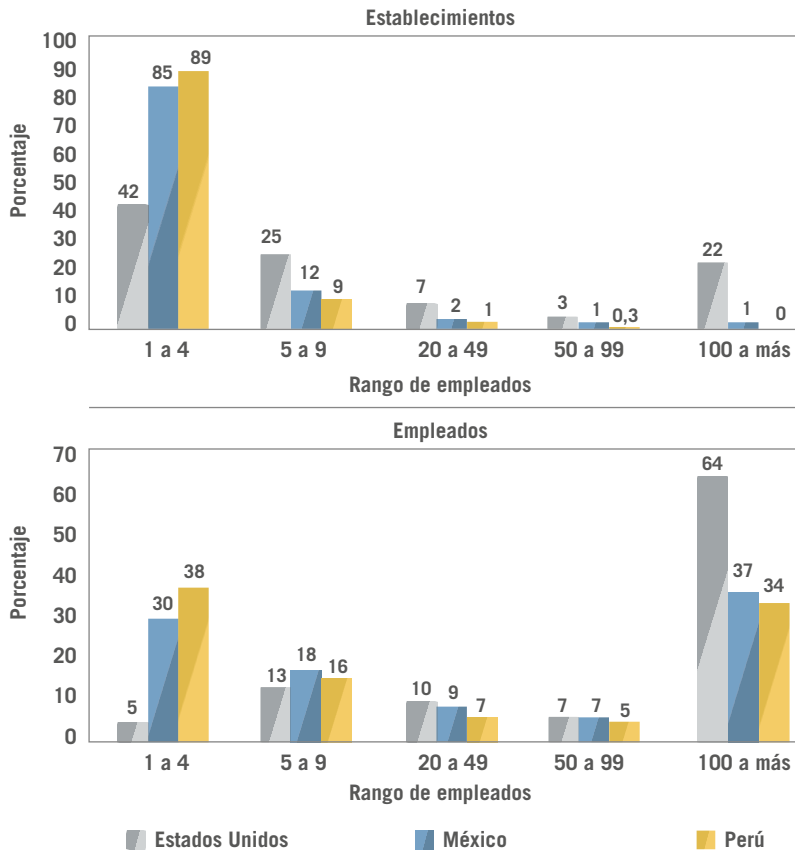


Los países no necesariamente tienen que escoger, desde el inicio, entre industrias intensivas en empleo pero poco intensivas en conocimiento e industrias intensivas en conocimiento pero poco intensivas en empleo. El caso de Corea del Sur ilustra claramente que durante un amplio periodo de transición se pueden impulsar ambas, hasta que la combinación de la expansión del sector más moderno y la capacitación de la fuerza de trabajo permita que la mayor parte del empleo se genere en el sector más moderno, productivo e intensivo en conocimiento. Algunas preguntas específicas que ameritan investigación:

- ▶ ¿Es posible “afinar” o “ajustar” el diseño de las políticas de desarrollo productivo de manera que, sin perjuicio de los objetivos de productividad o exportaciones, generen un mayor volumen de empleos de calidad? Los cambios requeridos con tal propósito, ¿deben tener lugar en el ámbito de las políticas de producción propiamente dichas, o en ámbitos relacionados, tales como las regulaciones del mercado de trabajo, la seguridad social, la formación y capacitación de recursos humanos u otros?
- ▶ Con frecuencia se ha planteado la preocupación de que el crecimiento de los sectores modernos y de alta productividad genera relativamente pocos empleos. Sin embargo, ¿las restricciones vinculantes se encuentran solo del lado de la demanda de trabajo, o cabe pensar que se encuentran también del lado de la oferta de trabajo? Uno de los rasgos destacados de las experiencias coreana y taiwanesa es la estrecha coordinación y alineamiento entre la política de desarrollo productivo y la política de formación de recursos humanos. Cabe examinar si la falta de una coordinación semejante no constituye una limitación para el crecimiento del empleo en América Latina y el Caribe, y si los sectores de más alta productividad no podrían crecer más rápidamente y generar más empleos de calidad si fuera más abundante la oferta de mano de obra con las calificaciones y competencias que esos sectores demandan.
- ▶ Algunos estudios sugieren que una de las fuentes más importantes de creación de nuevos empleos en las economías desarrolladas y convergentes son los nuevos emprendimientos de alto potencial de crecimiento, pero en América Latina los emprendimientos suelen nacer más pequeños que los de países con un nivel de desarrollo semejante, y a crecer menos después de creados. ¿Cuáles son los obstáculos que se deben remover a fin de que

en la región se eleve el número de emprendimientos de alto potencial y se facilite su crecimiento, con la consecuente generación de nuevos empleos? ¿Cómo mejorar los ecosistemas de emprendedurismo en la región?

**Gráfico 7. Distribución de las empresas y el empleo por tamaño de la firma en países seleccionados (varios años)**



a/ Estados Unidos, 2011; México, 2009; Perú, 2008.

b/ En el caso del Censo Económico de México, como unidad de observación se tomaron en cuenta solo unidades económicas fijas o semifijas, no se consideraron las unidades económicas que llevan a cabo su actividad de manera ambulante o con instalaciones que no están de alguna manera sujetas permanentemente al suelo, ni las casas-habitación donde se efectúa una actividad productiva con fines de autoconsumo o se ofrecen servicios que se realizan en otro sitio. En el caso del Censo Nacional Económico de Perú, como unidad de observación se consideraron los establecimientos, se excluyeron las casas-habitación en calidad de empleadores y las actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios de los hogares para autoconsumo.

**Fuente:** tomado de Corporación Andina de Fomento, 2013, pág. 24 (original: elaboración propia con base en *Business Dynamics Statistics Data* del U.S. Census Bureau (2012), Censo Económico de México (INEGI, 2009) y Censo Nacional Económico de Perú (INEI, 2008)).

- ▶ Finalmente, cabe examinar la cuestión de cómo diseñar PDP que en materia de empleo sean capaces, por una parte, de aprovechar la ventaja comparativa inicial que tenga un país en fuerza de trabajo (abundante, barata y de baja productividad, en algunos casos) y por otra de simultáneamente construir las bases de una ventaja comparativa basada en la acumulación de destrezas, la capacidad de aprendizaje y la productividad de la mano de obra.

## 4.2 La participación de los trabajadores en la cooperación público-privada

En la mayor parte de los estudios sobre alianzas público-privadas para políticas de desarrollo productivo el énfasis está en el diálogo entre empresarios y sector público. Las experiencias de diálogo que incluyen a trabajadores son menos frecuentes y han sido menos estudiadas. Sin embargo, en experiencias extra-regionales los trabajadores han sido parte integral de dichos diálogos y su incorporación puede ser particularmente necesaria y útil en una región en que la conflictividad laboral es frecuente.

- ▶ ¿Qué puede aprender la región de las experiencias regionales y extra-regionales de participación laboral exitosa en los procesos de formación de las políticas de desarrollo productivo y productividad?
- ▶ ¿Qué acciones sería necesario emprender para impulsar una participación más frecuente y más exitosa del sector laboral en la formación de las políticas de desarrollo productivo y productividad en América Latina?

## 4.3 Las capacidades técnicas, operativas y políticas de las organizaciones empresariales y laborales

Se ha hecho cierto grado de investigación alrededor de las capacidades TOP (técnicas, operativas y políticas) de las agencias públicas en materia de políticas industriales y de desarrollo productivo. El tema ha sido objeto de una discusión intensa, aunque el conocimiento del que hasta el momento disponemos es más bien limitado.

Pero si el proceso de las PDP ha de ser un proceso bi o tripartito, debería ser evidente que las capacidades de los otros participantes son igualmente importantes.

- ▶ Es importante que tanto líderes empresariales como sindicales tengan conocimientos sobre las PDP y su instrumental, así como los temas de sus vínculos con los temas de empleo, para participar de manera positiva en el diálogo social sobre estos temas. Esto aporta tanto a capacidades técnicas como políticas. Estos son aspectos que pueden integrarse en actividades de capacitación.
- ▶ Además, es importante que las organizaciones empresariales y de trabajadores tengan capacidades específicas para PDP y políticas industriales ¿Cuál es el estado de esas capacidades en las organizaciones empresariales y laborales de la región?
- ▶ ¿Cuál es el mapa de centros de pensamiento (“think-tanks”) laborales y empresariales en la región? La OIT ha avanzado en este tema y ha creado una red de centros de pensamiento empresariales, pero el mapeo de los centros laborales no se ha iniciado.
- ▶ ¿Cuáles serían las acciones críticas para lograr una mayor difusión de las capacidades existentes, y para incrementar el stock de capacidades disponibles?
- ▶ Las formas de organización y coordinación estatal requeridas para políticas de desarrollo productivo exitosas ha sido objeto de atención y debate, aunque el estado de nuestro conocimiento es aún precario<sup>17</sup>. Pero si las políticas de desarrollo productivo han de tener forzosamente elementos de cooperación público-privada, tanto con el sector empresarial como con el laboral, la organización de estos dos sectores es igualmente importante que la del sector público y por análogas razones. El tema no ha sido estudiado en profundidad. Hay aquí un amplio campo de experiencias con Consejos de Competitividad o de Productividad, o Comités Sectoriales para promover las calificaciones. Es importante documentar y conocer mejor estas experiencias, sus fortalezas y debilidades, y las lecciones que se derivan.

<sup>17</sup> Para una excelente revisión reciente de las experiencias ver Ben Ross-Schneider (2015) *Designing Industrial Policy in Latin America: Business-State Relations and the New Developmentalism*, Palgrave.



## 4.4 La colaboración entre empleadores y trabajadores en planta

El aporte de los trabajadores en planta ha jugado un papel crucial en los procesos de industrialización tardía, caracterizados, durante una primera y extensa etapa, por los esfuerzos de apropiación y aprendizaje de tecnologías importadas<sup>18</sup>. Este es un tema que ha estado ausente en la discusión sobre políticas industriales en la región, pero sobre el cual precisamente la OIT ha realizado una serie de investigaciones y tiene el bien conocido proyecto SCORE, que la ha permitido acumular una considerable cantidad de conocimiento. Es un tema que resulta indispensable incorporar en el debate de las políticas industriales pero que aún no recibe suficiente atención ni escalamiento.

## 4.5 Políticas de desarrollo para no transables

La internacionalización ha sido uno de los factores de éxito en los procesos de transformación económica de los países convergentes. El mercado internacional permite aprovechar economías de escala, y obliga a cumplir con estándares de calidad y eficiencia de clase mundial.

Sin embargo, una parte importante de la producción y el empleo tienen lugar en el sector de no transables, que no puede, por lo tanto, ser abandonado ni desde la perspectiva de la productividad ni desde la del empleo. ¿Cuáles son, en este caso, los mecanismos que permiten impulsar al sector privado a alcanzar niveles altos de calidad y eficiencia? Una parte de los productores de no transables son proveedores de productores de transables, de manera que el mercado global sigue funcionando como un mecanismo de disciplina, aunque sea de manera indirecta. Para el resto del sector, esta es una pregunta abierta.

## 4.6 La inserción en cadenas globales de valor

Las políticas de desarrollo productivo tradicionalmente han buscado elevar la eficiencia de un determinado sector o industria operando en un país concreto, o bien elevar la productividad e incrementar la diversificación económica de un territorio determinado, nacional o sub-nacional.

---

18 Amsden (1989).

Pero el surgimiento de las cadenas globales de valor implica una transformación de la geografía de la producción: en un sentido estricto no puede afirmarse ni que los aviones Boeing sean fabricados en Seattle ni que los Ipad sean fabricados en China. Las cadenas de proveedores, incluyendo funciones avanzadas de diseño, se distribuyen por el mundo entero.

Esta transformación de la geografía de la producción tiene consecuencias importantes para las políticas de desarrollo productivo y particularmente para la intersección entre esas políticas y la creación de más y mejores empleos en un determinado territorio. Este es un tema más que apenas se empieza a estudiar y comprender.

## 4.7 Desarrollo de las calificaciones y el capital humano

En la revisión hecha del trabajo de los principales organismos internacionales que trabajan en la región se detectó un déficit de atención en los 6 temas enumerados hasta aquí. Además, hay temas bien establecidos que continúan recibiendo atención pero en los que hay oportunidades para mayor contribución. Entre ellos se destaca el papel de la educación y la formación para el trabajo, y formas de mejorar la cooperación público-privada para conectar mejor el mundo de la educación con el mundo del trabajo.

La región, y concretamente la OIT, tiene en la red CINTERFOR un activo sumamente importante en uno de los temas clave para el desarrollo productivo, el crecimiento de la productividad y el empleo. Hay oportunidades muy significativas para reposicionar a esta red y en general el trabajo de OIT en la región en los temas de desarrollo de calificaciones y temas afines.

## 4.8 El nuevo paradigma sobre la formulación e implementación de políticas

El viejo paradigma de la administración pública estaba basado en una estricta separación entre el diseño y planificación de políticas, su implementación, y su evaluación. Suponía que era técnicamente posible diagnosticar los problemas y diseñar sus soluciones, y que, por tanto, los dos problemas centrales eran el correcto diseño de las políticas y la creación de mecanismos que aseguraran que las burocracias encargadas de implementarlas lo hicieran correctamente.



Un nuevo paradigma, todavía emergente, reconoce la imposibilidad de que una tecnocracia centralizada pueda contar con toda la información necesaria para diagnosticar problemas y crear soluciones. Más aún, reconoce que muchas veces “la mejor solución” no es algo preexistente que hay que utilizar, sino algo desconocido que hay que descubrir y, finalmente, reconoce que la autonomía del funcionario encargado de la implementación no solo es inevitable sino que es deseable: lejos de buscar un control completo de cada acción del burócrata y el cumplimiento rígido de procesos, el énfasis debe ponerse en la consecución de resultados y en la creación de mecanismos de retroalimentación que permitan hacer de la experimentación un método efectivo de aprendizaje.

¿Están desarrollándose ejemplos en América Latina y el Caribe de este nuevo tipo de gestión pública? ¿Cuáles han sido los resultados? ¿Pueden derivarse de ellos lecciones aplicables para otras agencias y organizaciones públicas?

## 4.9 La productividad del sector público

Suele darse por asumido que la discusión sobre la productividad es una discusión sobre la productividad del sector privado, o a lo sumo del sector privado más las empresas públicas.

Este enfoque deja de lado el enorme impacto que la productividad del sector público como proveedor de servicios puede tener sobre la productividad del sector privado. Esto debería ser obvio cuando se piensa en el sector público como proveedor de infraestructura física (energía, transporte, agua), pero lo es también en otros ámbitos como la educación, la capacitación y la regulación de los servicios públicos. De estos tres, los dos primeros tienen un impacto directo sobre la empleabilidad y futura productividad de los trabajadores y sobre el potencial de crecimiento de los sectores y actividades económicas intensivas en conocimiento.

Sin embargo, el tema de la productividad del sector público no ha sido abordado con la misma intensidad que el tema de la productividad del sector privado. Este es otro tema en que, en las áreas directamente relacionadas con la creación de empleos productivos y trabajo decente para todos, la OIT deberá involucrarse en el futuro cercano.

## 5. Estrategia Regional para promover “Políticas de desarrollo productivo para el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos”

Dentro de los mandatos y marcos programáticos vigentes, y en línea con el Objetivo 8 de los ODS, esta prioridad de trabajo la OIT desarrollará acciones bajo los siguientes ejes programáticos de acción para el cambio.

- a) Generación de conocimientos e información. Inicialmente este componente será el más prominente dado que se trata de abordar un tema relativamente novedoso para la OIT en la región.
- b) Asistencia técnica.
- c) Acciones para reforzar las capacidades de los interlocutores (organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores) y las alianzas.
- d) Movilización de recursos.

La estrategia de inserción en este tema será cuidadosa y deliberada, de manera que complemente más que compita con el trabajo que ya realizan otras organizaciones (algunas con recursos para el trabajo de investigación que superan por un margen considerable los que la OIT puede desplegar) y focalizada en aquellos puntos en que la OIT puede tener o de hecho ya tiene una ventaja comparativa y la posibilidad de hacer un aporte sustantivo en áreas y temas en los que tenemos fortalezas –además de un mandato– que difícilmente puede encontrarse en otras organizaciones.

### 5.1 Investigación y generación de conocimiento

En la sección 4 se identificó la siguiente lista de temas, y se hizo una breve justificación de cada uno y un punteo preliminar de las posibles preguntas de investigación para cada uno:

- (1) La relación entre las PDP y la creación de empleo.
- (2) La participación de los trabajadores en la cooperación público-privada.





- (3) Las capacidades técnicas, operativas y políticas de las organizaciones empresariales y laborales para las PDP y su relación con el empleo.
- (4) La colaboración entre empleadores y trabajadores en planta para la productividad y otros objetivos de interés común.
- (5) Políticas de desarrollo para no transables.
- (6) Las políticas para promover la inserción beneficiosa en cadenas mundiales de valor.
- (7) El desarrollo de las calificaciones y del capital humano.
- (8) El nuevo paradigma sobre la formulación e implementación de políticas.
- (9) El tema de la productividad del sector público en temas que inciden sobre la empleabilidad y productividad de los trabajadores.

Se trabajará en definir en mayor detalle el tipo de investigación y alianzas que puede desarrollarse en cada uno de estos temas.

La agenda de investigaciones incluye además las siguientes posibilidades de interés:

- A. Un “mapeo” del panorama regional en materia de PDP.
- B. Impacto de las NIT en el desarrollo productivo e inclusivo.
- C. Estudios de casos que permitan una mayor comprensión de los temas listados arriba.
- D. La identificación y estudio de experiencias extra-regionales en que uno o varios de estos temas haya sido abordados exitosamente<sup>19</sup>.
- E. El desarrollo de un marco conceptual propio que nos permita abordar con solvencia el tema general de la relación entre políticas de desarrollo productivo y la creación de más y mejores empleos, y hacer un aporte original a esta discusión, que construya sobre a base de la experiencia y fortalezas singulares de la OIT.

---

<sup>19</sup> Las experiencias extra-regionales fracasadas son de menos interés, pues los fracasos suelen ser idiosincráticos, mientras que las experiencias exitosas tienden a tener muchos elementos en común. Las razones son análogas a las que llevaron a Tolstoy a señalar que todas las familias felices se parecen, pero cada familia infeliz es distinta.

Además, es importante hacer un inventario, inicialmente descriptivo, de las PDP en los que la OIT está participando en los países de la región. La OIT ya está participando o ha participado en varios países en discusiones sobre políticas de desarrollo productivo, o apoyando a constituyentes en el desarrollo de conocimiento necesario para participar exitosamente en esa discusión. Por ejemplo, en Costa Rica la Oficina de San José contribuyó con un estudio para la formación de la Agencia de Apoyo a las PYMES, la Innovación y el Valor Agregado. Y actualmente colabora con la Cámara de Industrias en un planteamiento sobre política industrial. También hubo involucramiento en este sentido en el Salvador. En Argentina, la UIA lanzó un estudio de la política industrial en Argentina que contó con el apoyo de OIT. Estas experiencias deben ser objeto de análisis para extraer lecciones sobre el trabajo futuro de OIT en los países de la región.

Finalmente, es importante alinear el trabajo de generación de conocimientos en esta área prioritaria con el Objetivo 8 de los ODS. Una alta prioridad en este sentido es la necesidad de desarrollar una metodología de monitoreo del ODS 8 usando los indicadores acordados, lo cual ofrece gran potencial para a partir de esto ofrecer asistencia técnica a los países.

## 5.2 Asistencia técnica

La OIT tiene una oferta relativamente amplia de asistencia técnica y una serie de metodologías en dos áreas bien definidas dentro del ámbito de las PDP: servicios para la promoción de empresas sostenibles, y servicios para la promoción de la formación profesional para la productividad y el empleo. El trabajo en estas dos áreas continuará, pero la Estrategia en la Prioridad de PDP para el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos permitirá una oferta de servicios más integrada y con mejores vínculos sobre el debate de políticas alrededor del Objetivo 8. Los principales servicios de la OIT en cada una de estas dos áreas incluyen los siguientes:

### Servicios para la promoción de Empresas Sostenibles:

- ▶ Evaluación de entornos propicios para el desarrollo de empresas sostenibles (Metodología EESE).
- ▶ Promoción del emprendedurismo y del empleo juvenil (Conozca de Empres –CODE–, *Start and Improve your Business* –IMESUN– y otros).

- ▶ Promoción de la colaboración entre empleadores y trabajadores en planta para el mejoramiento de la productividad y las condiciones de trabajo en las PYMES (SCORE, SIMAPRO).
- ▶ Intervención en cadenas de valor para promover mejoramiento en condiciones laborales (Better Work).
- ▶ Apoyos puntuales en formulación de políticas para desarrollar el emprendedurismo o mejorar los servicios empresariales a las PYMES.
- ▶ Metodologías de medición para vincular aumentos de salario con aumentos de productividad.
- ▶ Estudios sobre los servicios de desarrollo empresarial.
- ▶ Guías para implementar políticas de Responsabilidad Social Corporativa (RSE).
- ▶ Guías de dialogo tripartito para estrategias sectoriales.

### **Servicios para la promoción de la formación profesional para la productividad y el empleo (CINTERFOR):**

- ▶ Anticipación de demanda de competencias, prospectiva tecnológica.
- ▶ Formación Profesional para el sector rural.
- ▶ Certificación y Marcos de cualificaciones.
- ▶ Tecnologías educativas.
- ▶ Fortalecimiento institucional – diagnóstico de las IFP.
- ▶ Apoyo a países en estrategias de formación continua.
- ▶ Fortalecimiento de los actores del mundo del trabajo para participar en políticas de FP.
- ▶ Evaluación de tareas: actualización de estructuras ocupacionales, valoración de puestos (útil para la negociación colectiva).
- ▶ *Skills for Trade and Employment (STED)*.
- ▶ Asesorías técnicas en formación dual y mejores prácticas.

A partir de este inventario de productos existentes, e incorporando los resultados del componente de Investigación y Desarrollo de Conocimiento, en los próximos

meses, y en particular durante el 2017, las labores de asistencia técnica de la Oficina puede fortalecerse en varias direcciones:

- ▶ Intervenciones más ambiciosas en materia de Cadenas de Valor siguiendo las conclusiones de la CIT 2016 y el plan de acción que defina el Consejo de Administración en Noviembre de 2016.
- ▶ Políticas de promoción de clústeres con base en la alianza con las autoridades y agencias del País Vasco y otras.
- ▶ Fortalecimiento del trabajo en materia de emprendedurismo y papel de las incubadoras y las mentorías.
- ▶ Desarrollo de una visión más integrada sobre la incidencia y complementariedad de este amplio portafolio de servicios, tanto para efectos de una mejor implementación por parte de los expertos regionales y con el apoyo de la sede, como para efectos de una mejor comprensión por parte de los constituyentes de la oferta de servicios de la OIT en esta materia.
- ▶ Fortalecimiento del trabajo de CINTERFOR, tanto en materia de posicionar su trabajo en el contexto más amplio de las PDP para más y mejores empleos en la región, como en relación con varias de las metodologías específicas de intervención, y potenciar su uso por parte de las entidades miembro de la red.
- ▶ Incursionar en procesos tripartitos de gobernanza en materia de PDP. Esta puede ser una línea particularmente fértil para nuestra organización, dada la larga trayectoria en diálogos tripartitos, sin par en ninguna otra organización regional.
- ▶ Desarrollar aplicaciones prácticas para evaluar cuantitativamente los vínculos entre PDP y creación de empleo.
- ▶ Acompañamiento del monitoreo y los paquetes de política alrededor de los indicadores del Objetivo 8 de los ODS.
- ▶ Elaborar evaluaciones de diversos esquemas institucionales para la promoción de PDP y formas de mejorarlos
- ▶ Con base en el importante trabajo hecho en la sede en materia de marcos macro económicos pro empleo, la OIT está en capacidad de dar asistencia técnica en materia de políticas macroeconómicas favorables

al empleo que apoyen la demanda agregada, la inversión productiva y la transformación estructural y promuevan las empresas sostenibles y la inclusión financiera. Una importante línea de trabajo en este sentido está en desarrollo en Costa Rica.

