

# 4

## POLÍTICAS EN ÁREAS ESPECÍFICAS DE INTERVENCIÓN





La Agenda Hemisférica aspira a que el crecimiento económico genere trabajo decente y que sus frutos lleguen a toda la población. Para lograrlo, propone cuatro ejes de intervención en los cuales se requieren políticas específicas:

- Normativo.
- Inclusión social y equidad.
- Empleo de calidad.
- Protección social.

### **A. Eje normativo**



A pesar del avance experimentado en la ratificación de los convenios de la OIT relacionados con los derechos fundamentales en el trabajo y la creciente adecuación de la legislación laboral al contenido de éstos, la efectiva aplicación en la región de esta normativa sigue constituyendo una asignatura pendiente, difícil de alcanzar.

### ¿Cuál es el objetivo principal?

Contar con una legislación y práctica laboral que, adecuándose a las normas internacionales del trabajo ratificadas por los países, garantice los derechos de empleadores y trabajadores, así como su plena aplicación.

### ¿Cuáles son las metas a alcanzar?

- Progreso en la ratificación de los convenios de a OIT esenciales para la mejora de las condiciones de trabajo y la garantía de seguridad y salud de los trabajadores.
- Establecimiento de una legislación y de prácticas laborales que respeten los derechos de empleadores y trabajadores.

### ¿Cuáles son las políticas a aplicarse?

- Análisis de las causas de la no ratificación de los convenios internacionales; y en los casos de ratificación, las razones de su eventual incumplimiento.
- Revisión de la legislación y las prácticas laborales para constatar si se adecuan al contenido de los convenios de la OIT.
- Promoción de un diálogo social laboral que respete los derechos de empleadores y trabajadores.

***La OIT busca desarrollar instrumentos que sirvan como guías para el desarrollo legislativo y el diseño de estrategias y políticas nacionales orientadas a la generación de trabajo decente.***



## B. Eje inclusión social y equidad



20 millones de migrantes latinoamericanos y caribeños

Inclusión social y equidad son esenciales para lograr sociedades más justas y prósperas

## Trato desigual en el trabajo

GÉNERO	TIEMPO	ESFUERZO	PRODUCCIÓN	REMUNERACIÓN	OPORTUNIDADES



El trato a los trabajadores y trabajadoras es desigual. Las trabajadoras reciben menores salarios, tienen tasas más altas de desempleo, menor protección y empleos más precarios, especialmente aquellas con menores niveles de educación.

Muchos jóvenes terminan aceptando trabajos precarios y que no les ofrecen ningún tipo de protección social, por falta de mejores oportunidades. En América Latina y el Caribe, unos 57 millones de jóvenes de 15 a 24 años trabajan o desean trabajar. De ellos, 9.5 millones están desempleados (42% del desempleo total en la región). Un 21% de jóvenes (22 millones) no estudia ni trabaja; dos de cada tres de estos últimos son mujeres.

Se estima que más de 20 millones de latinoamericanos y caribeños viven fuera de su país natal, cifra que ha aumentado en los últimos años.

***Las remesas de los migrantes siguen creciendo al punto que en 2005 ascendieron a unos US \$ 54 mil millones en la región, 17% más que en el 2004. Esto convierte a la región en el principal mercado de remesas en el mundo.***

### **¿Cuáles son los objetivos y las metas a alcanzar?**

Las políticas específicas clasificadas en este eje, actúan sobre tres ámbitos de intervención, para los que la Agenda Hemisférica define objetivos y metas: igualdad de género, empleo para la juventud, y los trabajadores migrantes.

OBJETIVOS Y METAS DE LA AGENDA HEMISFÉRICA EN EL EJE INCLUSIÓN SOCIAL

POLÍTICAS	OBJETIVOS	METAS
Igualdad de género	Aplicar políticas públicas que se propongan reducir la inequidad entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, aplicando estrategias duales, que contemplen acciones transversales y también específicas para las mujeres.	Aumentar en un 10%, en un plazo de 10 años, la tasa de participación de las mujeres y, en un porcentaje proporcional a éste, la tasa de ocupación. Igualmente, reducir a la mitad las actuales brechas de género que se observan en materia de informalidad y de ingresos laborales.
Empleo para la juventud	Promover una mayor formación y una mejor inserción laboral de la juventud.	Reducir a la mitad, en un plazo de 10 años, la proporción de jóvenes mayores de 15 años que no estudia ni trabaja.
Trabajadores migrantes	Mejorar el nivel de protección de los trabajadores migrantes a través de una migración gestionada.	(i) Disponer, antes del 2010, de un sistema de información estadística sobre trabajadores migrantes, que sustente la formulación de políticas en este terreno.  (ii) Avanzar en la utilización del marco general que la OIT debe formular a solicitud de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), y lograr la ratificación de los Convenios de la OIT N° 97, sobre los trabajadores migrantes (revisado), y N° 143 sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias). Todo esto con la finalidad de propiciar una gestión ordenada del proceso migratorio.  (iii) Lograr, antes del 2010, que todos los países de origen y de destino de migrantes cuenten con una estrategia y un plan de acción para una gestión ordenada de las migraciones.

Fuente: OIT (2006)

## ¿Qué tipo de políticas deben aplicarse?

### POLÍTICAS PROPUESTAS POR LA AGENDA HEMISFÉRICA PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO, EMPLEO JUVENIL Y TRABAJADORES MIGRANTES

IGUALDAD DE GÉNERO	EMPLEO JUVENIL	TRABAJADORES MIGRANTES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Aplicación efectiva del principio de no discriminación.</li><li>• Acceso de las mujeres a las políticas activas en una proporción no inferior a su presencia en la fuerza de trabajo.</li><li>• Eliminación de las barreras a la inserción y permanencia de la mujer en la fuerza de trabajo.</li><li>• Mejoramiento de la calidad de los puestos de trabajo de las mujeres en la economía informal.</li><li>• Reducción de la diferencia de las remuneraciones entre hombres y mujeres.</li><li>• Lograr igualdad en el número de participantes hombres y mujeres en las organizaciones sociales e instancias de diálogo.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dos grandes grupos de políticas: (i) para reducir la expulsión de los jóvenes del sistema educativo; (ii) para incrementar las oportunidades de empleo de los jóvenes.</li><li>• Políticas de empleo: medidas orientadas a facilitar el encuentro de los jóvenes con la demanda laboral; incentivos a la contratación en el empleo formal; medidas para fomentar la iniciativa empresarial de los jóvenes; promoción de la acumulación acreditada de formación y experiencia.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mejoramiento del conocimiento, medición y análisis de las migraciones. Fortalecimiento normativo del tema y su aplicación.</li><li>• Promoción del diálogo social. Establecimiento de una red regional dedicada a la promoción del empleo decente para los trabajadores migrantes.</li><li>• Búsqueda de incentivos que promuevan la inversión productiva de las remesas para enfrentar la pobreza, desigualdad y exclusión social de grupos vulnerables.</li><li>• Promoción de la inclusión del problema migratorio en los procesos de integración;</li><li>• Desarrollo de una estrategia y plan de acción enfocados a generar el trabajo decente para los migrantes, en coordinación con los principales países de destino.</li></ul>

Fuente: OIT (2006)



### C. Eje empleo de calidad

Las políticas específicas incorporadas en el Eje empleo de calidad y que refuerzan las políticas económicas orientadas al crecimiento con mayores oportunidades de