Algunas líneas de trabajo en estos y otros temas pueden desarrollarse en alianza con instituciones como el BID, el Banco Mundial, la CAF y la CEPAL.

### 5.3 Capacitación de constituyentes

La agenda de conocimientos y las capacidades de la oficina enumeradas hasta aquí sugiere un rico y amplio rango de temas en que la OIT puede desarrollar actividades de capacitación de constituyentes, en asocio con el Centro de Turín y otras entidades relevantes en la región. Como lista ilustrativa esta temática puede incluir:

- ▶ Experiencias institucionales para el fortalecimiento del papel del tripartismo en los procesos y mecanismos institucionales relacionados con las PDP.
- ▶ Capacitación específica a organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores para fortalecer sus capacidades TOP (técnicas, operativas y políticas) en materia de PDP.
- ▶ Programas para la mejor comprensión de los debates teóricos y prácticos, así como del instrumental de las PDP y sus vínculos con la creación de empleo, incluyendo temas como experiencias de reestructuración productiva hacia productos con mayor contenido tecnológico, mayor valor agregado y productividad.
- ▶ Capacitación en temas concretos y lecciones sobre la doble inclusión, social y productiva, de los modelos de crecimiento.
- ▶ Cursos sobre productividad.
- ▶ Academia de desarrollo de competencias y formación profesional y en políticas orientadas a mejorar las competencias profesionales de los trabajadores y empleadores a fin de eliminar las brechas entre sus calificaciones y las necesidades del mercado de trabajo.

- ▶ Capacitación en políticas macroeconómicas favorables al empleo que apoyen la demanda agregada, la inversión productiva y la transformación estructural y promuevan las empresas sostenibles.

## 5.4 Movilización de recursos humanos y financieros

Dadas las limitaciones de recursos conocidas, la acción en esta prioridad requiere:

- a) Participación de especialistas y Directores de la región y de especialistas de los Departamentos Técnicos de la sede para desarrollar una acción coordinada entre todos.
- b) Desarrollar propuestas de proyectos de cooperación técnica y búsqueda de su financiamiento. En este esfuerzo deberán implicarse tanto los especialistas de la región y de la sede, como las Unidades de Programación en la región, PROGRAM y PARDEV en la sede.
- c) Exploración de alianzas con instituciones como el BID, el Banco Mundial, la CAF, la CEPAL, y la OCDE.



## Bibliografía

- Amsden, A. H.** (1989). *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press, Inc.
- \_\_\_ (1994). Why isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop? Review of The East Asian Miracle. *World Development*, 22(4), 627-933.
- Banco Interamericano de Desarrollo** (2010). *La era de la productividad. Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. (C. Pagés, Ed.) Washington D.C.: Banco Inter-Americano de Desarrollo.
- \_\_\_ (2015). *¿Como repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. (G. Crespi, E. Fernández-Arias, & E. Stein, Edits.) Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cohen, S y J.B. DeLong** (2016). *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*, Harvard Business Review Press. , Boston, Massachusetts.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe** (1996). *Transformación Productiva con Equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- \_\_\_ (2002). *Globalización y Desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_ (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cornick, J.** (2016). *Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina: Discusiones Recientes, Temas Huérfanos y la OIT*, OIT Américas, Informes Técnicos, Número 5.
- Corporación Andina de Fomento** (2013). *Emprendimientos en América Latina. Desde la subsistencia hacia la transformación productiva. Reporte de Economía y Desarrollo 2013*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.

- \_\_\_ (2015). *Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Reporte de Economía y Desarrollo 2015*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
- Devlin, R., & Moguillansky, G.** (2011). *Breeding Latin American Tigers. Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*. Santiago de Chile y Washington D.C.: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean and The World Bank.
- Fajnzylber, P., Guasch, J. L., & López, J. H.** (2009). *Does the Investment Climate Matter. Microeconomic Foundations of Growth in Latin America*. Washington D.C.: The World Bank.
- Hausmann, R., & Rodrik, D.** (2006). *Doomed to choose: industrial policy as predicament*. Draft, unpublished.
- Lederman, D., & Maloney, W. F.** (2012). *Does what you export matter? In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies*. Washington D.C.: The World Bank.
- Lederman, D., Julián Messina, S. P., & Rigolini, J.** (2014). *Latin American Entrepreneurs. Many Firms but Little Innovation*. Washington D.C.: The World Bank.
- Lin, J. Y.** (2011). New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development. *The World Bank Research Observer*, 193-221.
- OIT** (2015). *Pequeñas empresas, grandes brechas. Empleo y condiciones de trabajo en las Mype de America Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- Pritchett, L.** (2000). *The Tyranny of Concepts. CUDIE (Cumulated, Depreciated Investment Effort) is Not Capital*. Washington D.C.: The World Bank.
- Salazar-Xirinachs, J.M.; I. Nubler y R. Kozul-Wright** (2014). *Transforming Economies: Making Industrial Policy work for growth, jobs and development*, ILO-UNCTAD
- Williamson, J.** (2004). *A Short History of the Washington Consensus*. Unpublished. Obtenido de <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>







# Área Prioritaria 2

---

## TRÁNSITO A LA FORMALIDAD



# Índice

<b>1. Antecedentes</b>	60
<b>2. Transición a la economía formal en América Latina y el Caribe</b>	61
2.1 Informalidad: del “sector informal” al “empleo informal”	61
2.2 Evolución reciente del empleo informal en América Latina y el Caribe	66
2.3 Algunos factores explicativos y el rol de las políticas de formalización	70
<b>3. La transición a la economía formal como prioridad de la OIT: lineamientos estratégicos para la acción</b>	74
3.1 Declaración de Lima	75
3.2 Programa y Presupuesto de la OIT para el Bienio 2016-2017	75
3.3 La Agenda 2030 y el Objetivo 8	77
3.4 La Recomendación 204 (R204) y el Plan de Acción para su implementación	77
<b>4. El programa de promoción de la formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC)</b>	81
4.1 Generación y diseminación de conocimientos	82
4.2 Asistencia técnica en países	85
4.3 Fortalecimiento de actores sociales	85
4.4 Diseminación	86

<b>5. Estrategia regional para promover la transición de la economía informal a la economía formal</b>	87
5.1 Generación de conocimientos	88
5.2 Asistencia técnica a países	90
5.3 Fortalecimiento de actores sociales en el marco de la R204	91
5.4 Diseminación	92
5.5 Movilización de recursos	92
<b>Bibliografía</b>	94

# 1. Antecedentes

La transición a la formalidad es una prioridad en el trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a nivel mundial, y en América Latina y el Caribe en particular. Los niveles de informalidad, aun cuando se han reducido en la última década, mantienen tasas elevadas: explican casi la mitad de los empleos en la región (OIT, 2014a).

El tema de la informalidad y las políticas de formalización siempre han sido tema central en las discusiones laborales y en la OIT. Desde julio de 2013 las actividades relacionadas a la Transición a la Economía Formal se ejecutan en el marco del Programa de Promoción de la Formalización en ALC, FORLAC, el cual fue definido por la Oficina Regional de OIT para América Latina y el Caribe como prioridad regional en el marco de las Áreas de Importancia Crítica (ACI) y de los Resultados del Programa y Presupuesto para el Bienio 2016-2017.

El programa FORLAC tiene cuatro componentes:

- ▶ Generación de conocimientos
- ▶ Asistencia técnica en países
- ▶ Fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores y de empleadores
- ▶ Diseminación de resultados

Este programa ha tenido un alto impacto y se ha ejecutado en estrecha colaboración con las oficinas subregionales y de país de la región, la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP), así como también ha contado con el generoso soporte de los departamentos técnicos de la sede, en particular el Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad, el Departamento de Políticas de Empleo y el Departamento de Estadísticas.

En este documento se actualiza la discusión sobre la transición de la economía informal a la economía formal a la luz de las más recientes disposiciones de la OIT, como la Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal. Asimismo, se identifican los temas tratados por el FORLAC y las lecciones logradas en sus años de funcionamiento. Finalmente, se propone una estrategia regional de acción a futuro que toma en cuenta una amplia reflexión desarrollada por el grupo de trabajo que trabajó este tema, en la Reunión con

Especialistas y Directores de la región así como con Directores de Departamentos y otros colegas de la sede<sup>1</sup>.

## 2. Transición a la economía formal en América Latina y el Caribe

Gran parte del debate sobre las políticas de transición de la economía informal a la economía formal se origina en la utilización de diferentes conceptos y diferentes indicadores de medición. En esta sección describimos la evolución en los conceptos y formas de medición de la informalidad. Ello permite analizar el comportamiento reciente de este fenómeno en América Latina y el Caribe.

### 2.1 Informalidad: del “sector informal” al “empleo informal”

El concepto de informalidad fue acuñado por el economista británico Keith Hart en 1970 (Hart, 1970) sobre la base de su trabajo en Ghana y se difundió rápidamente luego de un informe de misión sobre Kenya elaborado por la OIT en 1972 (OIT, 1972), uno de cuyos miembros fue precisamente Hart. En dicho informe se encontró que las personas pobres lograban sobrevivir mediante oficios, actividades, tareas que se realizaban a pequeña escala y –sin ser actividades delictivas– a menudo se encontraban al margen de las normativas vigentes<sup>2</sup>. Observaron que el “sector informal” incluye un amplio rango de actividades, desde aquellas vinculadas a la sobrevivencia a otras que negocios rentables, pero en muchos casos eran actividades no reconocidas, no registradas, no protegidas y no reguladas (OIT, 2013a y OIT, 2013b).

1 La estrategia toma en cuenta los lineamientos y propuestas del grupo de trabajo sobre el Área Prioritaria 2 “Formalización de la economía informal” de la Reunión con Especialistas y Directores de la región y colegas de la Sede realizada en diciembre de 2015. El grupo de Trabajo estuvo integrado por: Ernesto Abdala, María Arteta, Azita Berar Awad, Cybele Burga, Pablo Casalí, Juan Chacaltana, María José Chamorro, Claudia Coenjaerts, Enrique Deibe, Rafael Diez de Medina, Thais Farias, Julio Gamero, Katia Gil, David Glejberman, Florencio Gudiño, Jorge Illingworth, Bárbara Ortiz, Alejandra Pángaro, Lorenzo Peláez, Bolívar Pino, Claudia Ruiz, Kelvin Sergeant, Manuela Tomei, Sergio Velasco y Thomas Wissing.

2 Una mayor discusión sobre la evolución conceptual se puede encontrar en Tokman (2004).



Desde entonces, y hasta la fecha, ha habido un intenso debate en torno al concepto de informalidad, así como las formas en que se mide. En la práctica, lo que se entiende por el término “informalidad” ha ido evolucionando y volviéndose cada vez más preciso<sup>3</sup>.

Por un lado, existe una visión que lo vincula esencialmente a factores económicos<sup>4</sup>. En la región de América Latina y el Caribe, el concepto de “sector informal” rápidamente ocupó el centro del debate conceptual. Este concepto fue utilizado e impulsado por el Programa Regional de Empleo en América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT –en particular, por su director, el economista argentino Víctor Tokman– que concentró sus esfuerzos en la investigación del mismo desde la década de 1970. Según PREALC, el sector informal estaba conformado por trabajadores por cuenta propia (excluidos profesionales y técnicos), trabajadores familiares no remunerados, trabajadores y empleadores de microempresas con cinco o menos ocupados, y el trabajo doméstico. Conceptualmente, esta visión asocia el sector informal al funcionamiento de los mercados de trabajo y el grado de desarrollo de los países. En particular, en la región de América Latina y el Caribe, se asocia a la heterogénea incorporación del progreso técnico, que no llegó a los estratos económicos que operan con baja productividad pero concentran mucho empleo, lo cual da lugar a una fractura en el terreno productivo, pero además constituye la base de fenómenos como la desigualdad y la informalidad (Infante y Sunkel, 2012).

En esta variante se puede mencionar también el trabajo del economista cubano-americano Alejandro Portes, según el cual la informalidad está integrada a los sectores modernos pero a través de procesos de descentralización productiva tanto nacional como internacional. Se ve así al sector informal como subordinado a los sectores modernos, mediante lógicas de explotación, con la finalidad de reducir costos e incrementar la competitividad de las empresas más grandes (Portes *et al.*, 1989).

Por otro lado, a mediados de los ochenta, tres investigadores peruanos –Hernando de Soto, Enrique Gersi y Mario Guibellini– presentaron una interpretación

<sup>3</sup> WIEGO (2012) presenta una clasificación de los diversos enfoques existentes.

<sup>4</sup> Existieron, por supuesto, diversos debates previos a nivel internacional al menos desde mediados del siglo 20, y en diversas disciplinas. En la economía, esto incluye desde los enfoques neoclásicos que vinculan la informalidad a la falta de crecimiento sostenido, hasta los trabajos de Lewis (1954), Harris y Todaro (1970) o Doeringer y Piore (1971), que con sus diferencias, enfatizaron un comportamiento dual en los mercados de trabajo; pasando por las interpretaciones estructuralistas.

alternativa del sector informal asociándola a factores legales o institucionales. Efectivamente, desde esta visión, el sector informal está conformado por negocios a pequeña escala con escaso capital los cuales enfrentan largos y engorrosos trámites que implican costos en tiempo y dinero. Como resultado, son forzados a operar en la informalidad (De Soto *et al.*, 1986). En un estudio posterior, De Soto (2000) remarcó el rol de la extensión de los derechos de propiedad a los informales, a fin de convertir su capital acumulado no transable en capital real y comercializable.

Una variante de esta visión es aquella que plantea que la informalidad proviene de una decisión o elección voluntaria. Un trabajo inicial en esta área ha sido Fields (1990) pero ha recibido más atención con el trabajo de Maloney (1999) y, sobre todo, de Perry *et al.* (2007). Con algunas variantes, esta visión considera que muchos eligen operar o trabajar de manera informal luego de comparar los beneficios y costos de la formalidad, en términos de pago por registro, impuestos, salarios, seguridad, entre otros. Levy (2008) argumenta que los sistemas de protección social contributivos o no contributivos tienen un rol en la elección de la informalidad. Los debates sobre esta visión son frecuentes actualmente en la discusión académica y política en la región<sup>5</sup>.

También en el terreno institucional, aunque desde otro punto de partida, Kanbur (2009) enfatiza la necesidad de darle mayor importancia al tema del cumplimiento efectivo de las normas, tema muy relevante en América Latina y el Caribe, donde en muchos casos se aprueban leyes pero existe un rezago en cumplimiento<sup>6</sup>.

Como se entenderá, todos estos conceptos en algunos casos son vagos y requieren una materialización desde el punto de vista empírico, es decir, desde la medición. Y aquí, como indica Kanbur (2009), cada quien ha utilizado una definición operativa distinta. Este es un tema muy importante y a veces se podrían ahorrar grandes debates si se tuviera claro qué se está utilizando como indicador de informalidad.

Al respecto, y ante la necesidad de introducir precisiones metodológicas sobre el persistente fenómeno de la informalidad, cabe mencionar que en 1993

---

**5** Existe también discusión empírica. En algunos casos, la evidencia se basa en encuestas de percepción sobre porque se trabaja de manera formal o informal. Más recientemente, hay estudios que intentan aproximarse de manera econométrica. Al respecto, Dávalos (2012) encuentra con datos para hombres en Brasil que un 70% de los informales no elige y solo un 30% lo hace. Del mismo modo, Tello (2015) con datos de Perú encuentra que la mayoría no elige.

**6** Existe una abundante literatura al respecto. Para un ejemplo, véase Marinakis (2014).





durante la 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), se adoptó una definición sobre el “sector informal”<sup>7</sup>. Se distinguen dos definiciones operativas importantes: por un lado, las “empresas del sector informal” y por otro lado, el “empleo en el sector informal”. Las empresas del sector informal tienen algunas características principales: no están incorporadas (no tienen identidad legal separada de los propietarios y no llevan contabilidad); producen bienes y servicios comercializables; tienen pocos trabajadores (en muchos casos se usan menos de 5 trabajadores) y no están registradas. El “empleo en el sector informal” es el empleo que se da en estas empresas. Cabe precisar que el concepto de empresa incluye tanto a unidades que emplean a trabajadores como a los trabajadores por cuenta propia. Asimismo, se excluyeron de esta definición ciertas actividades como la agricultura, producción para el autoconsumo, trabajo de cuidado, trabajo doméstico remunerado y servicios voluntarios a la comunidad<sup>8</sup>.

Esta definición constituyó, sin duda, un avance en la homogenización de indicadores sobre informalidad. Sin embargo, diversos sectores académicos y políticos comentaron que fuera de lo que ahora se medía como “empleo en empresas del sector informal”, también existía empleo con características de informalidad. En particular, empleo con características de informalidad (sin protección, sin derechos de asociación, entre otros) puede existir y de hecho existe en empresas del sector formal por diversas razones. También existe, y con mucha frecuencia, empleo informal en el sector del trabajo doméstico.

Estos temas fueron discutidos en la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de 2003, cuyo resultado fue la incorporación del concepto de “empleo informal”, que en la práctica está conformado por tres categorías: empleo informal en el sector informal, empleo informal en el sector formal y empleo informal en el sector de los hogares. El recuadro 1 contiene la definición desagregada de empleo informal.

La unión de ambos conceptos da lugar a lo que denomina “economía informal”. Este concepto fue inicialmente introducido en la Conferencia Internacional del

<sup>7</sup> Lo que se presenta aquí es un resumen simplificado de estas discusiones y conceptos. Para una discusión detallada véase OIT (2013a).

<sup>8</sup> Cabe destacar que la definición de “empresa del sector informal” fue subsecuentemente incorporada en el Sistema de Cuentas Nacionales (SNA) de las Naciones Unidas por recomendación de la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas. En algunos países se han estimado cuentas satélites para la estimación del sector informal en base a cuentas nacionales.

Trabajo de 2002 y ratificado en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2015, que dio lugar a la Recomendación 204 sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal<sup>9</sup>.

La economía informal, según la Recomendación 204 de la OIT, “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”.

#### Recuadro 1. La definición estadística de empleo informal

La 17ª CIET definió el “empleo informal” como el número total de empleos informales, realizados en las empresas del sector formal, en las empresas del sector informal o en hogares, durante un período de referencia determinado.

Se compone de:

- a. Trabajadores por cuenta propia y empleadores que trabajan en sus propias empresas del sector informal.
- b. Trabajadores familiares auxiliares, independientemente de si trabajan en las empresas del sector formal o informal.
- c. Asalariados con empleos informales, ya sea que estén contratados por las empresas del sector formal, por empresas del sector informal, o por hogares que les emplean como trabajadores domésticos remunerados.
- d. Miembros de cooperativas de productores del sector informal.
- e. Trabajadores por cuenta propia dedicados a la producción de bienes exclusivamente para el uso final propio de su hogar.

En OIT (2013a) se incluye un marco analítico útil para entender los diversos conceptos involucrados.

(continúa...)

<sup>9</sup> Las Conferencias Internacionales del Trabajo (CIT) reúnen cada año a los constituyentes tripartitos de todos los países miembros de la OIT. Las Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo (CIET) reúnen también a los países miembros pero las reuniones son cada cinco años.



### Marco conceptual para el empleo informal (a) (directrices 17ª CIET)

Unidades de producción por tipo	Trabajos por situación en el empleo								
	Trabajadores por cuenta propia		Empleadores		Trabajadores familiares auxiliares	Asalariados		Miembros de las cooperativas de productores	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal
Empresas del sector formal									
Empresas del sector informal									
Hogares									

En el diagrama, las casillas marcadas en gris claro se refieren a empleos formales. Las casillas en gris oscuro se refieren a empleos que por definición no existen en el tipo de unidad de producción en cuestión. Las casillas que no están matizadas representan los varios tipos de *empleo informal*.

El diagrama también permite visualizar las diferencias entre diferentes indicadores:

El *empleo informal* se captura en las casillas del 1 al 6 y del 8 al 10.

El *empleo en el sector informal* se captura en las celdas del 3 a 8, que incluye empleos formales en empresas del sector informal (celda 7).

El *empleo informal fuera del sector informal* se captura en las celdas 1, 2, 9 y 10

**Fuente:** OIT (2013a).

La Recomendación 204 se considera un hito porque es el primer instrumento internacional que se concentra en el tema de la informalidad. Entre sus considerandos, los países miembros reconocen que los trabajadores de la economía informal trabajan de manera informal principalmente por necesidad y no por elección. Probablemente su mayor aporte es el reconocimiento de que la transición a la economía formal necesita acciones en varias áreas de política e involucra a diversas autoridades e instituciones para cooperar y coordinar estrategias coherentes e integradas. Por tanto, se requiere de un enfoque integrado para lograr esta transición.

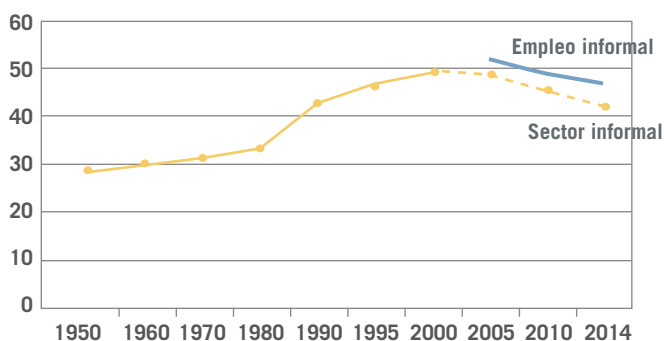
## 2.2 Evolución reciente del empleo informal en América Latina y el Caribe

La Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe ha producido desde hace décadas información sobre la estructura del mercado de trabajo que permitió

hacer un seguimiento del concepto de “sector informal”. Los datos de Tokman (2004) dan cuenta de un crecimiento acelerado de este sector, sobre todo entre la década de 1980 y 2000 (gráfico 1). Diversos factores pueden explicar este crecimiento: el periodo de crisis que inicio la región en la década de 1980, el hecho de que en ese periodo se empezaron a notar en el mercado de trabajo los efectos del crecimiento demográfico de décadas previas, el cambio del modelo de acumulación, fenómenos naturales, entre otros (Tokman 2004).

Por otro lado, la Oficina Regional de la OIT también ha empezado a producir información sobre “empleo informal no agrícola” y ha observado, desde el año 2005, una tendencia a la reducción en la región (OIT 2014a). Aunque no se cuenta con una serie larga sobre empleo informal, se puede decir que ha habido un cambio de tendencia pues hasta fines del siglo pasado, la evidencia indicaba un crecimiento de la informalidad, medida a través del concepto de sector informal.

**Gráfico 1. América Latina y el Caribe (14 países): Sector informal y empleo informal no agrícola. Años 1950-2013 (porcentajes)**

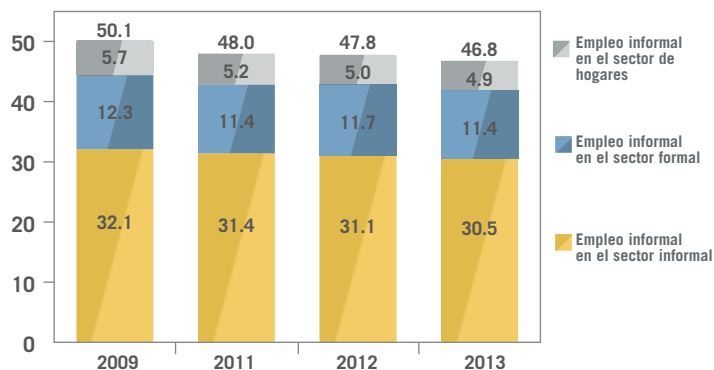


**Fuente:** elaboración propia con información de Tokman (2004) hasta el año 2000. En adelante, las fuentes son OIT (2014a) y OIT (2015a).

En el periodo 2009-2013 el empleo informal no agrícola se redujo de 50,1% a 46,8%. Esta reducción en la informalidad ha ocurrido en todos los componentes del empleo informal no agrícola. El empleo informal se redujo de 32,1% a 30,5%; el empleo informal en el sector formal se redujo de 12,3% a 11,4% y el empleo informal en el sector de los hogares se redujo de 5,7% a 4,9%. Aun así, un 46,8% de informalidad implica que alrededor de 130 millones de trabajadores en la región tiene un empleo informal, y que existen brechas notables tanto de productividad como de condiciones de trabajo y de representaciones.



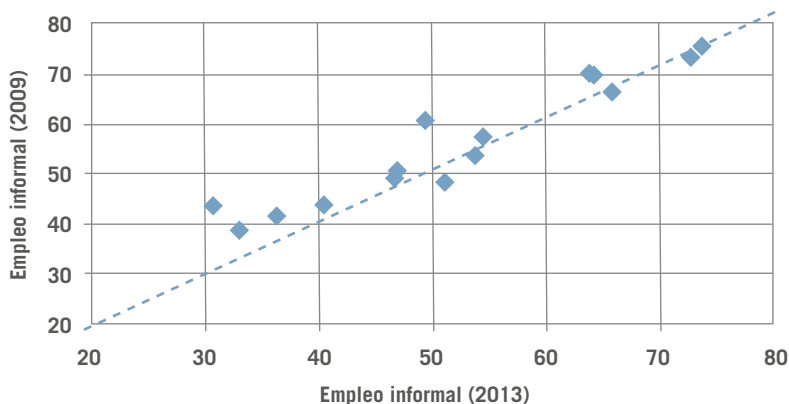
**Gráfico 2. América Latina y el Caribe (14 países): Evolución del empleo informal no agrícola. Años 2009-2013 (porcentajes)**



Fuente: OIT (2014a).

La reducción ha ocurrido en la mayor parte de países considerados, aunque con una gran diversidad de situaciones. Utilizando los datos 2009 a 2013 (gráfico 3) se observa que la mayoría de los países se encuentran sobre la recta de 45 grados (que refleja igualdad en ambos años). Esto indica que los países tenían mayores tasas de informalidad en 2009 que en 2013, y lo opuesto para aquellos por debajo de la recta de 45 grados. Así, se puede decir que la reducción de la informalidad ha sido un proceso que ha afectado a la mayoría de países en la región.

**Gráfico 3. América Latina y el Caribe (14 países): Evolución del empleo informal no agrícola a nivel de países. Años 2009 y 2013 (porcentajes)**



Fuente: elaboración propia con base en datos de OIT (2014a).



Los datos evidencian que la reducción en el empleo informal entre los años 2009 y 2013 estaría asociado a un incremento del empleo asalariado en el empleo total. Para los asalariados privados de todo tamaño de empresa el porcentaje de empleo informal se redujo de 36,2% a 32,9%. Una reducción significativa también se observó en el grupo de los asalariados de hogares (trabajadores domésticos), de 80,1% a 77,5%, así como entre los trabajadores por cuenta propia (de 85% a 82,3%), a pesar de su alta proporción de empleo informal.

**Cuadro 1. América Latina y el Caribe (14 países): Evolución del empleo informal por categoría ocupacional. Años 2009 y 2013 (porcentajes)**

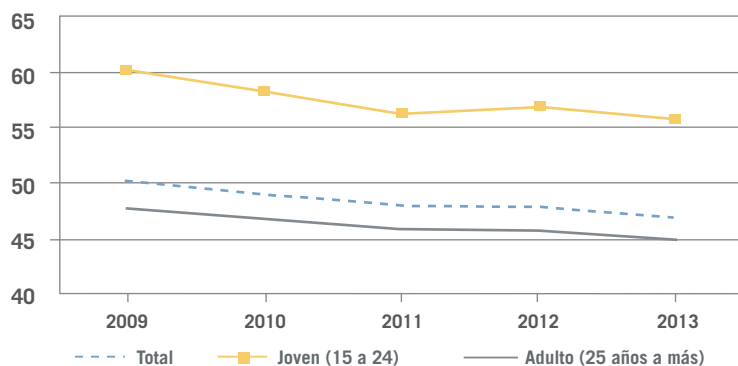
Categoría Ocupacional	2009		2013	
	Porcentaje de empleo informal en cada categoría	Composición del empleo informal	Porcentaje de empleo informal en cada categoría	Composición del empleo informal
Total de ocupados no agrícola	50,1	100,0	46,8	100,0
Asalariados (incluye empleadores)	36,9	54,1	33,7	52,7
De sector público	15,7	4,2	15,9	4,3
De empresas privadas	36,2	38,2	32,9	38,1
1 a 10 trabajadores	61,4	27,3	58,6	27,8
Más de 10 trabajadores	17,2	10,1	14,4	9,4
De hogares	80,1	11,7	77,5	10,3
Cuenta Propia	85,0	39,8	82,3	40,9
Trabajadores familiares auxiliares	100,0	6,1	100,0	5,3
Otros	94,9	0,8	96,7	1,0

Fuente: OIT (2014a) y estimaciones de SIALC-OIT.

A pesar de estas mejoras, más del 80% del empleo informal aún se encuentra en las categorías de trabajador por cuenta propia, trabajo doméstico (asalariado de hogar), trabajadores de micro y pequeñas empresas (de 1 a 10 trabajadores) y trabajadores familiares auxiliares (sin remuneración). Al mismo tiempo, estos grupos tienen las tasas más altas de informalidad. En 2013, la tasa de informalidad para las trabajadoras domésticas era de 77,5%, 82,3% para los trabajadores por cuenta propia y 100% en los trabajadores familiares auxiliares.

Cabe destacar que los jóvenes son también un grupo típicamente asociado a la informalidad. Pese a que para este grupo también tuvo lugar una disminución de los niveles de informalidad del empleo en los últimos años (de 60,2% en 2009 a 55,7% en 2013), más de la mitad de los trabajadores jóvenes se desempeñaron en empleos informales en América Latina y el Caribe en 2013. La incidencia de la informalidad en este grupo etario supera sistemáticamente a la de los adultos en 13 de 14 países analizados (OIT 2015e).

**Gráfico 4. América Latina (14 países): Tasa de empleo informal no agrícola según edad. Años 2009-2013 (porcentajes)**



Fuente: OIT (2015e). Nota: el año 2010 es estimado.

## 2.3 Algunos factores explicativos y el rol de las políticas de formalización

¿A qué se debe este proceso? A través del Programa FORLAC, la OIT analizó la experiencia de varios países donde se observaron reducciones en indicadores de informalidad. Una primera observación es que estas reducciones ocurrieron muy cerca en el tiempo, destacando que todas ellas ocurrieron desde inicios de la década pasada. Una segunda observación es que, en el mejor de los casos, la reducción de la informalidad toma tiempo pues se reduce entre 10 a 15 puntos porcentuales por década.

**Cuadro 2. América Latina y el Caribe: Evolución del empleo informal por países seleccionados**

PAÍSES	INDICADOR	PERÍODO	Evolución
Argentina	Empleo asalariado no registrado (% empleo asalariado)	2003 - 2012	↓ 14,5
Brasil	Empleo sin <i>carteira assinada</i> (% empleo total)	2002 - 2012	↓ 13,9
Colombia	Empleo informal (% empleo total)	2009 - 2013	↓ 3,0
Ecuador	Empleo informal (% empleo total)	2009 - 2012	↓ 10,8
Jamaica	Empleo informal (% empleo total)	2008 - 2012	↓ 3,1
México	Empleo informal (% empleo total)	2010 - 2013	↓ 0,7
Paraguay	Empleo informal (% empleo total)	2001 - 2011	↓ 5,8
Perú	Empleo informal (% empleo total)	2004 - 2012	↓ 6,6
República Dominicana	Empleo informal urbano	2005 - 2010	↓ 10,7
Uruguay	Empleo sin registro en Seguridad Social	2004 - 2012	↓ 15,1

Fuente: OIT (2014b).

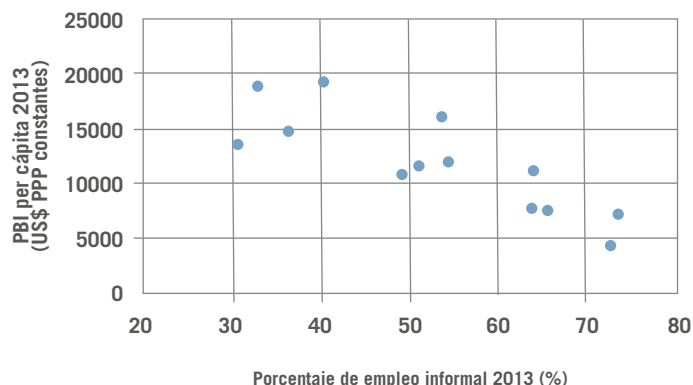
La experiencia de cada uno de estos países es diversa. Sin embargo, un elemento común es que en todos ellos, la reducción de la informalidad ha ocurrido en un contexto de crecimiento económico y de reducción también de la tasa de desocupación, la cual pasó de más de 11% en 2003 a 6% en 2013 y 2014, la cifra más baja en los registros de la OIT en la región.

Esto lleva a preguntarse sobre el rol del crecimiento en los procesos de formalización. Aquí es necesario precisar que el crecimiento económico es condición necesaria aunque no suficiente para la formalización. Esto se puede observar en el gráfico 5, que correlaciona los niveles de PIB per cápita y la tasa de empleo informal no agrícola en la región, observándose una clara relación negativa. Esto implica que el nivel de desarrollo económico es muy importante para promover la transición a la economía formal. No obstante, una observación más detallada revela que en cada nivel (o umbral) de PIB pc existe dispersión de los niveles de informalidad. En el umbral de 10 mil dólares de PIB pc, por ejemplo, hay países con 50% de tasa de empleo informal y otros con 65%.





**Gráfico 5. América Latina y el Caribe: Correlación entre Producto Interno Bruto per cápita y empleo informal no agrícola 2013**



**Fuente:** elaboración propia con base en datos de OIT (2014a).

Esto quiere decir que además del crecimiento debe haber otros factores explicativos, entre ellos, sin duda factores asociados a políticas públicas<sup>10</sup>. Esta dispersión es ciertamente menor en los niveles más bajos de PIB pc. De hecho, diversos estudios coinciden en que las políticas han jugado un papel importante aunque variable dependiendo de los países.

¿Qué tipo de políticas han implementado los países de la región? Existe una amplia y rica experiencia en la región sobre todo a través de iniciativas de política pública y existe una clara voluntad e interés de los constituyentes de la OIT en esta materia. En cuanto a políticas públicas, aunque los énfasis varían dependiendo de los países (Berg, 2010; Bertranou y Casanova, 2015; Chacaltana, 2016), un estudio del programa FORLAC (OIT, 2014b) ha identificado que los países de la región han transitado al menos cuatro vías hacia la formalización. El Gráfico 6 muestra que los países de la región han explorado diferentes palancas o estrategias para incidir en la formalización. Las principales de ellas han estado asociadas a la promoción de la productividad, el trabajo normativo, la generación de incentivos y el fortalecimiento de la fiscalización. En algunos países se han realizado esfuerzos en varias dimensiones al interior de cada una de estas estrategias. El esquema también muestra la necesidad de aproximaciones específicas a colectivos como los asalariados, los trabajadores por cuenta propia (independientes) y

<sup>10</sup> No parece haber una relación simétrica entre crecimiento e informalidad. Es decir, cuando no hay crecimiento aumenta la informalidad pero el aumento del crecimiento no siempre implica una reducción de la informalidad.

los trabajadores domésticos (asalariados del hogar), aunque en la práctica las experiencias en esas áreas han sido menos frecuentes.

Las iniciativas específicas son variadas e incluyen instrumentos asociados a incentivos a la formalización, medidas orientadas a fortalecer los sistemas de inspecciones, programas de apoyo a la productividad de las micro y pequeñas empresas (MYPE) y estrategias a nivel local o sectorial. El Programa FORLAC ha sistematizado muchas de estas experiencias y lecciones importantes se pueden encontrar en el informe del Foro Regional sobre formalización en América Latina y el Caribe (OIT, 2015b).

**Gráfico 6. América Latina y el Caribe: Vías para la transición a la economía formal**



Fuente: OIT (2014a).

Por otro lado, los actores sociales han identificado este tema como una prioridad y en 2015 alcanzaron consenso tripartito a nivel mundial aprobándose la Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal que orienta las políticas para lograr este objetivo. En la región, tanto las organizaciones empleadores y trabajadores también iniciaron estudios y discusiones al respecto.

### 3. La transición a la economía formal como prioridad de la OIT: lineamientos estratégicos para la acción

La transición de la economía informal a la economía formal es una prioridad de los constituyentes de la OIT quienes en diversos espacios e instancias han ubicado este tema en un lugar principal. La Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe ha definido tres áreas prioritarias:

- ▶ El desarrollo productivo para el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos.
- ▶ La promoción de la transición de la economía informal a la economía formal.
- ▶ La promoción del respeto y aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo y de la legislación laboral.

En términos de lineamientos, se pueden destacar cuatro documentos que permiten establecer líneas de trabajo para el siguiente bienio en materia de formalización en la región. En orden cronológico, estos son:

- ▶ La Declaración de Lima, aprobada en la Reunión Regional Americana de octubre de 2014 en Lima.
- ▶ El Programa y Presupuesto de la OIT para el bienio 2016-2017 aprobado en junio de 2015.
- ▶ La Agenda 2030 adoptada por consenso en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015.
- ▶ La Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal y su Plan de Acción, este último aprobado por el Consejo de Administración en noviembre de 2015.

A continuación se describen los lineamientos de estos documentos.

### 3.1 Declaración de Lima<sup>11</sup>

Los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores de las Américas, reunidos en la 18ª Reunión Regional Americana de la OIT (13-16 de Octubre de 2014 en Lima, Perú) aprobaron la Declaración de Lima donde mencionan que la OIT debería prestar asistencia a sus mandantes a través de, entre otros: *“Estrategias coherentes e integradas para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal, de acuerdo con el debate que se llevará a cabo en la Conferencia Internacional del Trabajo en 2015”*.

En particular, entre los medios de acción para las políticas, se menciona la necesidad de *“Apoyar un marco integrado de políticas para la formalización, así como para impulsar y fortalecer el Programa de promoción de la formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC) dirigido a los mandantes como herramienta para orientar y apoyar los esfuerzos de los países en la transición de la informalidad a la formalidad”* (párrafo c).

### 3.2 Programa y Presupuesto de la OIT para el Bienio 2016-2017

El Programa y Presupuesto de la OIT para el Bienio 2016-2017 se basa en *Outcomes* (resultados). Entre estos, el *Outcome 6* se refiere específicamente a la Transición a la Formalidad. Se espera como resultado que *“los mandantes tripartitos están en mejores condiciones para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal”*.

Los principales cambios previstos en los países miembros son los siguientes:

- ▶ Amplia mejora de los marcos jurídicos y de políticas nacionales a fin de facilitar la transición a la economía formal, basándose en el instrumento sobre la formalización que examinará la Conferencia Internacional del Trabajo en su 104.ª reunión (2015).
- ▶ Mayor conciencia y capacidad de los mandantes para facilitar la transición a la economía formal, gracias a una base de conocimientos ampliada.

---

11 OIT (2014c).

- ▶ En el contexto de las medidas para facilitar la transición a la economía formal, se abordan las cuestiones relativas a la igualdad de género y las necesidades de los grupos vulnerables en la economía informal.

El *Outcome* 6 tiene tres indicadores establecidos:

- ▶ Indicador 6.1: Los estados miembros han actualizado sus marcos legales, de política o estratégicos para facilitar la transición a la formalidad.
- ▶ Indicador 6.2: Estados miembros en los cuales los constituyentes han incrementado su toma de conciencia y base de conocimientos sobre la informalidad para promover y facilitar la transición a la formalidad.
- ▶ Indicador 6.3: Estados miembros en los que al menos uno de los constituyentes ha tomado medidas para promover equidad de género y atiende las necesidades de los grupos vulnerables al facilitar la transición a la formalidad.

Además, se debe tomar en cuenta tres objetivos transversales que constituyen principios fundamentales y son un medio para lograr los objetivos constitucionales de la OIT. Estos son pertinentes para todos los *Outcomes*:

- ▶ Las normas internacionales del trabajo
- ▶ El diálogo social
- ▶ La igualdad de género y la no discriminación en el mundo del trabajo

En función de las necesidades de cada país, la OIT proveerá apoyo para:

- ▶ La extensión del alcance y la mejora de la observancia de la legislación y la reglamentación.
- ▶ La evaluación del entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenibles a fin de identificar los obstáculos a la formalización y de formular recomendaciones sobre políticas que permitan superarlos.
- ▶ La revisión de los marcos nacionales de políticas de empleo con miras a conseguir que la formalización del empleo se convierta en un objetivo central.
- ▶ La ampliación de la protección social a categorías de trabajadores que no están actualmente amparadas.

Cabe mencionar que múltiples países de la región ya elaboraron *Country Programme Outcomes* (CPO) tomando en cuenta estas directivas (ver sección 4.2).

### 3.3 La Agenda 2030 y el Objetivo 8<sup>12</sup>

La Agenda 2030 adoptada por consenso en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015 es seguramente el programa mundial de desarrollo más ambicioso y comprehensivo de la historia reciente. Sus objetivos y metas guiarán los esfuerzos de las naciones para avanzar hacia un mundo más justo, equitativo y sostenible, considerando la interrelación entre las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo (o, como se señala en la declaración, la prosperidad, las personas y el planeta).

En el centro de la agenda se sitúa un objetivo que interpela directamente a la OIT: “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. En particular, la meta 8.3 propone “*promover políticas de apoyo a actividades productivas, creación de empleo decente y emprendimientos, alentando la formalización y el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas*”.

### 3.4 La Recomendación 204 (R204) y el Plan de Acción para su implementación

En la Reunión 104<sup>a</sup> de la Conferencia Internacional del Trabajo (2015), se aprobó la Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal (R204), que fue objeto de un sólido consenso tripartito y de una votación prácticamente unánime<sup>13</sup>.

La Recomendación 204 tiene como objetivos:

- ▶ Facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal a la economía formal, respetando los derechos fundamentales de los trabajadores y garantizando oportunidades de seguridad de los ingresos, medios de sustento y emprendimiento;

---

<sup>12</sup> OIT (2015a).

<sup>13</sup> OIT (2015c).

- ▶ Promover la creación, preservación y sustentabilidad de empresas y de empleos decentes en la economía formal, así como la coherencia de las políticas macroeconómicas, de empleo, de protección social y otras políticas sociales; y
- ▶ Prevenir la informalización de los empleos de la economía formal

La Recomendación 204, además, contempla 12 principios rectores. Esta indica que *“al formular estrategias coherentes e integradas para facilitar la transición a la economía formal, los Miembros deberían tener en cuenta:*

- a) *la diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, así como la necesidad de abordar esa diversidad mediante enfoques específicos;*
- b) *las circunstancias, leyes, políticas, prácticas y prioridades específicas de cada país en materia de transición a la economía formal;*
- c) *el hecho de que es posible aplicar diversas y múltiples estrategias para facilitar la transición a la economía formal;*
- d) *la necesidad de coherencia y coordinación entre un amplio rango de áreas de políticas para facilitar la transición a la economía formal;*
- e) *la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todas las personas ocupadas en la economía informal;*
- f) *el logro del trabajo decente para todos, mediante el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en la legislación y en la práctica;*
- g) *las normas internacionales del trabajo actualizadas que proporcionan orientaciones en ámbitos de políticas específicos;*
- h) *la promoción de la igualdad de género y la no discriminación;*
- i) *la necesidad de prestar especial atención a las personas particularmente vulnerables ante los déficits más graves de trabajo decente en la economía informal, incluyendo, aunque no únicamente, a las mujeres, los jóvenes, los migrantes, las personas mayores, los pueblos indígenas y tribales, las personas que viven con el VIH o que están afectadas*

*por el VIH o el sida, las personas con discapacidad, los trabajadores domésticos y los agricultores de subsistencia;*

- j) la preservación y el aumento, durante la transición a la economía formal, del potencial empresarial, la creatividad, el dinamismo, las competencias laborales y la capacidad de innovación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal;*
- k) la necesidad de contar con un enfoque equilibrado que combine incentivos y medidas de cumplimiento de la legislación; y*
- l) la necesidad de prevenir y sancionar la conducta de evitar o abandonar deliberadamente la economía formal con el fin de evadir el pago de impuestos y el cumplimiento de la legislación social y laboral.”*

#### **Recuadro 2. Plan de Acción para el Seguimiento de la Recomendación 204**

EL Plan de Acción –aprobado en la Reunión N° 325 del Consejo de Administración de la OIT (Oct-Nov 2015)– se aplicará en tres bienios y se articula en cuatro componentes interrelacionados:

- ▶ Una campaña de promoción, sensibilización y movilización, en distintos públicos, a fin de promover una comprensión común sobre la forma de utilizar las orientaciones contenidas en la R204
- ▶ Fortalecimiento de la capacidad de los mandantes tripartitos para la aplicación de la Recomendación 204 y medidas encaminadas a apoyar la transición de la economía informal a la economía formal. Se dará apoyo a nivel nacional y se promoverá intercambio de conocimientos y creación de capacidades a nivel regional y mundial. A nivel de países, se hará hincapié en los marcos integrados y en la coordinación interinstitucional. Se estima que en el periodo de aplicación del Plan, al menos 10 países de distintas regiones promoverán la formulación y aplicación de marcos integrados de política. El modelo de intervención y apoyo técnico comprende:
  - a. Una fase de diagnóstico,
  - b. Un examen exhaustivo de los marcos jurídicos y de políticas,
  - c. Dialogo social inclusivo y fomento de la capacidad de los mandantes tripartitos, y
  - d. Formulación de una estrategia integrada.
- ▶ Desarrollo y difusión de conocimientos. Esto implica el desarrollo de nuevas investigaciones y herramientas orientadas a la formulación de políticas que incluyan cuatro líneas de acción:

(continúa...)





- a. Atención a ámbitos de política clave o grupos específicos considerados en la R204,
- b. Análisis de combinaciones de política e interacciones,
- c. recopilación de datos y seguimiento, y
- d. evaluación de impacto.

- ▶ Cooperación y las alianzas internacionales, en diversos ámbitos, como la Agenda 2030, el sistema multilateral, el G20, la cooperación Sur - Sur.

**Fuente:** OIT (2015d).

En noviembre de 2015, el Consejo de Administración aprobó un Plan de Acción para el seguimiento de la Recomendación 204 con la finalidad apoyar en el desarrollo e implementación de estrategias integradas y coherentes para facilitar la transición de la informalidad a la formalidad, de acuerdo a las circunstancias nacionales (Recuadro 2).

En cuanto al apoyo a nivel nacional, el Plan de Acción expresa que se hará hincapié en los marcos integrados y en la coordinación inter- institucional. Se estima que en el periodo de aplicación del Plan (tres bienios), al menos 10 países de distintas regiones promoverán la formulación y aplicación de marcos integrados de política. Se espera que al menos dos países sean de la región.

Afortunadamente, ya varios países de la región han expresado su voluntad de aplicar este tipo de políticas. De hecho, en la región algunos países han estado trabajando por largo tiempo con el objetivo de construir políticas complementarias y articuladas con el objetivo explícito de promover la formalización, sobre todo a través el fomento de la productividad; la mejora de incentivos; la actualización y/o perfeccionamiento normativo; o la mejora de los servicios de administración del trabajo (OIT, 2014a). En algunos casos, estas intervenciones complementarias se han producido a nivel nacional, y en otros casos a nivel local o sectorial.

Más recientemente, otros países han iniciado acciones en esa misma dirección de intervenciones múltiples e integradas, y otros tantos han expresado a la Oficina Regional su interés en este tipo de aproximaciones, lo cual genera un escenario propicio para la implementación de la R204 en la región (OIT, 2014b).

## 4. El programa de promoción de la formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC)

Como se ha mencionado, el tema de la informalidad tiene larga historia en la OIT. Sin embargo, este cobró renovada importancia recientemente en función a la discusión global que condujo a la aprobación de la Recomendación 204 de la OIT.

En la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, desde julio de 2013 se ejecuta el Programa de Promoción de la Formalización en la región, FORLAC, el cual tiene cuatro componentes:

- ▶ Generación de conocimientos
- ▶ Asistencia técnica en países
- ▶ Fortalecimiento de las organización de trabajadores y empleadores
- ▶ Diseminación

El contexto que rodeó el nacimiento de este programa es uno donde la región había vivido un periodo de crecimiento económico alto, que había permitido la reducción de la pobreza de manera impresionante y, aunque la informalidad se redujo, dicha reducción había sido más bien moderada. Por otro lado, América Latina y el Caribe es una región donde muchos gobiernos aplicaron políticas explícitas para reducir la informalidad de diversa naturaleza<sup>14</sup>. Por primera vez, además, en la región se empezaba a hablar de “formalización”, en lugar de “informalidad”.

Esto generó la necesidad de documentar que habían hecho los gobiernos en materia de políticas de formalización y de acompañar estos procesos que se habían iniciado en varios países de la región.

---

<sup>14</sup> El Foro Regional de intercambio de conocimientos para los países de América Latina y el Caribe sobre transición a la formalidad, organizado por OIT en Agosto de 2015, identificó que si bien la región latinoamericana creció más de 40% en la década pasada y hasta 2012 y la pobreza se redujo de 44% a 28%, la informalidad en cambio solo se redujo de 50% a 47%. Esto lleva a preguntarse si este comportamiento se debe a la forma en que se crece, a las características del mercado de trabajo y su funcionamiento, a las políticas implementadas u otros factores (OIT, 2015b).

## 4.1 Generación y diseminación de conocimientos

En materia de generación de conocimientos, el trabajo inicial de FORLAC consistió en registrar que vienen haciendo los gobiernos y actores sociales en relación al tema de transición a la economía formal.

### a) ¿Qué están haciendo los gobiernos en materia de promoción de la transición a la economía formal?

Se documentaron buenas prácticas que se han llevado a cabo en la región para promover la transición de la economía informal a la economía formal. Se documentaron procesos de formalización en 10 países donde se habían observado reducciones de diversa magnitud en las denominadas Notas FORLAC<sup>15</sup>. Se concluyó que las estrategias de formalización requieren de un contexto económico favorable y, al mismo tiempo, de políticas de formalización deliberadas y articuladas –no medidas aisladas– que permitan enfrentar un fenómeno que es multidimensional y altamente heterogéneo. En adición, se hicieron estudios específicos en áreas específicas, algunas de las cuales fueron las siguientes

- ▶ **Formalización del trabajo en micro y pequeñas empresas (MYPE)<sup>16</sup>.** Las micro y pequeñas empresas (MYPE) son las principales generadoras de empleo en la región pero 3 de cada 5 trabajadores en ellas son informales. El análisis realizado ha permitido destacar la necesidad de distinguir entre formalización empresarial y laboral y que la formalización del negocio no siempre conduce a la formalización del empleo en estas unidades económicas.
- ▶ **Regímenes simplificados de tributación.** Existen muchos países que tienen regímenes simplificados de tributación, pero hasta el año 2014 solo tres vinculaban estos regímenes con acceso a la protección social: Argentina, Uruguay y Brasil a través de los esquemas de monotributo<sup>17</sup>. El estudio concluye que estos instrumentos ayudan pero deben ser concebidos como “puentes transitorios” entre

15 OIT (2014b).

16 OIT (2014d) y OIT (2015e).

17 En 2014 México creó el Programa Crezcamos Juntos que además de vincular la tributación con la seguridad social, incorpora un beneficio adicional: el acceso a la vivienda.

la condición de informalidad y la de contribuyentes sujetos al cumplimiento de las normas tributarias generales<sup>18</sup>.

- ▶ **Estrategias de inspección frente a la informalidad.** Este estudio concluyó que en la región se han registrado avances en el fomento de la cultura de cumplimiento, gracias a una mayor difusión de la normativa entre trabajadores y empleadores y a las campañas de sensibilización sobre la importancia de la formalización y sus ventajas. También se han otorgado facilidades en los trámites, para que las empresas cumplan con el registro de trabajadores y paguen sus aportes a la seguridad social, en especial mediante la implementación de regímenes tributarios simplificados y de registros electrónicos. En otros casos, se ha mejorado la capacidad para planificar y realizar visitas de inspección, aumentando el número de inspectores o implementando soluciones tecnológicas<sup>19</sup>.
- ▶ **Formalización y empleo juvenil.** En la región 6 de cada 10 jóvenes tienen empleos informales. Además de las estrategias que apuntan directamente al empleo juvenil, un significativo número de países han desarrollado y perfeccionado acciones contra la informalidad del empleo impulsando desde mejoras en la productividad y facilidades para la regularización hasta garantías de coberturas sociales a las personas más allá de la tenencia de un empleo formal<sup>20</sup>. En particular, también se ha analizado si los programas y políticas de primer empleo en la región, tales como los contratos de aprendizaje, programas de capacitación, subsidios a la contratación y regímenes especiales para jóvenes han tenido algún impacto en la promoción de la empleabilidad y la formalización de los jóvenes<sup>21</sup>.
- ▶ **Formalización del trabajo doméstico remunerado.** A pesar de las altísimas tasas de informalidad de este sector, en las últimas décadas se ha observado una reducción significativa de la informalidad en este grupo. Se analizaron los principales aportes del Convenio núm. 189 y la Recomendación 201 para formalizar el trabajo doméstico

---

18 Cetrángolo *et al.* (2014).

19 OIT (2015f).

20 OIT (2015g).

21 OIT (2015h).

así como las diferentes estrategias utilizadas por los países para promover la formalización de esta ocupación y se concluyó que las estrategias han colocado el acceso efectivo a la seguridad social en el centro de las intervenciones, pero han sido complementadas con iniciativas para mejorar los ingresos, impulsar la inspección, crear diferentes incentivos para los empleadores, garantizar la negociación colectiva o difundir los derechos de las trabajadoras<sup>22</sup>.

### b) Medición del sector y el empleo informal

El análisis de las experiencias identificó que no todos los países de la región utilizan los mismos indicadores en lo que se refiere a la informalidad. En ese sentido, el programa FORLAC ha promovido la homologación de estadísticas en los países de la región. Para ello, se han llevado a cabo misiones de asistencia técnica para ofrecer capacitación a los institutos de estadística en la medición del sector informal y el empleo informal siguiendo las recomendaciones de la CIET XV y la CIET XVII. Como parte de los esfuerzos por lograr una mayor homogenización de los datos regionales de informalidad, en los últimos dos años, se han dirigido importantes esfuerzos en la armonización de los algoritmos para determinar sector informal y empleo informal.

Además de la capacitación en países, FORLAC también ha promovido la participación de los especialistas en reuniones regionales que permitan una mejor coordinación en materia de medición estadística al interior de la OIT como con otras instituciones<sup>23</sup>.

Como resultado de estas actividades, se publicaron una serie de estadísticas del año 2009 a 2013 para 14 países de la región<sup>24</sup> y la Oficina Regional se encuentra trabajando en una propuesta de actualización de algoritmos de medición.

<sup>22</sup> Lexartza *et al.* (2016).

<sup>23</sup> Entre ellos: el Taller regional sobre medición estadística de la informalidad (28-30 Abril 2014, Montevideo), la participación OIT en reunión presencial del Grupo de Trabajo de Indicadores del Mercado Laboral (18-20 Noviembre 2014, Bogotá) y la reunión sobre propuesta de medición de los algoritmos de informalidad (20-21 Agosto 2015, Lima).

<sup>24</sup> OIT (2014a).

## 4.2 Asistencia técnica en países

En el periodo 2013-2015, el programa contó con recursos del presupuesto regular para realizar actividades en Argentina, Brasil, México, Perú, República Dominicana, Jamaica y a nivel regional. Además, contó con recursos de cooperación técnica para desarrollar actividades en Colombia y del programa PROSEI (Promoviendo el Respeto a los Trabajadores de la Economía Informal) en 3 países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador y Honduras).

Las áreas de trabajo más frecuentes en la asistencia técnica ofrecida a países en el marco del programa FORLAC han sido:

- ▶ Conocimiento/estudios a nivel de país ( Argentina, Brasil, Colombia, Jamaica, República Dominicana)
- ▶ Apoyo/acompañamiento a leyes o estrategias de formalización (Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y República Dominicana)
- ▶ Asistencia técnica en formalización y desarrollo productivo (Jamaica, México y República Dominicana)
- ▶ Asistencia técnica en formalización a nivel local (Jamaica y Perú)
- ▶ Asistencia técnica en formalización e inspecciones (Brasil y Perú)

## 4.3 Fortalecimiento de actores sociales

FORLAC también fortaleció actividades de ACTRAV y ACT/EMP que se describen a continuación:

- ▶ ACTRAV. Se elaboró una base de datos y también se ha ayudado a los sindicatos a realizar un censo de los trabajadores del sector informal y ampliar a éstos su afiliación, identificar las restricciones legales a los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva, y formar una red sindical regional sobre informalidad<sup>25</sup>. La base de datos recoge información de 80 organizaciones sindicales de 17 países que han organizado a trabajadores de la economía informal, e incluye referencias a modelos de estatutos, manuales y estudios de caso. Además, la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras

25 <http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/forlac/index.php>



de las Américas (CSA) ha realizado una campaña de promoción del Convenio núm. 189, gracias a la cual el número de ratificaciones en la región se elevaba a 12 hasta el año 2015.

- ▶ ACT/EMP. ACT/EMP y las organizaciones de empleadores de América Latina han elaborado una base de datos de los perfiles de los entornos empresariales de los países participantes<sup>26</sup>, un modelo que ahora se está ampliando a África, Asia y el Pacífico y Europa. También ha elaborado Directrices sobre cómo las organizaciones de empleadores pueden apoyar la formalización de negocios informales y encuestas a empresarios informales (Lima y Santiago de Chile).

## 4.4 Diseminación

Se ha actualizado la información de la página web del programa FORLAC, añadiendo enlaces a las secciones sobre economía informal de las oficinas subregionales y de países en la región. También se ha añadido información relacionada a la Recomendación 204, el Plan de Acción, los documentos de las Conferencias Internacionales del Trabajo, documentos útiles de consulta y los cursos ofrecidos por Turín. Asimismo, se mantiene actualizada la lista de publicaciones relacionadas a la transición de la economía informal a la economía formal.

Otra actividad de diseminación importante fue el Foro Regional de Intercambio de Conocimientos sobre Transición a la Formalidad (24-28 Agosto 2015, Lima) en colaboración con el Centro de Formación Internacional de Turín y el Departamento de Políticas de Empleo de Ginebra. El objetivo fue promover el intercambio de buenas prácticas y experiencias a escala regional sobre políticas dirigidas a facilitar la transición a la formalidad, con miras al desarrollo de capacidades nacionales para la formulación, puesta en marcha y vigilancia eficaz del marco integrado de políticas. Para tal fin, se invitó a 12 delegaciones tripartitas de países América Latina y el Caribe<sup>27</sup>.

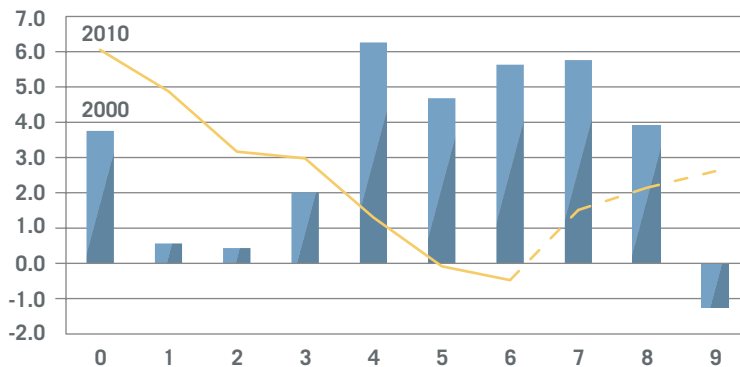
<sup>26</sup> Sobre la base de la metodología Un entorno propicio para las empresas sostenibles (ESEE), esta base de datos proporciona indicadores de los factores del entorno empresarial de un país que inciden sobre la formalización y el rendimiento empresarial. Véase <http://metaleph.com/eese-data>

<sup>27</sup> [http://www.ilo.org/americas/eventos-y-reuniones/WCMS\\_488840/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/eventos-y-reuniones/WCMS_488840/lang--es/index.htm)

## 5. Estrategia regional para promover la transición de la economía informal a la economía formal

Las perspectivas sobre la evolución de la informalidad en la región para los próximos años son inciertas. Por un lado, las proyecciones sobre el PIB son menores de las que observaron en la década pasada. Esto se puede observar en el gráfico 7, donde se comparan las tasas de crecimiento observadas en la década del 2000 (barras) con las tasas que se observan en la década del 2010, incluyendo la proyección existente para los siguientes años según las estimaciones más recientes del FMI (FMI, 2016). En el acumulado, en la década del 2000 la economía regional se expandió 38%, mientras que en la década del 2010 lo hará en 23%, apenas lo suficiente para absorber el crecimiento de la fuerza laboral. Aún es incierto si el crecimiento proyectado para los siguientes años se cumple pues año a año estas estimaciones se han ajustado a la baja. Esto genera un escenario diferente al que se tuvo en la década anterior. Sin embargo, también es cierto que la presión demográfica para la generación de más puestos de trabajo se viene reduciendo década a década conforme los países avanzan en su transición demográfica<sup>28</sup>.

**Gráfico 7. América Latina y el Caribe: Crecimiento porcentual del PIB 2000-2019**



Fuente: FMI (2016).

<sup>28</sup> Una discusión sobre el Futuro del Trabajo en América Latina se puede encontrar en el informe especial del Panorama Laboral 2016 (en proceso de publicación).





Lo interesante de la región es que varios países mantienen el tema de la informalidad como una prioridad de política. A pesar de los cambios políticos, diversos países vienen trabajando e innovando en la forma de hacer política y ese es un ingrediente que ha sido clave en las experiencias donde se ha podido identificar una tendencia a la formalidad<sup>29</sup>. Esto permite avizorar que una de las áreas de trabajo a futuro en la región será cómo mantener –o incluso extender– los resultados alcanzados en un contexto de crecimiento más bajo y con menos espacio económico para las políticas.

En ese sentido, y tomando en cuenta la experiencia previa del programa FORLAC, las nuevas directivas sobre el tema de promoción de la formalización en la OIT a nivel global y regional, así como las propuestas de los funcionarios y especialistas de la Oficina Regional de la OIT para ALC, la estrategia regional está basada en los cuatro componentes ya existentes del programa FORLAC.

## 5.1 Generación de conocimientos

A pesar de los avances en conocimientos existentes en la región, aún hay temas pendientes, sobre todo luego de la aprobación de la Recomendación 204. Algunos de ellos son:

- a) **¿Qué funciona y qué no en materia de promoción de la transición a la economía formal?** Hasta ahora la estrategia de FORLAC fue registrar y sistematizar lo que han hecho los gobiernos. Surge la pregunta de qué funciona realmente. Esto requiere un análisis de impacto de las estrategias de formalización y la evidencia es escasa. Es incluso más escasa en el caso de evaluación de estrategias integradas (es decir, estrategias con más de una intervención) como las que plantea la Recomendación 204<sup>30</sup>. Esta es una de las tareas pendientes que requerirá atención.

<sup>29</sup> México lanzó una estrategia de formalización, Chile está considerando establecer una comisión presidencial para la formalización, Perú ha puesto una meta para la formalización en el marco macroeconómico multianual publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas, Paraguay estableció un Día Nacional para la Formalización y varios países del Caribe están desarrollando acciones para la formalización.

<sup>30</sup> Es poco frecuente encontrar programas de formalización con evaluaciones de impacto. Y en los que existen, lo más común es encontrar evaluación de impacto de un solo tratamiento. La literatura sobre evaluación de tratamientos múltiples es escasa.

- b) Estrategias integradas a nivel nacional, local y/o sectorial.** La Recomendación 204 y su Plan de Acción proponen una estrategia integrada para promover la transición de la economía informal a la economía formal. Estas estrategias se pueden aplicar a nivel nacional pero también a nivel local o sectorial. Es necesario documentar procesos en aquellos países donde existan o hayan existido estas estrategias.
- c) Formalización empresarial y formalización laboral.** Los modelos económicos que tratan de explicar la informalidad tienden a asumir que la formalidad empresarial equivale a la formalidad laboral. El riesgo de un enfoque de este tipo es que se tiende a confundir los determinantes de dos fenómenos que están interrelacionados pero no son iguales y no necesariamente requerirán las mismas estrategias de intervención.
- d) Formalización de grupos vulnerables.** Hay grupos donde se concentra la informalidad de manera desproporcionada. Dos de ellos son el trabajo doméstico y el trabajo por cuenta propia. En el caso del sector de los hogares, la situación es muy diferente a la de los asalariados informales y a la de los trabajadores por cuenta propia informales. A veces las leyes son especiales para este sector y los servicios de inspección tienen más restricciones en los hogares que en las empresas. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, se trata de un sector que, estadísticamente hablando, se ha convertido en un “cajón de sastre”, es decir, es altamente heterogéneo. Es necesaria una exploración de sus características para saber quiénes son realmente dependientes de alguna empresa, quiénes tienen relaciones triangulares, quiénes son emprendedores, entre otras.
- e) Regulación e informalidad.** Este punto tiene al menos dos elementos a ser considerados. Por un lado, el tema de los costos del trabajo, que en varios países se asocian a la informalidad. Este es un tema de debate. Por un lado, hay que tener cuidado de que una mayor regulación no provoque un aumento del empleo informal pero también con la posibilidad de utilizar modificaciones normativas para formalizar “en el papel” pero no en la práctica. El objetivo de promover la formalización es su asociación a mejores condiciones de trabajo. Si la regulación se reduce para acomodar menores condiciones de trabajo, en realidad el impacto en la calidad de vida de la gente es nulo. Por otro lado, el

cumplimiento efectivo de las normas es bajo en la región. Aquí el rol de la inspección y la modernización de los servicios de inspección es un tema pendiente. Como indica Kanbur (2009), hace falta desarrollar una teoría del cumplimiento.

- f) **La protección social y la formalización.** En materia de programas de protección social hay un problema de desconocimiento de sus beneficios, y un énfasis desproporcionado en la atención a costos asociados. En ese sentido, en la región, a los debates sobre los mecanismos contributivos y sus potenciales efectos en la informalidad se ha sumado en tiempos recientes la posibilidad de que algunos programas sociales podrían facilitar que determinados colectivos vivan permanentemente de dichos programas alentando así la informalidad. Se necesita más evidencia sobre esta teoría, ver que tan frecuente es este problema. Y, en particular, si cuando ocurre esto se debe a la existencia del programa o a su diseño.

En estas líneas de acción se hará énfasis en el análisis y difusión de estrategias innovadoras, tomando en cuenta el enfoque de género y se prestará la atención debida a la propuesta de una gama de opciones adaptables a las circunstancias de cada país. Los productos de conocimiento que se elaborarán incluirán diversos tipos de notas técnicas, reseñas de políticas, información actualizada sobre las guías de recursos sobre políticas y las guías de buenas prácticas, investigaciones comparativas y herramientas de evaluación del impacto.

## 5.2 Asistencia técnica a países

En materia de asistencia técnica a nivel de país, las actividades se llevarán a cabo en el marco de los lineamientos del Plan de Acción de la Recomendación 204 y se tomará en cuenta los indicadores y criterios de medición del Resultado 6 (Formalización de la Economía Informal) del Programa y Presupuesto 2016-17.

Siguiendo estos lineamientos, y tomando en cuenta las prioridades que los mandantes en la región han expresado, la asistencia técnica a nivel de país se orientará de manera prioritaria a las siguientes áreas:

- ▶ Campaña de promoción, sensibilización y movilización, en distintos públicos, sobre la forma de utilizar las orientaciones contenidas en la R204.

- ▶ Intercambio de conocimientos y creación de capacidades para la transición a la economía formal.
- ▶ Diagnósticos y apoyo a coordinación interinstitucional para la formulación de estrategias integradas para la transición de la informalidad a la formalidad, lo cual se puede hacer a nivel nacional, sectorial o local.
- ▶ Apoyo a ámbitos de política clave o grupos específicos (ej. trabajo doméstico) considerados en la R204.
- ▶ Desarrollo y difusión de conocimientos con énfasis en recopilación de datos y seguimiento de políticas, análisis de interacciones de política, evaluaciones de impacto.
- ▶ Cooperación y alianzas interinstitucionales.
- ▶ Homogenización de estadísticas:
  - ▶ Proyecto de actualización de algoritmos para la medición de la informalidad con encuestas de hogares y de empleo. En años recientes, varios institutos de estadística han actualizado sus cuestionarios lo cual implica la necesidad de actualizar los algoritmos utilizados actualmente.
  - ▶ Uso de datos provenientes de registros administrativos para la medición de la informalidad. Varios países producen y/o utilizan indicadores asociados a empleo registrado como *proxy* de informalidad, lo cual también requiere armonización para fines comparativos.

### 5.3 Fortalecimiento de actores sociales en el marco de la R204

En el marco del Plan de Acción para el Seguimiento de la R204, se contempla el apoyo a actividades de organización de empleadores y de trabajadores. Para tal fin, *“la OIT ampliará y actualizará sus servicios técnicos y de asesoramiento y sus actividades de fortalecimiento de las capacidades, previa petición y dentro de los límites de los recursos disponibles, con objeto de prestar apoyo a los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los órganos tripartitos en*

*cuanto a la concepción, aplicación y supervisión de estrategias de facilitación de la transición a la economía formal”.*

En la región en particular, las actividades de fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores y de las organizaciones de empleadores serán definidas conjuntamente con ACTRAV y ACT/EMP respectivamente, siempre en el marco de la R204.

## 5.4 Diseminación

El Componente N°1 “Campaña de promoción, sensibilización y movilización” del Plan de Seguimiento indica que se desplegarán grandes esfuerzos para la promoción de la Recomendación 204. Se dará atención a las solicitudes de los mandatos para que la Recomendación sea presentada en diversos foros y se llevará a cabo una campaña de sensibilización y movilización a fin de promover una comprensión común sobre su uso. En ese sentido:

- ▶ Se desarrollarán productos y actividades de promoción y sensibilización destinados a distintos públicos, en varios idiomas y formatos (lineamientos del Centro Internacional de Formación de Turín – CIF).
- ▶ Se desarrollará una estrategia de promoción conjunto con los organismos o grupos de trabajo tripartitos, equipos de trabajo y de coordinación interministerial, interlocutores sociales, entre otros.
- ▶ Se promoverá la R204 en conferencias, seminarios y actividades de formación de la OIT.
- ▶ Se continuará con la actualización de la página web de la OIT con información sobre la Recomendación 204 y su aplicación.

## 5.5 Movilización de recursos

Para el desarrollo de esta estrategia será necesario movilizar recursos extra-presupuestarios, que complementen la inversión de las oficinas mediante su RBTC. Estos recursos serán orientados al trabajo de índole regional e inter-regional (generación y difusión de conocimientos comparados, intercambio de experiencias, homologación estadística, capacitación) y nacional (asistencia técnica en países).

La estrategia de movilización de recursos para FORLAC tendrá tres componentes:

- (1)** Priorización del tema para la asignación de fondos RBSA (tanto regionales como aquellos gestionados por la sede); coordinación con los departamentos técnicos relevantes en la sede (especialmente EMPLOYMENT, ENTERPRISE y WORKQUALITY) y con los Equipos de Trabajo Decente en la región; búsqueda de sinergias y recursos complementarios a través del trabajo en el equipo mundial del Resultado 6 del Programa y Presupuesto.
- (2)** Elaboración de materiales de conocimiento y comunicación, a partir de resultados alcanzados por el programa; difusión entre socios potenciales.
- (3)** Acercamiento a potenciales socios, tanto en el ámbito de los países como a nivel regional, con énfasis en Instituciones Financieras Internacionales, embajadas de potenciales donantes y agencias de los propios gobiernos interesadas en la promoción de la formalización.

Esta estrategia estará estrechamente coordinada con las de las Oficinas de País en la región y con la Estrategia Regional de Movilización de Recursos actualmente en elaboración.



## Bibliografía

- Berg, J.** (2010). *Laws or Luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000s*. MPRA Paper. University Library of Munich.
- Bertranou, F. y Casanova, L.** (2015). *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Centrángolo, O., Goldschmit, A., Gómez Sabaini, J. y Morán, D.** (2014). *Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en: [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_357452/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_357452/lang-es/index.htm)
- Chacaltana, J.** (2016). *Crecimiento, cambio estructural y formalización en Perú: 2002-2012*. En: Revista de la Cepal N° 119. Agosto. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dávalos, J.** (2012). *Econometric modeling of informal employment in Latin-American countries*. Tesis doctoral. Ginebra: Universidad de Ginebra. Disponible en: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:25568>
- De Soto, H., Ghersi, E. y Ghibellini, M.** (1986). *El otro sendero: la revolución informal*. Lima: El Barranco.
- De Soto, H.** (2000). *El misterio del capital. El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: El Comercio.
- Doeringer, P.B. y Piore, M.J.** (1971). *International Labor Markets and Manpower Analysis*. Heath Lexington Books.
- Fields, G.** (1990). "Labour market modeling and the urban informal sector: theory and evidence". The Informal Sector Revisited, D. Turnham, B. Salomé y A. Schwarz (eds.). París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- FMI - Fondo Monetario Internacional** (2016). *Perspectivas de la economía mundial. Crecimiento demasiado lento por demasiado tiempo*. Abril 2016. Washington D.C: Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Harris, J. y Todaro, H.** (1970). *Migration, unemployment and development: a two sector analysis*. American Economic Review 60(1). 126-142.

- Hart, K.** (1970). Small scale entrepreneurs in Ghana and development planning. *The Journal of Development Studies*.
- Infante, R. y Sunkel, O.** (2012). *La heterogeneidad de la estructura productiva latinoamericana*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kanbur, R.** (2009). “*Conceptualizing informality: regulation and enforcement*”. *Indian Journal of Labour Economics*, vol. 52, N° 1. Cambridge, Massachusetts: Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO).
- Levy, S.** (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, D.C: Brooking Institution Press.
- Lewis, A.** (1954). “*Economic development with unlimited supplies of labour*”. *The Manchester School*, vol. 22, N° 2. Wiley.
- Lexartza, L., Chaves, M. y Carcedo, A.** (2016). *Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT. Disponible en: [http://www.ilo.org/americas/temas/econom%C3%ADa-informal/WCMS\\_480352/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/temas/econom%C3%ADa-informal/WCMS_480352/lang--es/index.htm)
- Maloney, W.F.** (1999). *Does informality imply segmentation in urban labor markets? Evidence from sectoral transitions in Mexico*. *The World Bank Economic Review*, vol. 13, N° 2.
- Marinakís, A.** (2014). *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_311072.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_311072.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo - OIT** (1972). *Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- \_\_\_ (2013a). *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en: [http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_222986/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_222986/lang--es/index.htm)





- \_\_\_ (2013b). *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en: [http://www.ilo.org/empolicy/pubs/WCMS\\_229414/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/empolicy/pubs/WCMS_229414/lang--es/index.htm)
- \_\_\_ (2014a). *Panorama Laboral Temático 1: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en: [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_315054/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_315054/lang--es/index.htm)
- \_\_\_ (2014b). *Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe*. Serie de Notas FORLAC. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en: [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_317067/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_317067/lang--es/index.htm)
- \_\_\_ (2014c). Declaración de Lima. 18ª Reunión Regional Americana. Lima, Perú, 13-16 de octubre de 2014. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_314402.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_314402.pdf)
- \_\_\_ (2014d). *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas*. Serie de Notas FORLAC. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en: [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_318177/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_318177/lang--es/index.htm)
- \_\_\_ (2015a). *Panorama Laboral 2015 de América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en: [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS\\_435169/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/panorama-laboral/WCMS_435169/lang--es/index.htm)
- \_\_\_ (2015b). *Transición a la Economía Formal en América Latina y el Caribe*. Foro Regional de Intercambio de Conocimientos para los Países de América Latina y El Caribe. Agosto de 2015. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- \_\_\_ (2015c). *Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2015/115B09\\_85\\_span.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2015/115B09_85_span.pdf)
- \_\_\_ (2015d). Formalización de la economía informal: Seguimiento de la resolución relativa a los esfuerzos para facilitar la transición de la economía

- informal a la economía formal Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en: [http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB325/pol/WCMS\\_413818/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB325/pol/WCMS_413818/lang--es/index.htm)
- \_\_\_ (2015e). *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en: [http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS\\_368329/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_368329/lang--es/index.htm)
- \_\_\_ (2015f). *Tendencias de la inspección del trabajo frente a la formalización: experiencias de América Latina y el Caribe*. Serie de Notas FORLAC. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en: [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_371239/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_371239/lang--es/index.htm)
- \_\_\_ (2015g). *Formalizando la informalidad juvenil. Experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT). Disponible en: [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_359270/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_359270/lang--es/index.htm)
- \_\_\_ (2015h). *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?* Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT). [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_369021/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_369021/lang--es/index.htm)
- Perry, G., Arias, O., Fajnzylber, P., Maloney, W., Mason, A. y Saavedra-Chanduvi, J.** (2007), *Informality: Exit and Exclusion*. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Portes, A., M. Castells y L. Benton** (1989). *The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Tello, M.** (2015). *¿Es la informalidad una opción voluntaria o la última alternativa de empleo en el Perú?* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Disponible en: <http://www.cies.org.pe/es/investigaciones/empleo/es-la-informalidad-una-opcion-voluntaria-o-la-ultima-alternativa-de-empleo-en>
- Tokman, V.** (2004). *Una voz en el camino. 40 años de búsqueda*. Lima, OIT 2004.
- WIEGO - Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando** (2012). *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies*. Cambridge, Massachusetts.





# Área Prioritaria 3

---

RESPECTO Y APLICACIÓN  
DE LAS NORMAS INTERNACIONALES  
Y DE LA LEGISLACIÓN DEL TRABAJO





# Índice

<b>1. Introducción: estructura y objetivo de este documento</b>	102
<b>2. Los retos de la región en cuanto al respeto y la aplicación de las NIT y de la legislación laboral</b>	103
2.1 Adecuación y reforma de la legislación laboral	104
2.2 Respeto y aplicación de las normas laborales, en particular en materia de Principios y Derechos Fundamentales	105
2.3 Administración e inspección del trabajo	113
2.4 Justicia laboral pronta y cumplida y resolución de conflictos laborales	116
2.5 Fortalecimiento de organizaciones de empleadores y de trabajadores	118
2.6 Cultura de diálogo social	120
2.7 Los pueblos indígenas y el convenio 169	126
2.8 Evaluación general en materia de respeto y cumplimiento	127
<b>3. Relevancia de la prioridad recogida en los marcos programáticos de OIT</b>	129
3.1 El Programa y Presupuesto para 2016-17	129
3.2 La Declaración de Lima	135
3.3 La Agenda 2030	137

<b>4. Estrategia regional para promover el respeto y aplicación de las normas internacionales del trabajo y de la legislación del trabajo</b>	138
4.1 Seis categorías de acción para el cambio	138
4.2 Conocimientos e información	142
4.3 Movilización de recursos y unión de esfuerzos	142
4.4 Coordinación para atender las áreas prioritarias de trabajo	143
<b>Bibliografía</b>	144
<b>ANEXO 1: Ratificación de convenios</b>	146



# 1. Introducción: estructura y objetivo de este documento

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan importantes retos en materia de respeto y aplicación de algunas<sup>1</sup> normas internacionales del trabajo (NIT), así como dificultades para hacer cumplir la legislación nacional vigente<sup>2</sup>.

Esta situación ha llevado a que la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe identifique el trabajo en materia normativa, en particular el “respeto y la aplicación de las NIT y de la legislación laboral” como una de las tres prioridades fundamentales para el trabajo de la OIT en la región. Las otras dos son “Políticas de Desarrollo Productivo para el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos”, y “Tránsito a la Formalidad”.

Estas prioridades conllevan elementos transversales como la imperiosa necesidad de utilizar y promover el diálogo social y la equidad de género.

El objetivo de este documento es presentar un panorama de los retos que enfrentan los países y los constituyentes en la región en materia de respeto y aplicación de las NIT y de la legislación laboral (Sección I), señalar la vinculación de estos desafíos con los marcos programáticos de la OIT (Sección II), y delinear las líneas estratégicas y algunas acciones concretas para el trabajo de OIT en materia normativa en América Latina y el Caribe en el bienio 2016-2017.

Este documento recoge la amplia reflexión desarrollada por el grupo de trabajo<sup>3</sup> que abordó este tema, en la Reunión con Especialistas y Directores de la región así como con Directores de Departamentos y otros colegas de la sede. Dicha Reunión fue celebrada en Lima, del 7 al 9 de Diciembre de 2015, con miras a enriquecer y definir mejor al menos tres elementos: (a) la identificación de los retos; (b) el trabajo sustantivo que se está desarrollando en este tema,

- 1 Los estados miembros de la OIT están obligados a respetar y aplicar los principios y derechos recogidos en los convenios fundamentales y los convenios que han sido ratificados por sus respectivos parlamentos.
- 2 Situación que se demuestra en las observaciones de los órganos de control de la aplicación de las normas internacionales de trabajo.
- 3 El grupo de trabajo estuvo integrado por Corinne Vargha, Kamram Fannizadeh, Collin Fenwick, Beatte Andrees, Humberto Villasmil, Horacio Guido, de la sede Gerardina González, Carmen Moreno, Pedro Américo Furtado, Philippe Vanhuynegem, Stanley Gacek, Italo Cardona, Fernando García, María José Chamorro, Tania Caron, Carmen Bueno, Shingo Miyake, Javier González Olaechea, Guillermo Dema, Rainer Pritzer Elena Montobbio, Juan Ignacio Castillo, entre otros.

y (c) las líneas estratégicas y oportunidades para mayor efectividad y mejor posicionamiento del trabajo de la OIT en la región en concordancia con nuestros marcos programáticos.

## 2. Los retos de la región en cuanto al respeto y la aplicación de las NIT y de la legislación laboral

Los países de la región tienen un número relativamente alto de convenios de la OIT ratificados y la tendencia de ratificaciones ha sido un proceso sostenido por largo tiempo (Véase Anexo 1).

Tanto en América Latina, caracterizada por la amplia tradición reguladora y de ratificación de convenios de la OIT, como en los países del Caribe de habla inglesa y holandesa que tienen una tradición jurídica un tanto diferente pues deriva del sistema basado en el derecho consuetudinario inglés (*common law*), se observa esta tendencia y un alto número de ratificaciones de convenios de la OIT. En algunos casos, la Comisión de expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha recomendado a distintos países revisar la legislación para su mejor adecuación a los convenios ratificados<sup>4</sup>.

4 “Desde que empezó a identificar los casos de satisfacción en su Informe de 1964 22, la Comisión ha continuado utilizando los mismos criterios generales. La Comisión expresa su satisfacción en los casos en los que, tras los comentarios que ha formulado sobre un asunto específico, los gobiernos han adoptado medidas, ya sea a través de la adopción de un nuevo texto legislativo, una enmienda a la legislación existente, o un cambio significativo en la política o en la práctica nacional, con lo que se logra un mayor cumplimiento de sus obligaciones en virtud de los correspondientes convenios. Al expresar su satisfacción, la Comisión indica a los gobiernos y a los interlocutores sociales que considera que se ha resuelto un asunto concreto. La razón para la identificación de los casos de satisfacción es doble:

– dejar constancia de que la Comisión se congratula por las medidas positivas adoptadas por los gobiernos en respuesta a sus comentarios, y

– aportar un ejemplo a otros gobiernos e interlocutores sociales que tienen que tratar asuntos similares.”

Así, por ejemplo en el año 2013, la CEACR notó casos de satisfacción en Bahamas por el Convenio 138, Granada por el convenio 100, Guinea por el 182, Panamá por el convenio 98, Saint Lucía por el 87 y Trinidad y Tobago por el 182; en el año 2014, los casos de satisfacción en la región fueron: Argentina por el convenio 3, Bolivia por el 87, Colombia por el 24, Ecuador por los convenios 121 y 130, Granada por el 99, Saint Vincent y la Granadinas por el 182 y Venezuela por el convenio 3; para el año 2015 los casos de satisfacción fueron: México por el 161, Suriname por el 182 y Uruguay por los convenios 11,161 y 167.

Informes anuales de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones años 2013, 2014 y 2015.





Con el apoyo de la OIT, desde 1995, los países miembros del CARICOM *Single Market and Economy* (CSME), han venido trabajando en la armonización de su legislación laboral, en particular para permitir *the free movement of labour within the Caribbean region*<sup>5</sup>.

Al mismo tiempo, la jurisprudencia laboral y constitucional en la región es no solo abundante sino influyente y la doctrina laboral y la labor de la academia es copiosa.

El mundo del trabajo ha sido afectado no solo por las crisis y vaivenes de la economía, sino también por los desarrollos tecnológicos, la globalización y los cambios en la organización del trabajo y el funcionamiento de las empresas. Ha habido olas reformadoras de la legislación laboral tendientes de dar más protección y más regulaciones así como olas reformadoras que impulsan la flexibilización y la desregulación laboral<sup>6</sup>. En este cambiante contexto, muchos gobiernos hacen esfuerzos para promover el cumplimiento con la normativa laboral.

Los principales temas y retos en los países de la región en materia de respeto y aplicación y de la legislación laboral se pueden sintetizar de la siguiente manera.

## 2.1 Adecuación y reforma de la legislación laboral

De acuerdo con la CEACR de la OIT, existe inadecuación de la legislación laboral nacional en algunos países en relación con las NIT<sup>7</sup>.

La adecuación y, cuando se considere necesario, la reforma de la legislación laboral debe abordarse tanto en términos legales y jurídicos, en cuanto sea posible en consistencia con las normas internacionales del trabajo, como en términos económicos mediante el análisis riguroso de los impactos económicos en dimensiones como el empleo, la informalidad, los ingresos, y la productividad.

5 Goolsarran (2005): *The survey of Caribbean labour laws reveals that there are substantial bodies of legislation on the statute books. These seem to be adequate for the conduct of labour relations.... However, there are still compelling challenges.*

*The challenges require the actors in the labour relations systems to positively and strategically utilize the national institutions, mechanisms, means and procedures available. There are also challenges to consolidate, revise, rationalize and introduce new standards into a comprehensive national labour code to facilitate the effective conduct of labour relations.*

*The actors are further required to advocate for the creation of more powerful, influential and modern labour ministries with adequate resources to enable them to contribute to national development, through a proactive programme of advisory services designed to promote enterprise partnership and national agreements.*

6 Ramos et al. (2015). pág.197.

7 Informes anuales de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

Para completar el panorama que emana de los órganos de control de la OIT, sería necesario analizar los procesos de reforma laboral en la región incluyendo una evaluación del grado en que los constituyentes de la OIT y la propia Oficina han participado en los procesos de reforma laboral.

Los patrones cambiantes de la producción y el trabajo, el debilitamiento del papel regulador de los Estados nacionales en el ámbito socioeconómico y la menguada capacidad de los sindicatos para la representación colectiva han sido identificados como los principales retos de la legislación laboral en el presente.

También representan un reto para la legislación las formas atípicas de contratación<sup>8</sup> que por lo general se presentan en relaciones de intermediación o triangulares, a domicilio y a distancia, en jornada parcial y tiempo de trabajo flexible o trabajo de duración u obra determinada, algunas de las cuales vienen asociadas a nuevos modelos de negocios vinculados con las nuevas tecnologías vía plataformas en línea, aplicaciones especiales, y que han dado lugar a la llamada “economía colaborativa”, o “economía por pedido”.

Los procesos de subcontratación, triangulación, externalización o tercerización son cada vez más frecuentes por lo que es necesario evitar contradicciones y lagunas en las regulaciones que pudieran desalentar el ejercicio de los derechos laborales.

La OIT ha adoptado normas como el Convenio 177 sobre trabajo a domicilio (1996) y las recomendaciones 198 sobre la relación del trabajo (2006) y 193 sobre la promoción de las cooperativas (2002) que aportan luz y definen características útiles de la relación de trabajo.

## 2.2 Respeto y aplicación de las normas laborales, en particular en materia de Principios y Derechos Fundamentales

Los derechos fundamentales en el trabajo proveen una base sólida para construir sociedades equitativas y justas. Este es un tema de alta prioridad en una región

---

<sup>8</sup> Son así denominadas por contraste con el trabajo subordinado a cambio de un salario y para un empleador, en el local de éste, en jornada completa y por lo general por tiempo indefinido (Córdova, 1986). La ausencia de una de estas características da lugar a las contrataciones atípicas.



que presenta índices particularmente altos de desigualdad, discriminación y exclusión.

La *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales del trabajo de la OIT*, adoptada en 1998, que comprende los principios recogidos en los convenios fundamentales<sup>9</sup>, es una guía permanente y universal de acción para la promoción del trabajo decente, que se completa con los progresos normativos e institucionales que se proponen y aplican en cada país.

En materia de respeto y aplicación un panorama completo tendría que repasar la normativa laboral en un amplio espectro de normas del trabajo, desde los derechos fundamentales ya mencionados, los convenios referidos a gobernanza o prioritarios<sup>10</sup> hasta algunos convenios técnicos que son normas específicas relevantes en la región, por ejemplo en materia de protección social, salud y seguridad en el trabajo, trabajo doméstico, pueblos indígenas y tribales (Convenio 169) y otras.

A continuación se mencionan algunos temas prioritarios que fueron analizados durante las discusiones en la reunión celebrada en diciembre de 2015.

Al abordar la temática de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, se ha tomado en cuenta la “Estrategia Integrada sobre los Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo 2016-2020” desarrollada recientemente por la sede de la OIT, en Ginebra.

**9** Los convenios fundamentales son 8 y están referidos a:

- ▶ Libertad sindical y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva
  - ▶ Convenio núm. 87: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948
  - ▶ Convenio núm. 98: Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949
- ▶ Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio
  - ▶ Convenio núm. 29: Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930
  - ▶ Convenio núm. 105: Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957
- ▶ Sobre Abolición efectiva del trabajo infantil
  - ▶ Convenio núm. 138: Convenio sobre la edad mínima, 1973
  - ▶ Convenio núm. 182: Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999
- ▶ Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación
  - ▶ Convenio núm. 100: Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951
  - ▶ Convenio núm. 111: Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958

**10** De acuerdo con la clasificación de convenios hecha por la OIT, los convenios prioritarios o de gobernanza son Convenio sobre la inspección del trabajo (industria y comercio), 1947 (núm. 81), Convenio sobre la política del empleo 1964 (núm. 122), Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) y Convenio sobre la consulta tripartita, 1976 (núm. 144)

## 2.2.1 Libertad de Asociación y Negociación Colectiva

Las dificultades en la aplicación y en el cumplimiento de la legislación laboral se observan especialmente en relación con la libertad de asociación, la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores han señalado reiteradamente que la violación de este derecho fundamental ha dado lugar al debilitamiento del sistema de relaciones laborales en algunos de los ámbitos nacionales, y ha dado origen a numerosas quejas presentadas ante la OIT tanto por las organizaciones de empleadores como por las de trabajadores.

Para las organizaciones de trabajadores éste es el principal problema que enfrenta la región en materia de cumplimiento de la legislación y de aplicación de las NIT.

América Latina y el Caribe tienen el mayor número de quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical. Por ejemplo, en el año 2015, de los 44 nuevos casos en trámite ante ese Comité, 28 procedieron de la región<sup>11</sup> mientras los otros 16 procedieron del resto del mundo. Si bien esto no significa que en esta región se viole más la libertad sindical que en otras partes del mundo, estas quejas hacen evidente que además de los problemas de libertad sindical hay escasa cobertura de negociación colectiva en la mayoría de los países y sectores de las economías<sup>12</sup>.

A partir de la década de los 90 algunos países adoptaron reformas tendientes a favorecer la negociación colectiva, ampliando su contenido (Panamá y Perú), su alcance (Argentina, Paraguay y Venezuela) y creando formas no regladas, en que participan grupos de trabajadores, y otras semi-regladas, para sindicatos y grupos de trabajadores (Chile). Preocupa que algunas de esas formas regladas o semi-regladas pudieran tener disposiciones contrarias a los convenios internacionales en la materia.

---

11 Véase párrafo 8 del 376 Informe del Comité de Libertad Sindical, presentado a la sesión del Consejo de Administración de la OIT celebrada del 29 de Octubre al 12 de noviembre de 2015

12 Una revisión de la evolución de las regulaciones de la negociación colectiva muestra que hasta 2001, un total de 14 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela) había hecho ajustes tendientes a ampliar y/o fortalecer el ejercicio de los derechos colectivos o a cumplir con el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948), y el Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949), de la OIT, cuyo número de ratificaciones aumentó a partir de los procesos de democratización e integración regional vividos en la región. Las referencias a la negociación colectiva son tomadas de Vega (2005), Bronstein (2006) y sobre todo de Bensusán (2007).



Ya en la década de los 90 “aunque las demandas de desreglamentación ejercieron presión en los gobiernos de la región para que flexibilizaran la relación de trabajo, la mayoría de ellos evitaron emprender reformas radicales de sus mercados de trabajo porque habría sido inviable desde el punto de vista político (Murillo 2001; Cook 2007; Sehnbruch, 2012). Sin embargo, si bien la legislación no cambió de forma sustancial, se introdujeron algunos mecanismos de flexibilización, entre ellos los contratos de corta duración, la subcontratación, la reducción de los costos del despido y una organización más flexible del tiempo de trabajo”<sup>13</sup>.

En varios países, la negociación colectiva fue habilitada para avanzar en la flexibilización de contratos de trabajo y jornadas (Brasil, a través de contratos temporales y del banco de horas) o para adaptar las condiciones de trabajo a la situación de la empresa (Panamá, Paraguay y Venezuela) lo que en algunos casos contribuyó a fortalecer el rol interlocutor de los sindicatos.

Mientras algunos países fortalecieron el papel de los sindicatos al otorgarles exclusividad como sujetos de negociación colectiva, otros abrieron esa posibilidad para los trabajadores no sindicalizados.

La extensión de la obligación de pagar cuotas sindicales a los trabajadores beneficiarios de la negociación colectiva robusteció a los sindicatos, como ocurrió en Colombia, Chile, Ecuador y Venezuela, mientras en El Salvador se permitió negociar colectivamente a las federaciones y confederaciones.

La negociación colectiva se establece en general a nivel de empresa, pero para las organizaciones de trabajadores resulta importante establecerla más por rama de actividad, dados el tamaño de la mayoría de las empresas en la región, así como las dificultades y los requisitos que establece la legislación para constituir sindicatos en muchos países. Sin embargo, esta perspectiva no siempre es apoyada por las organizaciones de empleadores de la región.

Como se ha dicho, las quejas por incumplimiento de los convenios ratificados son presentadas tanto por organizaciones de empleadores como por organizaciones de trabajadores, pero la abrumadora mayoría provienen por estas últimas. Hay al menos cuatro posibles hipótesis o combinaciones de varias de ellas, para explicar por qué se da esta situación:

---

13 Ramos *et al.* (2015) pág.197 (con referencias citadas en el texto original).

- a) como un indicador de un alto nivel de violaciones a los principios y derechos fundamentales en el trabajo,
- b) como un indicador de que los actores sociales conocen y no temen utilizar los mecanismos de control de la aplicación de normas de la OIT,
- c) como una expresión de la alta conflictividad laboral de la región y
- d) como evidencia de una posible falta al principio de justicia pronta y cumplida en materia laboral por parte de los tribunales nacionales en los distintos países.

### 2.2.2 Trabajo Infantil

Desde hace unos 20 años los países de América Latina y el Caribe, con apoyo de la cooperación internacional, han avanzado en la erradicación del trabajo infantil. Sin embargo, estimaciones de la OIT del año 2013 muestran un preocupante estancamiento en la reducción del trabajo infantil y evidencian que, con el ritmo actual de disminución, no se podrían alcanzar las metas de erradicación de las peores formas de trabajo infantil en 2016 y de todas sus formas en 2020, tal como se expresa en el Objetivo 8.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptados en Setiembre de 2015 por las Naciones Unidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>14</sup>.

Las estimaciones registran que en la región hay 12.5 millones de niños, niñas y adolescentes en condición de trabajo infantil, lo que representa el 8,6% a nivel mundial. En este contexto, el desafío es acelerar la reducción del trabajo infantil hasta lograr su erradicación revirtiendo el estancamiento. Entre 2008 y 2011 la incidencia del trabajo infantil se mantuvo casi invariable, bajando solo 0,4% para llegar a una tasa de 8,2% de los niños, niñas y adolescentes en trabajo infantil.

Igual estancamiento mostró el trabajo infantil peligroso, donde los avances en la eliminación han sido muy leves en los últimos cuatro años (-0,3%). Esta actividad

---

<sup>14</sup> El objetivo 8 de la Agenda 2030 está referido a “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, dentro de éste, el 8.7 dice textualmente “Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas”.



limita severamente las oportunidades de los niños, niñas y adolescentes que asisten menos al colegio y trabajan más horas.

En la región, en el marco de la Reunión Regional Americana, en octubre de 2014, se adoptó la *Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil* con la finalidad de acelerar el avance de hacia el cumplimiento de las metas de eliminación de las peores formas de trabajo infantil en 2016 y la completa eliminación del trabajo infantil en 2020, respondiendo así al llamado de la Hoja de Ruta ratificada en la III Conferencia mundial sobre Trabajo Infantil (2013) a través de la Declaración de Brasilia, refrendada por representantes de 154 países.

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores han jugado un papel relevante en promover la erradicación del trabajo infantil y fomentar la debida protección del adolescente trabajador en la región. Hay numerosas redes y asociaciones empresariales contra el trabajo infantil, así como iniciativas individuales de empresas dirigidas a promover la erradicación del trabajo infantil y la debida protección del adolescente trabajador en el marco de sus actividades de sostenibilidad y responsabilidad social.

### 2.2.3 Trabajo Forzoso

Los avances logrados en América Latina y el Caribe en esta materia son todavía insuficientes. Según datos de la OIT, en la región hay alrededor de 1,8 millones de personas sometidas a trabajo forzoso.

Sin embargo, han sido desarrollados importantes esfuerzos que deben ser apoyados y promovidos. Entre ellos en Brasil, hay una amplia estrategia para enfrentar el trabajo forzoso, así como en Bolivia, Paraguay y Perú<sup>15</sup>.

En el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), la OIT define el trabajo forzoso a los efectos del derecho internacional como «todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente» (artículo 2,1).

El otro instrumento fundamental de la OIT, el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), especifica que no se puede recurrir nunca al trabajo forzoso con fines de fomento económico, como medio de educación

<sup>15</sup> En todos estos países la OIT ha venido desarrollando proyectos de cooperación técnica y acciones dirigidas a la lucha contra el trabajo forzoso, su prevención y su erradicación.

política o como medida de discriminación, de disciplina en el trabajo o de castigo por haber participado en huelgas (artículo 1).

Trabajo forzoso es el término utilizado por la comunidad internacional para denominar situaciones en las cuales las personas involucradas tienen que trabajar contra su voluntad, obligadas por sus contratistas o empleadores, a través de, por ejemplo, la violencia y amenazas de violencia, o de medios más sutiles como la acumulación de deudas, la retención de documentos de identidad o las amenazas de denuncia ante las autoridades de inmigración. Estas situaciones pueden además incluir casos de trata de seres humanos y prácticas semejantes a la esclavitud.

La OIT ha atendido el tema en la región básicamente a través de proyectos de cooperación técnica y se ha iniciado una campaña por la ratificación del Protocolo al convenio Núm. 29, recientemente aprobado. Sin embargo, hace falta impulsar mayor cooperación para atender estas graves violaciones a convenios fundamentales.

## 2.2.4 No discriminación

En todo el mundo, millones de personas no tienen acceso al trabajo y a la formación o perciben bajos salarios o se ven limitadas a determinadas ocupaciones, por razón de su sexo, color de piel, etnia o creencias, sin que se tengan en cuenta sus capacidades y aptitudes.

La eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación y la promoción de la igualdad han constituido una parte fundamental de la labor de la OIT en la región. Se trata de principios y derechos fundamentales en el trabajo, consagrados en los convenios sobre igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, 1951 (núm. 100) y sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

El Convenio núm. 100 exige que los Estados garanticen la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor. El Convenio núm. 100 requiere que los Estados Miembros evalúen el valor de las diferentes tareas para poner fin a la subestimación de las tareas llevadas a cabo principalmente por las mujeres.

El Convenio 111 define la discriminación como cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación. El Convenio





requiere que los países que lo han ratificado apliquen políticas destinadas a promover, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto. Como primer paso, se espera que el Estado derogue las disposiciones legislativas y modifique las disposiciones prácticas administrativas que sean incompatibles con dicha política. La prohibición de discriminación no sólo debe abarcar las condiciones de empleo sino también la selección del personal y el acceso a la formación y orientación profesionales.

La discriminación por motivo de raza afecta a millones de trabajadores de todo el mundo. Las minorías étnicas, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, los romaníes, los nacionales de origen extranjero y los trabajadores migrantes se encuentran entre los más afectados.

De acuerdo con la ONU, la brecha salarial entre hombres y mujeres es de un 19% en América Latina y el Caribe, inferior al 24% en el ámbito mundial<sup>16</sup>.

En América Latina, como en otras regiones del mundo, existe una estrecha correlación entre ser indígena, ser mujer y ser pobre. El “costo” de ser indígena en términos de ingresos, pobreza y desarrollo social es muy alto en todo el mundo. Dicha situación es el resultado de una combinación de factores, entre los cuales cabe destacar la limitada cobertura y la baja e inadecuada calidad de la educación.

La situación es más grave aún para las mujeres indígenas que se encuentran en una situación de desventaja en el mercado laboral respecto tanto a los hombres indígenas y no-indígenas como a las mujeres no-indígenas. Dentro del grupo de las mujeres, cuya vulnerabilidad a caer en la pobreza y cuya dificultad para salir de ella es generalmente mayor que para los hombres, las indígenas tienen mayor probabilidad de estar en la pobreza.

Lo anterior evidencia la necesidad de comprender y abordar la dimensión étnica y de género en las políticas de alivio de la pobreza centradas en la promoción de trabajo decente. Un paso fundamental consiste en medir la magnitud de las desigualdades en los niveles y formas de participación en el mercado laboral y controlar la evolución de estas brechas en el tiempo. Hasta la fecha son pocos los censos y las encuestas nacionales de la región que proporcionan de manera sistemática y uniforme indicadores socio-demográficos desagregados por sexo y

<sup>16</sup> Cuaderno sobre desarrollo humano, “Desigualdades persistentes: mercado de trabajo, calificación y género”, PNUD Uruguay serie “El futuro en foco”. Mayo 2015.

origen étnico-racial y que utilicen criterios estables para identificar a los grupos étnicos de manera que permitan hacer comparaciones.

Las desiguales oportunidades de acceso de hombres y mujeres a los empleos de mejor calidad derivadas, entre otros, de problemas asociados con la estructura del empleo, la segmentación ocupacional por sexo y la desigual distribución de las responsabilidades domésticas y familiares, tienen como consecuencia la permanencia de brechas importantes en las remuneraciones agregadas, lo que se refleja en importantes diferencias en los ingresos mensuales.

Mención especial merece el caso de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad experimentan formas comunes de discriminación, tales como un alto nivel de desempleo, prejuicios en cuanto a su productividad o incluso la exclusión del mercado laboral. Se enfrentan asimismo a la discriminación en el momento de la contratación.

La educación y la formación profesional son fundamentales para superar la pobreza, promover la equidad de género y avanzar hacia una igualdad de oportunidades.

## 2.3 Administración e inspección del trabajo

La capacidad estatal de detectar, sancionar y reparar las violaciones a las normas laborales depende en gran medida del diseño y operación de la inspección del trabajo. Esta institución se origina en América Latina a comienzos del siglo XX con la creación de las oficinas y departamentos de trabajo (antecedentes de los ministerios creados entre 1930 y 1990).

En la actualidad hay debilidades en las administraciones del trabajo y en especial de las inspecciones del trabajo para contribuir efectivamente a la aplicación y el respeto de la legislación laboral.

Los cambios en el diseño y en las estrategias de la inspección del trabajo han sido insuficientes para la adaptación plena de sus capacidades a la mayor movilidad y a las nuevas formas de organización del trabajo.

Los sistemas de inspección del trabajo enfrentan desafíos mayores ante el empleo en condiciones de informalidad. Hay al menos 130 millones de personas trabajando en esas condiciones, equivalente al 47,7% de los trabajadores. Muchas veces los trabajadores no se encuentran registrados y tampoco están



organizados. Existen casos, incluso, en que ciertos trabajadores informales no se encuentran cubiertos por ninguna ley. Todo esto significa retos fundamentales para las inspecciones del trabajo.

En la Nota FORLAC sobre las tendencias de la inspección del trabajo, publicada en mayo de 2015, se señala que poco se ha estudiado sobre el tema del cumplimiento. Kanbur (2009) incluso sugiere la necesidad de elaborar una teoría económica del cumplimiento.

Si bien el cumplimiento constituye una parte importante de la estrategia del inspector del trabajo para garantizar la observancia de la legislación laboral, las medidas empleadas para lograr el cumplimiento por sí solas no siempre son adecuadas o incluso convenientes para asegurar el respeto de la ley y que el infractor responda por la infracción.

El primero de los factores negativos es el desconocimiento de la legislación laboral, que ha tenido como consecuencia la falta de información sobre las instituciones del trabajo existentes y su función pública. Muchos empleadores y trabajadores ignoran el papel de la inspección del trabajo y la posibilidad de que los inspectores asesoren sobre la forma de mejorar la situación en el lugar de trabajo y promuevan la cultura de la prevención. Al mismo tiempo, la proliferación de nuevas formas de empleo y la complejidad de las cadenas de distribución hacen que los trabajadores no sean conscientes de sus derechos ni que los inspectores puedan controlar la aplicación de la ley para una mano de obra tan diversa. Por último, los recortes presupuestarios en la partida de gastos sociales de varios países afecta directamente al resultado de las autoridades laborales, y concretamente, al de los inspectores del trabajo.

Para los empleadores y trabajadores es prioritario que la administración e inspección del trabajo sea capaz de desarrollar procedimientos y procesos que sean claros, eficaces, eficientes, predecibles y fundamentalmente libres de toda discrecionalidad por parte de los funcionarios del servicio de inspección en particular.

Otro aspecto que es de preocupación para los interlocutores sociales es la efectiva y eficiente inspección laboral en organismos e instituciones públicas, entre los que se deben incluir las empresas estatales.

Si bien no hay una definición universal de cuál es el número suficiente de inspectores (esto depende, entre otras cosas, del número total de la fuerza de trabajo), la OIT ha tomado como puntos de referencia razonables que el número

de inspectores del trabajo, en comparación con el de trabajadores, debería ser de aproximadamente un inspector por cada 10.000 trabajadores en los países industriales con economías de mercado, un inspector por cada 15.000 trabajadores en los países con economías en fase de industrialización, un inspector por cada 20.000 trabajadores en los países con economías en transición, y un inspector por cada 40.000 trabajadores en los países menos desarrollados<sup>17</sup>.

En el caso de América Latina y el Caribe, según datos de ILOSTAT, el número de inspectores por cada 10 mil ocupados, varía significativamente entre países y los rangos van desde 0.1 a 1.9, o lo que es lo mismo, entre 1 inspector para cada 40 mil ocupados a 1 inspector por cada 5 mil ocupados. Los países más pequeños tienen evidentemente más inspectores por trabajador y los más grandes menos. Esta distribución en el número de inspectores es menor a la observada en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) e incluso para el promedio del mundo según datos disponibles.

Otro indicador, atiende al número de visitas anuales por inspector, que van desde alrededor de 20 visitas por año a, en algunos casos, más de 300 y hasta 400. Esto difiere en función de las diversas metodologías para realizar las visitas a los centros de trabajo o al uso de la tecnología con la que se realiza el servicio de inspección.

El desempeño de la inspección del trabajo refleja de manera directa la debilidad o fortaleza de los Ministerios de Trabajo en la región. Los países con mayor grado de formalización, progreso económico y recursos fiscales disponibles han reforzado la autonomía y dado poderes más amplios a sus respectivos Ministerios de Trabajo. En el otro extremo, los países de menor desarrollo relativo suelen mostrar a estas instituciones con funciones reducidas, con escasa o nula influencia política, recursos marginales, poco personal, con bajas remuneraciones y especialización.

La CEACR en numerosos casos ha recomendado fortalecer la cooperación técnica que ofrece la OIT para el fortalecimiento de las inspecciones del trabajo. A continuación se presenta la lista de países de la región en los que la CEACR considera que sería útil proporcionar asistencia técnica. Es clara la reiteración sobre los convenios núm. 81 y núm. 129<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Tendencias de la inspección del trabajo frente a la formalización: experiencias de América Latina y el Caribe. Notas FORLAC. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. OIT. 2015.

<sup>18</sup> CEACR (2015). Informe anual.



### Lista de los casos de países de la región en los que la CEACR considera que sería útil proporcionar asistencia técnica a los Estados Miembros (Nov. 2015)

Estados	Convenios núms.
Colombia	81 (inspección)
República Dominicana	111 (discriminación en el empleo)
Ecuador	119 protección maquinaria, 136 protección riesgos por benceno, 139 prevención y control riesgos por agentes cancerígenos, 148 medio ambiente de trabajo y 162 sobre el asbesto
Guatemala	81 inspección del trabajo, 129 Inspección del trabajo (agricultura), 161 servicios de salud en el trabajo y 162 sobre el asbesto
Guyana	81 inspección del trabajo y 129 Inspección del trabajo (agricultura)
Honduras	81 inspección del trabajo y 100 igualdad de remuneración
Panamá	81 inspección del trabajo
Perú	139 prevención y control riesgos por agentes cancerígenos

## 2.4 Justicia laboral pronta y cumplida<sup>19</sup> y resolución de conflictos laborales

La justicia laboral se logra tanto con la acción del poder judicial (jueces laborales de distintas instancias), las instancias pre-judiciales –cuando éstas existen, ejemplo la conciliación–, como en sede administrativa a través de la acción de la inspección del trabajo, la cual ya ha sido tratada.

La justicia laboral ha experimentado cambios importantes en los diseños y estrategias en diferentes países debido al descrédito generado por la lentitud de los procedimientos así como por su incapacidad para hacer cumplir sus sentencias o laudos, o por sus efectos –a veces dañinos o inadecuados– para las empresas pequeñas.

Los empleadores y trabajadores requieren de procesos judiciales eficientes, eficaces y predecibles, libres de discrecionalidad en la aplicación de la Ley y reglamentos.

La justicia laboral se mostró ineficaz al modificarse las condiciones de los mercados de trabajo y aumentar la conflictividad laboral, sobre todo en materia

<sup>19</sup> Bensúsán (2007).



del derecho individual. En la mayoría de los países el principal motivo de conflicto individual fue el despido.

Aunque se requiere más investigación para evaluar qué debe modificarse en la justicia laboral en los distintos países, en principio es necesario realizar esfuerzos para modernizar los mecanismos de resolución de conflictos y asegurar que se imparta justicia especializada. Los cambios deberían orientarse a agilizar y simplificar los procedimientos ofreciendo garantías a las partes. En años recientes, los países de la región han hecho esfuerzos para crear instituciones especializadas, por ejemplo la creación del Ministerio de Trabajo de Paraguay, o para mejorar los procesos en instituciones ya existentes, por ejemplo la introducción de la oralidad en los juicios laborales y la reforma de la legislación procesal laboral para acortar plazos y simplificar procesos, como ha sido el caso de varios países centroamericanos (Honduras, Costa Rica, Nicaragua) entre otros.

Una de las cuestiones a evaluar es la conveniencia de abrir más espacios para el establecimiento de etapas prejudiciales, la auto-conciliación y la eliminación de la posibilidad de las apelaciones abusivas, que prolongan excesivamente la duración de los juicios. Se requiere destinar más recursos a la justicia laboral para mejorar la capacitación del personal y las condiciones de trabajo así como aumentar el número de tribunales.

A nivel colectivo, es necesario desarrollar mejores métodos que prevengan y resuelvan los conflictos, buscando el consenso necesario para preservar la paz social. Igualmente, la calidad de los servicios de mediación y arbitraje requiere mejora así como elevar su prestigio para que las partes sientan que su participación tiene la garantía de sus derechos. Otra recomendación es mantener los sistemas de arbitraje voluntarios para los conflictos económicos y conservar aquellos de naturaleza obligatoria sólo para casos excepcionales<sup>20</sup>.

Sería necesario desarrollar estudios más profundos y actualizados acerca del papel real de la jurisprudencia en relación con los costos de cumplimiento y con la efectividad de las normas, ya que la intervención judicial suele ser invocada como un factor causante de mayor rigidez en las relaciones laborales y tutela hacia los trabajadores.

---

**20** Sappia, (2002): “Finalmente debería admitirse el mantenimiento del sistema de arbitraje voluntario como fórmula de solución de los conflictos colectivos, y aceptar la modalidad obligatoria como subsidiaria y al solo efecto de atender las disputas no resueltas que afecten los servicios públicos esenciales calificados conforme a la OIT por involucrar la vida, la salud y la seguridad de las personas, en situaciones de extrema necesidad”.



En la realidad del mercado de trabajo de la región y dadas las tasas de informalidad, un elevado número de trabajadores queda fuera de la aplicación de las leyes laborales tanto por razones de iure como de facto.

Considerando que un porcentaje de la informalidad se presenta en empresas formales, hay que hacer referencia a la responsabilidad que los empleadores públicos, privados e incluso de la economía social y solidaria (cooperativas, etc.) tienen en cuanto al respeto y cumplimiento de la legislación y de las normas internacionales del trabajo.

Posiblemente, las dificultades para el acceso a una justicia pronta y cumplida también impulsan a que se recurra a los órganos del control de la aplicación de NIT lo que termina mostrándose como un alto número de quejas.

Ante esta situación, la OIT a través de proyectos de cooperación ha ofrecido apoyo a los países para que se creen instancias que ayuden a la resolución de los conflictos laborales en el nivel nacional. Un ejemplo es el de Colombia con la experiencia de CETCOIT. Sería apropiado evaluar a fondo estas experiencias para conocer su efectividad y su eficiencia, especialmente porque otros países de la región avanzan en la vía de este tipo de instancias (por ejemplo, Panamá y Guatemala).

## 2.5 Fortalecimiento de organizaciones de empleadores y de trabajadores

### Organizaciones de trabajadores

Las organizaciones de trabajadores se enfrentan con problemas exógenos y endógenos para su fortalecimiento. En su desarrollo histórico han tenido que acercarse a posiciones o partidos políticos, han apoyado iniciativas y posiciones para intentar influir en el desarrollo de sus países<sup>21</sup> y algunos de esos rasgos están presentes e influyen en el accionar de los sindicatos en nuestros días.

<sup>21</sup> Goolsarran (2005) *[In the Caribbean, Trade Unions] ... were initially, in essence, part of the nationalist political movements for political independence. In this context, where the trade unions had to fight for political and social status, the labour relations systems reflected a greater degree of political involvement and action to influence public policy. Industrial politics, political unionism, and trade union-based political parties are rooted in the history and tradition of Caribbean societies. The tradition of industrial or business unionism, vis-a-vis political unionism, was therefore not part of the genesis of trade unionism in the Caribbean. This reality still affects the dynamics of contemporary labour management relations.*

Actualmente, el problema mayor es la baja tasa de sindicalización y la reducción de la misma, como se observa en varios países de la región en términos históricos.

Entre los factores exógenos para explicar la debilidad sindical se citan: la aplicación de las políticas neoliberales y una cultura antisindical propia de sociedades desiguales, con fragilidad democrática e institucionalidad laboral poco garantista que se manifiesta en las formas precarias de contratación y el predominio de la informalidad; la existencia de marcos jurídicos restrictivos (ejemplo de Bolivia donde se prohíbe la sindicalización a los trabajadores rurales, de cooperativas y del sector público)<sup>22</sup>; y las prácticas antisindicales de los empleadores (públicos y privados). Se señala también que el propio sistema de relaciones laborales es una fuente de asimetrías que influye en debilitar al más débil, a pesar de las normas protectoras que pueda tener la legislación laboral.

Entre los factores endógenos, se reconoce que es esencial mejorar la praxis sindical, las prospecciones sociales, la imagen y el liderazgo societal, las propuestas y repuestas a los problemas socio-laborales, avanzar con la auto-reforma y el impulso a la unidad sindical para disminuir la atomización y la dispersión de los sindicatos, que constituyen al mismo tiempo una expresión del ejercicio de la libertad sindical.

Para paliar las dificultades y para dar más fuerza al movimiento sindical las organizaciones de trabajadores están desarrollando un proceso de auto-reforma sindical y de unidad sindical o de plataforma de acción unitaria. Como parte de ese proceso se creó en la región la Confederación Sindical de Trabajadoras y Trabajadores de las Américas (CSA). La OIT ha ofrecido apoyo y capacitación para fortalecer esta iniciativa.

Las organizaciones de trabajadores de la región conocen y manejan los procedimientos sobre el control de la aplicación de normas de la OIT y con mucha frecuencia recurren a estos mecanismos para defender derechos de sus agremiados, en especial, la libertad sindical y el derecho negociar colectivamente.

### Organizaciones de empleadores

Las organizaciones de empleadores están preocupadas por procurar entornos propicios, estables y amigables para el desarrollo empresarial sostenido y sostenible, entendiendo que un entorno regulatorio claro, simple y predecible es

---

**22** En este caso no hay dispersión ni atomización sindical, pero sí graves restricciones a la sindicalización.





vital para que las empresas y emprendimientos de todo tamaño y tipo, nazcan, se desarrollen y se consoliden en empresas completamente formales ofreciendo trabajo digno y productivo. En este contexto, el respeto a las normas laborales, es parte de ese desarrollo empresarial.

Por otro lado, resulta fundamental el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de empleadores con la finalidad de que estas se mantengan relevantes para sus miembros. El ofrecer servicios pertinentes y el actuar con coherencia, atraerá nuevos miembros (socios) porque estos sienten que es “buen negocio” asociarse al gremio, más no por obligación.

Las organizaciones de empleadores de la región también conocen y recurren a los órganos del control de la aplicación de normas de la OIT cada vez que enfrentan dificultades para el ejercicio de la libertad de asociación.

En la región está clara la necesidad de contar con organizaciones sindicales y empresariales fuertes, libres, con capacidades técnicas, operativas y políticas para dialogar sobre la amplia gama de retos económicos, sociales y de crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible con desarrollo productivo y empleo decente que enfrenta la región, así como negociar y hacer propuestas de política y a la vez compartir los desafíos de la ejecución que imponen estos retos para el desarrollo de los países.

## 2.6 Cultura de diálogo social

La eficacia e idoneidad del diálogo social institucionalizado requieren la presencia conjunta de las siguientes condiciones: entorno democrático, libertad de asociación, organizaciones de empleadores y de trabajadores autónomas, representativas y fuertes, con democracia interna y participando en modernas relaciones de trabajo; voluntad política y compromiso de todas las partes, incluyendo el sector público; competencia técnica; apoyo institucional adecuado y voluntad para cumplir lo pactado.

### 2.6.1 Diálogo social en el ámbito nacional

Varios países de la región se caracterizan por un importante grado de conflictividad social y alta desconfianza en los gobiernos, en las instituciones públicas y entre sectores. La cultura de diálogo para reducir el conflicto social no está bien institucionalizada, y más bien existe una cultura de confrontación y situaciones de

gran desconfianza. Algunos analistas políticos hablan de que la región está viviendo una era de desconfianza, y un período de una gobernabilidad muy compleja<sup>23</sup>.

Estas características en materia de gobernanza y diálogo social afectan y a la vez son afectadas por las condiciones económicas y sociales: Las desigualdades y la exclusión acrecientan las posibilidades de conflicto social, corroen la confianza en las instituciones democráticas y ponen gran presión sobre los gobiernos. A su vez, la falta de amplios consensos políticos con base en sólidos procesos de diálogo social es con frecuencia una restricción para promover una agenda de desarrollo, de empleo, de crecimiento inclusivo y de mayor justicia social positiva que movilice las voluntades de los diferentes actores en direcciones constructivas.

El diálogo social es uno de los principios fundacionales de la OIT desde su constitución en 1919. Es el modelo de gobernanza que promueve la OIT para el logro de mayor justicia social, promoción del empleo, buenas relaciones laborales y estabilidad social y política<sup>24</sup>.

---

**23** Daniel Zovatto, en presentación en Oficina Regional de OIT, Lima, 8 de Diciembre, 2015. Ver <https://youtu.be/HLv9cM6hHk>

**24** La fortaleza del diálogo social, su relevancia y utilidad se han fortalecido a través de distintos instrumentos universales: la Declaración de Filadelfia de 1944, que forma parte de la Constitución de la OIT; la Declaración sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, de 1998, donde se declaran como derechos fundamentales la libertad sindical y de asociación, así como el derecho a negociar colectivamente y la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, donde se dice *“el diálogo social y la práctica del tripartismo entre los gobiernos y las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores (...) resultan ahora aún más pertinentes para lograr soluciones y fortalecer la cohesión social y el Estado de derecho”*.

El Pacto Mundial para el Empleo de 2009, afirma que *“14. Las normas internacionales del trabajo constituyen una base para sustentar y apoyar los derechos en el trabajo, y contribuyen a desarrollar una cultura de diálogo social especialmente útil en tiempos de crisis (...) 16. El diálogo social es un mecanismo de incalculable valor para el diseño de políticas adaptadas a las prioridades nacionales. Asimismo, es una base sólida para suscitar la adhesión de los empleadores y de los trabajadores a una acción conjunta con los gobiernos, la cual es indispensable para superar la crisis y llevar adelante una recuperación sostenible. Un diálogo social fructífero inspira confianza en los resultados obtenidos”*.

Adicionalmente, los convenios: 87 sobre Libertad sindical y protección del derecho de sindicación, 98 sobre la negociación colectiva, 151 sobre relaciones de trabajo en el sector público, 154 de fomento de la negociación colectiva, 135 sobre protección de los representantes de los trabajadores y el 144 sobre la consulta tripartita atañen al diálogo social.

En el año 2002 la CIT adoptó una Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social, en la cual se reafirma “que el diálogo social sea un elemento central de las sociedades democráticas”. Y en 2013, analizó en profundidad la situación del diálogo social, en la discusión recurrente prevista en la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa (2008). En esta ocasión las delegaciones tripartitas reafirmaron su compromiso por promover diversas formas de diálogo social tripartito y bipartito, incluyendo la negociación colectiva, y expresaron su convencimiento acerca de la importancia del diálogo como herramienta de progreso económico y social. Las conclusiones de la Comisión, accesibles en página web de la OIT, representan un acuerdo tripartito sobre el diálogo social, los desafíos que enfrenta y lo que pueden hacer los países y la OIT para impulsarlo.



El diálogo social encarna el principio democrático de que los afectados por las políticas deben tener voz en la toma de decisiones, pero sobre todo puede ser un medio para el progreso económico y social porque puede facilitar el consenso sobre las políticas económicas, sociales y laborales, además de fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones del mercado de trabajo. Y porque el diálogo social tiene repercusiones sobre la economía.

“En 2008, la Declaración sobre la Justicia Social consolida el papel del tripartismo y del diálogo social entre los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores, lo que es fundamental para la cohesión social y el Estado de derecho. Al adoptar la Declaración sobre la Justicia Social, la Conferencia Internacional del Trabajo reconoció que los objetivos estratégicos de la OIT, a saber, el empleo, la protección social, el diálogo social y los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en torno a los cuales se articula el Programa de Trabajo decente, son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente”<sup>25</sup>.

Las investigaciones sobre los efectos económicos de las instituciones de diálogo social, especialmente la negociación colectiva, demuestran que –cuando ésta funciona– se producen efectos económicos positivos.

Por ejemplo, con la globalización comercial y financiera se verifica que, a nivel global, los salarios crecen más despacio que la productividad, por lo que disminuye el peso del trabajo en el total del ingreso nacional. El Informe Mundial sobre Salarios 2012 -2013 de la OIT demuestra que esto tiene efectos negativos sobre la sostenibilidad del crecimiento económico pues impacta en el consumo de los hogares, debilita la demanda global y afecta la confianza del consumidor.

Sin embargo, en situaciones en que el diálogo social y la negociación colectiva funcionan bien, con frecuencia los aumentos de los salarios se alinean bien con los aumentos de productividad y se genera una reducción de la desigualdad salarial. Pese a que, en el nivel micro, esto implica un costo para los empleadores, en una perspectiva macro el aumento del nivel salarial genera un incremento en la demanda interna y proporciona la base económica para la sostenibilidad de las empresas. Es decir, se regula la tendencia general de que los salarios crezcan por debajo de la productividad.

---

25 Informe de la CEACR 2013, pág. 5.

Sería necesario actualizar estudios de la OIT sobre la relación entre negociación colectiva, la desigualdad y paz social, así como estudiar el impacto de la negociación colectiva en las empresas y en las sociedades.

El diálogo social no tiene que estar limitado a temas salariales o de condiciones de trabajo. Hay ya una rica experiencia internacional de diálogo social en temas de formación vocacional para resolver cuellos de botella de calificaciones, así como para efectos de aumentos en la productividad, y en materia de políticas de desarrollo productivo en general, así como en cadenas de valor, clusters o sectores específicos. A la luz de las grandes y crecientes brechas de América Latina y el Caribe en materia de productividad y de falta de desarrollo productivo y diversificación, es importante fortalecer, y cuando sea necesario, crear, instancias de diálogo social para estos efectos de desarrollo productivo y mejora de las calificaciones, tal como se contempla en el trabajo dentro de la prioridad de trabajo regional “Políticas de desarrollo productivo para el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos”.

La OCDE ha realizado investigaciones que muestran una relación entre la ampliación de la negociación colectiva y la reducción del desempleo y la informalidad laboral. Es claro que el diálogo social puede tener efectos económicos sanos sobre las economías, siempre y cuando sea un diálogo efectivo.

Los Gobiernos deben también promover el diálogo social a través de espacios de consulta con las organizaciones empresariales y sindicales, sean estos bipartitos o tripartitos, cuando tengan previsto realizar cambios reglamentarios y/o legales no solo en materia laboral, sino en cualquier tema que pudiera afectar el entorno para hacer negocios en el país y la creación de empleo. Estas consultas deben ser de buena fe, con la verdadera intención de evaluar los intercambios con los interlocutores sociales, y no solo un mero intercambio de información y/o el cumplir con una formalidad.

Cuando no existen organizaciones de trabajadores y de empleadores representativas, libres, organizadas y con capacidad de acción, es más difícil que el diálogo social se produzca y sea relevante. El fomento de la sindicalización y la agremiación son por lo tanto objetivos importantes para la acción de la OIT en materia de diálogo social. El diálogo social también es un reto cuando los gobiernos no están suficientemente comprometidos con un proceso genuino de consulta o cuentan con poca confianza y credibilidad por parte de los interlocutores sociales.



Hay diversas modalidades de diálogo social, que dependen en muchos casos de situaciones nacionales. La negociación colectiva está sin duda en el corazón del diálogo social, pero las consultas organizadas –por ejemplo mediante consejos económicos y sociales–, los intercambios de información y otras formas de diálogo son también importantes. Es preciso entonces analizar las circunstancias en cada caso para definir la mejor estrategia de promoción del diálogo social, adecuada a la realidad de cada país.

Los beneficios del diálogo social deben llegar a un número cada vez mayor de trabajadores, incluyendo aquellos con contratos “atípicos”, a los de MIPyMEs, a la economía rural, a trabajadores migrantes y a otros grupos vulnerables, no organizados. La OIT se refiere a esto como diálogo social integrador. Este reto es muy importante para organizaciones de trabajadores y empleadores, que deben hacer un esfuerzo para incrementar su representatividad y capacidad de afiliación entre estos grupos, pero también implica la necesidad de revisar la legislación laboral. Asimismo, es preciso que la administración y la inspección del trabajo sean protagonistas de una ampliación de la protección que ofrece el ordenamiento laboral a la economía informal. Finalmente, es necesario ampliar y mantener la participación de la mujer en mecanismos de diálogo social para una mayor promoción de la igualdad de género en el mundo del trabajo.

## 2.6.2 Diálogo social supra-nacional

Cada vez hay más instancias supra-nacionales, incluyendo mecanismos de integración y tratados comerciales multi o bilaterales, que incluyen algún espacio de diálogo con los interlocutores sociales. Esto es una oportunidad pero también un desafío para la OIT y para sus constituyentes, tanto en términos de participar de manera efectiva para asegurar la coherencia en las decisiones adoptadas a nivel supra-nacional y nacional, así como su seguimiento.

### a) Diálogo social en los ámbitos regional y subregional

A pesar de que en la región hay instancias formales de diálogo social tanto a nivel regional como subregional, la conclusión evidente es que resulta necesario fortalecer y relanzar el diálogo social pues su ejercicio no está ayudando a resolver los grandes retos de los países de América Latina y el Caribe.

En el ámbito regional se reúnen los empleadores (CEATAL) y los trabajadores (COSATE) con los Ministros de Trabajo de la región, como parte de la CIMT en

el marco de la OEA. También en el espacio Iberoamericano hay reuniones de los interlocutores sociales como parte de las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado de Iberoamérica que organiza la SEGIB.

Un gran ejercicio de diálogo social continental lo constituyen las Reuniones Regionales Americanas que convoca la OIT cada cuatro años.

En el ámbito subregional, varios mecanismos de integración (MERCOSUR, SICA, CARICOM, entre otros) han considerado mecanismos para diálogo y consulta con la sociedad civil.

Sería necesario hacer una evaluación sobre el funcionamiento y el impacto de estas instancias de diálogo regional y subregional para ayudar a potenciarlas y que sus resultados impacten mejor en las estrategias de crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible, y específicamente en el mundo del trabajo en América Latina y el Caribe.

### **b) Diálogo social en los ámbitos globales y de cadenas mundiales de suministro.**

Otra evidencia de que el diálogo social está desbordando las fronteras nacionales es el crecimiento de las cadenas mundiales de suministro (*global value chains*).

Los acuerdos multilaterales firmados por empresas multinacionales y las Federaciones Sindicales Internacionales en diversos sectores son una expresión de diálogo social a este nivel. La OIT ha ganado experiencia en este campo a través de su programa “Better Work”, que en la región está activo en Nicaragua y Haití, el cual promueve el diálogo social transfronterizo en cadenas de valor globalizadas con alto coeficiente de mano de obra, especialmente en el sector textil. Es preciso analizar las experiencias y tendencias actuales en este campo para potenciar el valor que la OIT puede añadir a estos procesos, así como continuar con la promoción de la Declaración sobre Empresas Multinacionales de la OIT.

Finalmente, la OIT ha venido abordando el desafío de promover el diálogo social y la participación activa de organizaciones de trabajadores y empleadores en foros internacionales, tales como el G20 (ya se ha avanzado con las reuniones de *Business 20* y *Labour 20*) y en sus discusiones con organizaciones multilaterales, incluyendo al FMI, el BM y el BID, así como al sistema de Naciones Unidas, con la finalidad de aumentar la coherencia en el asesoramiento para el desarrollo de políticas para el trabajo decente. Esto es particularmente importante alrededor de la Agenda 2030.



Las realidades de los distintos países de la región son muy complejas, y frente a ellas el tripartismo de la OIT tiene el potencial de cumplir un papel determinante en la definición de visiones compartidas para el logro de objetivos de desarrollo económico, social y del mundo del trabajo. Esto requiere el fortalecimiento de una cultura de responsabilidad mediante el diálogo social. La pregunta compleja es ¿cómo hacerlo de manera más efectiva de lo que ha sido posible hasta el momento? En particular ¿qué hacer en ambientes en que hay alta desconfianza y conflictividad y la cultura de diálogo social no está institucionalizada?

## 2.7 Los pueblos indígenas y el convenio 169

Dos grandes hitos marcan la evolución del reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas y tribales: 1) Adopción por la OIT en el año 1989 del convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 y 2) la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el año 2007. El estándar mínimo de derechos de los pueblos indígenas contiene cinco dimensiones: el derecho a la no discriminación; derecho al desarrollo y el bienestar social; el derecho a la integridad cultural; el derecho a propiedad, uso, control y acceso a las tierras, territorios y recursos naturales; y el derecho a la participación política<sup>26</sup>.

De acuerdo con el registro de ratificaciones de la OIT, América Latina y el Caribe es la región donde más ratificaciones ha recibido este convenio.

De acuerdo con los informes del Relator Especial de Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas, en el período 2009 a 2013 es posible distinguir seis nudos de problemas que se presentan con distintos grados de imbricación<sup>27</sup>. En la amplia mayoría de esas situaciones o conflictos se invoca la necesidad de aplicar el Convenio 169 de la OIT.

- a) Inadecuada o inexistente protección jurídica de los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra, el agua, los recursos naturales, la biodiversidad o la territorialidad;
- b) Afectación de lugares sagrados de los pueblos indígenas;

<sup>26</sup> CEPAL (2014).

<sup>27</sup> CEPAL (2014). Pág. 58.

- c) Deficiente o inexistente evaluación independiente sobre el impacto ambiental, social, económico y territorial de los proyectos extractivos;
- d) Incumplimiento del deber estatal de consulta con los pueblos indígenas y de adopción de medidas para proteger sus derechos antes de otorgar concesiones o autorizar la ejecución de proyectos extractivos;
- e) Exclusión de los pueblos indígenas de la participación en los beneficios por la explotación de recursos en sus territorios; y
- f) Criminalización de la protesta social indígena por proyectos de inversión que afectan sus derechos y territorios.

En relación con el deber estatal de consulta previa hay diversidad de procedimientos y formas de consulta que utilizan los países que no siempre se conforman con los estándares internacionales y que no siempre se aplican en la forma requerida.

El alto nivel de conflictividad en torno a nuevos proyectos para industrias extractivas o para desarrollo (generación de energía eléctrica, nuevas carreteras, etc.) y el inadecuado manejo de los procesos de consulta previa tiene frenados un número importante de inversiones en distintos países, especialmente en los mineros, que afecta la iniciativa empresarial y el desarrollo de áreas que son por lo general pobres.

Los intereses de las industrias y de los de los pueblos indígenas no necesariamente son divergentes y deberían encontrarse acuerdos –mediante el diálogo y los procesos de consulta– de manera tal que puedan articularse los intereses de todos y se hagan viables los proyectos extractivos o de desarrollo.

Para facilitar la aplicación del Convenio 169 la OIT produjo en el año 2013 el Manual para la aplicación de dicho convenio, el cual fue consultado y avalado por los representantes de los empleadores y de los trabajadores<sup>28</sup>. Una correcta interpretación y aplicación del convenio 169 redundará en más paz y mayor justicia social.

## 2.8 Evaluación general en materia de respeto y cumplimiento

La OIT ha trabajado por largos años en la promoción del respeto y del cumplimiento de la legislación laboral, desarrollando amplios programas de fortalecimiento

---

28 OIT (2013).





de las capacidades de las organizaciones de empleadores y de trabajadores así como de las inspecciones del trabajo, más recientemente ha incluido la formación a jueces laborales sobre NIT para incidir en la jurisprudencia de la región. Lo ha hecho a través de programas o proyectos de cooperación técnica que han desarrollado cursos, entrenamientos, diplomados, reuniones en distintos niveles, campañas de concientización y de divulgación, apoyo a reuniones y congresos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, capacitación de inspectores del trabajo y de jueces laborales, establecimiento de instancias tripartitas o de mecanismos especiales para la atención y resolución de casos laborales a nivel nacional y en forma previa a la recurrencia ante los órganos de control de la aplicación de normas.

A pesar de los esfuerzos, el problema persiste y sigue siendo una prioridad para los constituyentes de la OIT en la región. Se plantean entonces importantes preguntas para mejorar las acciones y hacer una contribución más efectiva a los problemas identificados:

- ▶ ¿Cuáles de los métodos de trabajo arriba citados son más efectivos y deben profundizarse en el futuro?
- ▶ ¿Cómo mejorar las acciones de capacitación para fortalecer las capacidades técnicas, operativas y políticas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores?
- ▶ ¿Cómo adoptar estrategias más efectivas para desarrollar una cultura de cumplimiento de los derechos laborales?
- ▶ ¿Cómo promover el diálogo social en ambientes en que hay alta desconfianza y conflictividad y la cultura de diálogo social no está institucionalizada?

## 3. Relevancia de la prioridad recogida en los marcos programáticos de OIT

### 3.1 El Programa y Presupuesto para 2016-17

Entre los 10 resultados propuestos por el Programa y Presupuesto para 2016-17 cuatro de ellos se relacionan con esta tercera prioridad regional. También son aplicables los 3 ejes de políticas transversales: las NIT, el diálogo social y la igualdad de género y no discriminación.

Los resultados números 2 y 7 se dedican estrictamente a los temas normativos, el número 8 se refiere a la protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo y el número 10 a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, en la siguiente forma:

#### Resultado 2: Ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo

*Enunciado del resultado:* Los Estados Miembros están en mejores condiciones para ratificar, aplicar y dar cumplimiento a las normas internacionales del trabajo como medio de promover el trabajo decente y lograr la justicia social.

**Indicador 2.1:** Los mandantes han incrementado su participación en la preparación y adopción de normas internacionales del trabajo.

1. Tasa total de respuesta de los mandantes tripartitos al cuestionario sobre los proyectos de normas.

**Indicador 2.2:** Estados Miembros que han adoptado medidas para ratificar y aplicar las normas internacionales del trabajo, en particular para atender a las cuestiones planteadas por los órganos de control.

1. Se ratifican las normas internacionales del trabajo.

2. El gobierno presenta memorias sobre los convenios ratificados que dan una respuesta sustantiva a los comentarios formulados por los órganos de control de la OIT.

3. El gobierno toma medidas para remediar las deficiencias en la aplicación señaladas por los órganos de control de la OIT.

**Indicador 2.3:** Estados Miembros en que los mandantes y otros interlocutores clave han aumentado su conocimiento sobre las normas internacionales del trabajo y el sistema de control y su capacidad para aplicarlos.

1. El gobierno o el parlamento toma medidas para elaborar nueva legislación o modificar la ya existente en consonancia con las normas internacionales del trabajo, en particular con las relativas a la igualdad de género y la no discriminación.

2. En sus decisiones, los tribunales nacionales se remiten a las normas internacionales del trabajo.

3. Los mandantes revisan las políticas o implementan iniciativas de desarrollo de la capacidad para dar cumplimiento a las normas internacionales del trabajo o dar curso a los comentarios de los órganos de control.

### **Resultado 7: Promoción del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo**

*Enunciado del resultado:* Los sistemas de inspección del trabajo y las organizaciones de empleadores y de trabajadores están en mejores condiciones para lograr el cumplimiento en el lugar de trabajo de la legislación laboral nacional, la reglamentación aplicable, los convenios colectivos y las normas internacionales del trabajo ratificadas.

**Indicador 7.1:** Estados Miembros que han mejorado los marcos jurídicos, las políticas, los planes o las estrategias para reforzar el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo de conformidad con las normas internacionales del trabajo, la legislación laboral nacional y los convenios colectivos.

1. El gobierno, en consulta con los interlocutores sociales, redacta o revisa leyes o reglamentos nacionales que mejoran las condiciones de trabajo o la seguridad y salud en el trabajo de conformidad con las normas internacionales del trabajo.

2. El gobierno, en consulta con los interlocutores sociales, elabora una política, plan o estrategia que tiene en cuenta la perspectiva de género a nivel nacional o sectorial y que refuerza las actuaciones de control del cumplimiento y prevención y la observancia de las normas en el lugar de trabajo.

3. El gobierno toma medidas específicas con miras a la ratificación o la aplicación de los convenios pertinentes.

**Indicador 7.2:** Estados Miembros que han mejorado su capacidad institucional o reforzado la colaboración con los interlocutores sociales y otras instituciones y asociados para mejorar el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo.

1. Las instituciones de administración del trabajo están establecidas o toman nuevas iniciativas para mejorar el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo.

2. Los mecanismos nacionales de diálogo social tripartitos o bipartitos toman medidas para mejorar el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo.

3. El gobierno aplica mecanismos de coordinación interinstitucional o intra-institucional a nivel nacional o sectorial para mejorar el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo, incluida la cooperación con las iniciativas privadas o no lucrativas de cumplimiento de la legislación.

**Indicador 7.3:** Estados Miembros, interlocutores sociales y otras partes interesadas que mejoran sus sistemas de conocimiento e información en apoyo del cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo.

1. Las inspecciones del trabajo y los interlocutores sociales adoptan medidas para mejorar el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo en sectores prioritarios utilizando productos o herramientas de difusión de conocimientos desarrollados con la ayuda de la OIT.

2. Las administraciones del trabajo y autoridades conexas establecen bases de datos y estadísticas desglosadas por sexo o amplían las existentes para mejorar la planificación, la aplicación y el seguimiento de las estrategias de cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo.

## Resultado 8: Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo

*Enunciado del resultado:* Los mandantes tripartitos están en mejores condiciones para proteger a las trabajadoras y los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo.

**Indicador 8.1:** Estados Miembros que han revisado leyes, políticas o estrategias para proteger a los trabajadores, sobre todo a los más vulnerables, contra formas inaceptables de trabajo, de conformidad con las normas internacionales del trabajo y a través del diálogo tripartito.

1. El gobierno, en consulta con los interlocutores sociales, elabora o revisa estrategias, políticas o legislación para proteger a los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo mediante la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la mejora de la seguridad y salud en el trabajo y de las condiciones de trabajo, incluidos los salarios.

2. El gobierno establece o utiliza mecanismos tripartitos nacionales para aplicar medidas destinadas a proteger a los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo de conformidad con las normas internacionales del trabajo.

3. El gobierno adopta medidas específicas con miras a la ratificación de normas internacionales del trabajo pertinentes, en particular los convenios fundamentales del trabajo.

**Indicador 8.2:** Estados Miembros en los que uno o más mandantes han reforzado su capacidad institucional para proteger a los trabajadores, sobre todo a los más vulnerables, contra formas inaceptables de trabajo.

1. Las organizaciones de empleadores y/o de trabajadores ofrecen mejores servicios a sus miembros para combatir y prevenir de manera eficaz las formas inaceptables de trabajo.

2. Los órganos nacionales o sectoriales adoptan medidas para mejorar la coordinación y dar seguimiento a los esfuerzos encaminados a proteger a los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo.

3. Las instituciones nacionales competentes recopilan y divulgan datos estadísticos sobre una o más dimensiones de las formas inaceptables de trabajo.

**Indicador 8.3:** Estados Miembros en los que los mandantes tripartitos han establecido alianzas, inclusive con otras partes interesadas, para la protección efectiva de los trabajadores, sobre todo de los más vulnerables, contra formas inaceptables de trabajo.

1. Los mandantes, en cooperación con la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación, promueven iniciativas de sensibilización para hacer frente a las formas inaceptables de trabajo en determinados sectores.

2. Los debates en materia de políticas y la cooperación entre los mandantes y las organizaciones multilaterales desembocan en medidas que promueven la ratificación o la aplicación de normas internacionales del trabajo pertinentes destinadas a proteger a los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo.

## Resultado 10: Organizaciones de empleadores y de trabajadores fuertes y representativas

### ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES

*Enunciado del resultado:* Mayor representatividad y capacidad organizativa y analítica de las organizaciones empresariales y de empleadores para influir en la formulación de políticas a nivel nacional, regional e internacional.

**Indicador 10.1:** Organizaciones que han ajustado satisfactoriamente sus estructuras organizativas, o sus prácticas de gobernanza o gestión para incrementar su capacidad de liderazgo, eficacia, pertinencia y representatividad.

1. Se refrenda y aplica un plan estratégico para la organización.

2. Aumenta el número de miembros, en parte como resultado de la extensión de la cobertura geográfica o sectorial o el aumento del tamaño de la empresa.

3. Se adaptan y mejoran las estructuras de gestión y gobernanza o se establecen nuevas estructuras organizativas o se modifican las existentes a fin de mejorar la gobernanza.

**Indicador 10.2:** Organizaciones que han conseguido crear, reforzar y prestar servicios sostenibles para responder a las necesidades de sus miembros efectivos y potenciales.

1. La organización presta nuevos servicios y adopta un plan para la sostenibilidad de esos servicios.

2. La organización presta servicios de mejor calidad y adopta un plan para la sostenibilidad de esos servicios.

**Indicador 10.3:** Organizaciones que han logrado mejorar su capacidad para analizar el entorno empresarial e influir en la formulación de políticas.

1. La organización formula estrategias de promoción, define posiciones de política bien documentadas o prepara material de promoción en función de las necesidades de los Miembros.

2. La organización participa en diálogos o consultas con los gobiernos u otros interlocutores clave, establece alianzas con otras instituciones o lanza campañas de promoción para ampliar la divulgación de sus posiciones de política.

## ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES

*Enunciado del resultado:* Mayor representatividad y capacidad organizativa de las organizaciones de trabajadores independientes para mejorar el respeto de los derechos de los trabajadores, en particular la libertad sindical y de asociación y el derecho a la negociación colectiva.

**Indicador 10.4:** Organizaciones nacionales de trabajadores que incrementan su capacidad de organización a nivel nacional y regional.

1. Se adopta un plan estratégico para organizar a grupos de trabajadores en situación de vulnerabilidad y ampliar la cobertura de la negociación colectiva.

2. Tres o más organizaciones de trabajadores adoptan un plan estratégico para reforzar las organizaciones sindicales regionales y subregionales.

**Indicador 10.5:** Organizaciones nacionales de trabajadores que refuerzan su capacidad de representatividad para influir en la elaboración de políticas a nivel nacional, regional e internacional.

1. A nivel nacional, se presentan y adoptan propuestas de política económica y social, incluido en el contexto de las reformas de la legislación laboral.
2. A nivel regional, se adoptan posiciones conjuntas con respecto a las cuestiones que preocupan a los trabajadores.
3. A nivel internacional, las organizaciones de trabajadores presentan propuestas para influir en las políticas elaboradas en las instituciones y marcos multilaterales.

**Indicador 10.6:** Organizaciones nacionales de trabajadores que utilizan las normas internacionales del trabajo para promover la libertad sindical y de asociación, la negociación colectiva y la justicia social a nivel nacional, regional e internacional.

1. A nivel nacional, se formulan observaciones sobre los convenios ratificados; o sobre la presentación de quejas y reclamaciones; o se adoptan medidas para dar curso a las observaciones y recomendaciones de los órganos de control de la OIT.
2. A nivel regional, los sindicatos presentan observaciones y documentos de posición comunes sobre las cláusulas relativas al trabajo contenidas en los acuerdos o negociaciones comerciales.
3. A nivel internacional, se apoya en los distintos países la organización de una campaña de ámbito mundial en favor de la ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo.

## 3.2 La Declaración de Lima

En la Declaración de Lima adoptada en la XVIII Reunión Regional Americana en octubre de 2014, los constituyentes de la OIT en la región expresaron las siguientes expectativas de políticas y esperaban las acciones que se enumeran:



## **II. Expectativas en materia de políticas:**

2. Políticas para promover el respeto a la libertad sindical y la negociación colectiva, establecido en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), incluyendo la identificación y eliminación de restricciones legales para el ejercicio de estos derechos, garantizando la debida protección y respeto al ejercicio de la actividad sindical.

17. Estrategias para mejorar el desempeño y fortalecer los servicios de inspección del trabajo, incluida la asistencia para identificar los recursos necesarios.

## **III. Medios de acción de la OIT**

Solicitamos a la OIT:

- a) Promover los derechos de libertad sindical y negociación colectiva y otros derechos fundamentales, a través de programas de acción, asistencia técnica y campañas.
- b) Promover el diálogo social efectivo mediante el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos y de los interlocutores sociales, a través de la asistencia técnica de la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV).
- c) Promover el Programa de Trabajo Decente en los diferentes espacios de integración regional y subregional y la implementación de Programas de Trabajo Decente por País, con la participación de los interlocutores sociales, con énfasis en el respeto a la libertad sindical, la negociación colectiva y la promoción de entornos propicios para la empresa sostenible.
- d) Desarrollar programas focalizados, basados en modelos exitosos para fortalecer las administraciones del trabajo y la capacidad de los servicios de inspección del trabajo, así como evaluar de manera regular la efectividad de estos programas.

- e) Continuar con la organización de talleres de formación sobre el sistema de control de aplicación de las normas de la OIT para los mandantes.

### 3.3 La Agenda 2030

La adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye una declaración política histórica de los líderes mundiales acerca de un «amplio conjunto de 17 objetivos<sup>29</sup> y metas universales y transformativos de gran alcance y centrados en las personas». El concepto de desarrollo sostenible conjuga tres dimensiones –económica, social y ambiental–, de forma equilibrada e integrada y hace hincapié en la necesidad de proteger los derechos humanos. El trabajo

#### 29 Objetivos de Desarrollo Sostenible

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades Objetivo
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos
5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
10. Reducir la desigualdad en y entre los países
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos \*
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

\* Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.



decente ocupa un lugar destacado en esta Agenda que se recoge especialmente en el Objetivo 8<sup>30</sup>.

## 4. Estrategia regional para promover el respeto y aplicación de las normas internacionales del trabajo y de la legislación del trabajo

La estrategia regional tendrá seis categorías de acción sustantivas, así como componentes de desarrollo de conocimientos y recolección de información, y de movilización de recursos. Estos componentes se describen a continuación.

### 4.1 Seis categorías de acción para el cambio

Con base en el diagnóstico de la sección 2, y dentro de los marcos programáticos vigentes descritos en la sección 3 y en consistencia con la *Estrategia Integral para promover los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, 2016-2020*, la OIT desarrollará acciones en la región en las siguientes **seis categorías de acción para el cambio**<sup>31</sup>:

- 30 Para el objetivo 8**, «promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos», se establecieron las siguientes metas: 8.1 mantener el crecimiento económico per cápita y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos un 7 por ciento anual en los países menos adelantados; 8.2 lograr niveles más elevados de productividad económica centrandó la atención en sectores de mayor valor añadido y uso intensivo de mano de obra; 8.3 promover la creación de empleo decente, el emprendimiento y la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas; 8.4 procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente; 8.5 lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todos los hombres y mujeres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, y la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor; 8.6 reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación; 8.7 adoptar medidas para erradicar el trabajo forzoso y asegurar la eliminación de las peores formas de trabajo infantil; 8.8 proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios; 8.9 promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo; 8.10 ampliar el acceso a los servicios financieros.
- 31** Las primeras cinco son las áreas y acciones prioritarias recomendadas por el grupo de trabajo integrado por los especialistas de la región y de la sede reunidos en Lima en la Reunión de Especialista Directores, del 7 al 9 de Diciembre de 2015. La sexta, es decir las acciones contra el trabajo infantil, se incluye en razón de la importancia del tema y del compromiso de la OIT de apoyar y apoyo a la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe libre de trabajo infantil.

- (1) Promoción de la libertad sindical y la negociación colectiva.
- (2) Estrategias innovadoras de prevención y resolución de conflictos.
- (3) Promoción de una cultura de diálogo social.
- (4) Administración e Inspección del Trabajo incluyendo seguridad y salud en el trabajo.
- (5) Respeto y aplicación del convenio 169 sobre pueblos indígenas.
- (6) Aceleración de las acciones para erradicar el trabajo infantil.

#### 4.1.1 Promoción de la libertad sindical y la negociación colectiva

En materia de **libertad sindical y negociación colectiva** se propone desarrollar acciones concertadas con ACTRAV y ACT/EMP para:

- a) promover la libertad sindical y la negociación colectiva poniendo especial atención a los casos más graves que puedan presentarse en la región y en la implementación de las recomendaciones emitidas por los órganos de la OIT encargados del control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo.
- b) contribuir a la formación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en materia de libertad sindical y negociación colectiva.
- c) ofrecer asistencia técnica y orientación a los países para alcanzar mayor respeto a la libertad sindical y promover la negociación colectiva.

Se espera que en un trabajo conjunto entre las Oficinas y ETD de la región con ACTRAV, ACT/EMP, las organizaciones de empleadores, las de trabajadores y los Ministerios de Trabajo pueda contribuir con efectividad a la promoción de la libertad sindical, la negociación colectiva y la aplicación de las recomendaciones de los órganos para el control de las aplicación de las NIT.

#### 4.1.2 Estrategias innovadoras de prevención y resolución de conflictos

En cuanto a estrategias innovadoras de prevención y resolución de conflictos, el objetivo es reducir la falta de conocimiento para prevenir y resolver de



manera más eficiente los conflictos laborales, incluyendo los relacionados con la implementación de las normas internacionales del trabajo.

Los ejemplos de Colombia y Guatemala son bien conocidos: la OIT ha hecho esfuerzos para instalar en esos países proyectos, un representante del Director General o Comisiones tripartitas (tipo CET-COIT). Estos casos y algunos otros seguirán requiriendo una asistencia puntual.

Se trabajará en particular en lo siguiente:

- a) desarrollar una Agenda de investigación para la acción, así como algunas actividades regionales para discutir los hallazgos de las investigaciones y acordar un plan de acción,
- b) apoyar experiencias piloto tales como las existentes en Colombia, Panamá, Guatemala, Paraguay y Brasil

Se espera que las acciones propuestas contribuyan a retroalimentar la estrategia global en materia de principios y derechos fundamentales.

### 4.1.3 Promoción de una cultura de diálogo social

En materia de **promoción de una cultura de diálogo social** se trabajará en lo siguiente:

- a) desarrollar un mapeo estratégico de la institucionalidad del diálogo social en la región y su impacto en los desafíos económicos, sociales y políticos.
- b) contribuir al fortalecimiento efectivo de las capacidades de los mandantes incluyendo la formación y su seguimiento y evaluación.
- c) Incorporar (*mainstreaming*) el diálogo social como enfoque transversal en las actividades técnicas desarrolladas en la región.
- d) Involucrar a las organizaciones regionales de trabajadores, empleadores y actores claves (parlamentos, intelectuales, academia, medios de comunicación, partidos políticos, etc.) para contribuir a generar la cultura de diálogo social

Administración e Inspección del Trabajo incluyendo seguridad y salud en el trabajo  
En lo relativo a la **Inspección del trabajo, incluyendo la SST**, se propone:

- a) Promover los convenios clave para la administración del trabajo, la inspección y la SST.
- b) Apoyar a las instituciones responsables en la generación y gestión de datos sobre administración del trabajo, inspección y SST,
- c) Contribuir a la sensibilización sobre estos temas generando guías para campañas nacionales en inspección y SST.
- d) Desarrollar investigación y materiales de formación para inspectores, trabajadores y empleadores (con un enfoque sectorial).

#### 4.1.4 Respeto y aplicación del Convenio 169 sobre pueblos indígenas

En lo referido a **pueblos indígenas**, se propone elaborar una estrategia regional a través de los resultados 2, 6 y 8. Esta estrategia se debe elaborar teniendo en cuenta la estrategia global ya adoptada por el Consejo de Administración de noviembre 2015. Además será necesario identificar el apoyo que se requiere de la sede para el desarrollo de la estrategia regional y realizar un esfuerzo conjunto sede/terreno de movilización de recursos.

Se espera que el producto regional resultado de la estrategia acordada contribuirá al éxito de la estrategia global.

#### 4.1.5 Aceleración de las acciones para erradicar el trabajo infantil

En materia de erradicación del trabajo infantil se propone:

- a) Apoyar la *Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil* con la finalidad de acelerar el avance de hacia el cumplimiento de las metas de eliminación de las peores formas de trabajo infantil, de conformidad con la meta 8.7 de la Agenda 2030.
- b) Desarrollar y promover la implementación de un marco acelerador de políticas que permita maximizar los sistemas de protección social y educación, desde un enfoque de prevención para interrumpir la trayectoria hacia el trabajo infantil.

- c) Fortalecer la red de puntos focales de la Iniciativa Regional como instrumento dinamizador y promotor de las políticas para la superación del trabajo infantil.
- d) Apoyar el mantenimiento de la Secretaría Técnica de la Iniciativa Regional.

## 4.2 Conocimientos e información

La recolección de información adecuada y la investigación son críticas para profundizar el análisis y lograr una comprensión más completa de los problemas y de las causas profundas de su persistencia. En este punto deberán completarse varios esfuerzos complementarios:

- a) recolección de información estadística basada principalmente en registros administrativos.
- b) análisis de las acciones de reforma y adecuación de la legislación laboral y procesal laboral que haya emprendido los países de la región.
- c) Análisis de los mecanismos de gobernanza y los arreglos institucionales y modelos de intervención para comparar mejores prácticas.
- d) Actualizar y desarrollar en la región estudios que analicen el impacto de las NITs y de la legislación laboral en el desarrollo de los países.
- e) Dar seguimiento a las revisiones o actualizaciones de las NITs que emprenda la OIT y divulgar en la región sus resultados.
- f) Divulgar las buenas prácticas que en materia normativa, de jurisprudencia o de actuación de la administración se identifiquen en la región.

## 4.3 Movilización de recursos y unión de esfuerzos

Dadas las limitaciones de recursos conocidas, la acción en esta prioridad requiere:

- a) Participación de especialistas y Directores de la región y de especialistas de los Departamentos Técnicos de la sede (NORMAS, GOVERNANCE,

RESEARCH, ACT/EMP Y ACTRAV) para desarrollar una acción coordinada entre todos.

- b)** Desarrollar propuestas de proyectos de cooperación técnica y búsqueda de su financiamiento. En este esfuerzo deberán implicarse tanto los especialistas de la región y de la sede, como las Unidades de Programación en la región, PROGRAM y PARDEV en la sede.

## 4.4 Coordinación para atender las áreas prioritarias de trabajo

Aplicar las estrategias acordadas requiere un trabajo conjunto de la Oficina Regional con los Equipos de Trabajo Decente, las Oficinas de país y CINTERFOR en la región, así como con los Departamentos concernidos en la sede de la OIT.

La identificación de los países que recibirán asistencia técnica en las cinco áreas prioritarias de trabajo se hará tomando en consideración la programación de cada Oficina y ETD, de manera que todas las acciones que se tomen estén vinculadas con un CPO y respondan a los marcos programáticos vigentes para la región.

Tomando en consideración que la tendencia de la cooperación técnica es hacia la reducción de los fondos disponibles para la región, que los recursos del presupuesto regular resultan insuficientes para todas las necesidades y que la Oficina Regional no dispone de recursos adicionales, será necesario desarrollar un esfuerzo especial entre la sede y la región para la búsqueda de recursos extra-presupuestarios que puedan permitir la ejecución efectiva de las estrategias propuestas.



## Bibliografía

**Bensusán, G.** (2007). La efectividad de la legislación laboral en América Latina, OIT, IIEE.

**Bronstein, A.** (2006). “Retos actuales del derecho del trabajo”. Revista Latinoamericana de Derecho Social, núm. 2, enero-junio, 2006, pp. 3-54. Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México.

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL** (2014). Síntesis: Los Pueblos Indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos.

**Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de OIT** (2008). Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008.

\_\_\_ (2012). Informe anual.

\_\_\_ (2013). Informe anual.

\_\_\_ (2014). Informe anual.

\_\_\_ (2015). Informe anual.

**Córdova, E.** (1986). “Del empleo total al trabajo atípico: ¿hacia un viraje de las relaciones laborales?”. En Revista Internacional del Trabajo (Ginebra). OIT. Vol. 195. No. 4. Octubre-diciembre. Pp. 431-449.

**Goalsarran, S.J.** (2005). *Caribbean Labour Relations Systems: An Overview. Part of Spain, International Labour Office*

**International Labour Organization - ILO, NORMLEX** (2016). *Information System on International Labour Standards*

**Kanbur, R.** (2009). “Conceptualizing informality: regulation and enforcement”. Indian Journal of Labour Economics, vol. 52, N° 1. Cambridge, Massachusetts: Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO).

**Ocampo, J.A. y Sehnbruch, K.** (2015). Introducción. “La calidad del empleo en América Latina”, en Revista Internacional del Trabajo, OIT, Volumen 134, págs. 183-186.

**Organización Internacional del Trabajo (OIT)** (1998). Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. <http://www.ilo.org/declaration/lang--es/index.htm>

\_\_\_ (2013). Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. “Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) Manual para los mandantes tripartitos de la OIT”.

\_\_\_ (2015<sup>a</sup>). Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Notas FORLAC. Tendencias de la inspección del trabajo frente a la formalización: experiencias de América Latina y el Caribe. OIT, Mayo.

\_\_\_ (2015b). Documento GB.325/INS/6 SEXTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, presentado al consejo de Administración, 14 de Octubre

\_\_\_ (2015c). Informe del Comité de Libertad Sindical 376. Presentado a la sesión del Consejo de Administración, OIT, 29 de Octubre al 12 de noviembre.

**Ramos, J., Sehnbruch, K. y Weller, J.** (2015). “La calidad del empleo en América Latina. Teoría y datos empíricos”, en Revista Internacional del Trabajo, OIT, Volumen 134, Junio, p.197.

**Sappia, J.** (2002). “Justicia laboral y medios alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales del trabajo”. Serie Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo, Proyecto CIMT-OIT, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

**Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo** (2015). Cuaderno sobre desarrollo humano, “Desigualdades persistentes: mercado de trabajo, calificación y género”, serie “El futuro en foco”. Uruguay. Mayo 2015

**Sistema de las Naciones Unidas en Perú** (2015). ¿Qué son los ODS? Objetivos de Desarrollo Sostenible. 17 Objetivos para salvar nuestro mundo.

**Vega, M.L.** (2005). La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado. Lima, OIT.

**Weller, J. y Roethlisberger, C.** (2011). La calidad del empleo en América Latina, CEPAL.



## ANEXO 1: Ratificación de convenios

Después de Europa, el segundo continente con mayor ratificación de convenios es América. El promedio sube cuando se analiza la región de América Latina y el Caribe (es decir sin incluir a Estados Unidos y Canadá).

América registra 1.752 ratificaciones y tiene 35 países, Europa registra 3.478 ratificaciones con 51 países, África tiene un total de 1.867 ratificaciones con 54 países, los 11 Países Árabes registran 288 ratificaciones mientras que los 35 países de Asia Pacífico han efectuado 788 ratificaciones. Es decir que en promedio simple Europa ha ratificado más de 68 convenios por país, América más de 50, África más de 35, los Países Árabes más de 26 y en Asia Pacífico el promedio es de más de 22 convenios por país.

Las ratificaciones son muy altas en general, para los convenios fundamentales; bajan en relación con los convenios prioritarios o de gobernanza (ver cuadros 1 y 2) y oscilan mucho más cuando se observan los convenios denominados técnicos.

**Cuadro 1. Ratificación de Convenios fundamentales**

País	Casos de Libertad Sindical		Trabajo forzoso		Discriminación		Trabajo infantil	
	C087	C098	C029	C105	C100	C111	C138	C182
<b>Total: 187</b>	153	164	178	175	172	173	168	180
<b>África (54)</b>	49	54	54	54	52	54	52	53
<b>América (35)</b>	33	32	34	35	33	33	31	35
<b>Asia y el Pacífico (35)</b>	18	21	28	24	29	25	23	30
<b>Estados árabes (11)</b>	3	6	11	11	7	10	11	11
<b>Europa (51)</b>	50	51	51	51	51	51	51	51

**Cuadro 2. Ratificación de Convenios de Gobernanza o Prioritarios**

País	C081	C122	C129	C144
<b>Total: 187</b>	145	111	53	139
<b>África (54)</b>	46	22	10	40
<b>América (35)</b>	28	23	9	30
<b>Asia y el Pacífico (35)</b>	14	15	1	19
<b>Estados árabes (11)</b>	10	4	1	5
<b>Europa (51)</b>	47	47	32	45

Fuente: NORMLEX - Information System on International Labour Standards, ILO, 2016.





**OIT Américas**  
INFORMES  
TÉCNICOS

**2016**

**OTROS TÍTULOS DE ESTA SERIE**

**/1 La promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro en América Latina y el Caribe**

PRINCIPALES PROBLEMAS, BUENAS PRÁCTICAS, LECCIONES APRENDIDAS Y VISIÓN POLÍTICA

**/2 La migración laboral en América Latina y el Caribe**

DIAGNÓSTICO, ESTRATEGIA Y LÍNEAS DE TRABAJO DE LA OIT EN LA REGIÓN

**/3 Políticas de clústeres y de desarrollo productivo en la Comunidad Autónoma del País Vasco**

LECCIONES PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE





**OIT** Américas  
INFORMES  
TÉCNICOS

**2016/4**

## **Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo**

ÁREAS PRIORITARIAS  
DE TRABAJO DE LA OIT  
EN AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE



Organización  
Internacional  
del Trabajo

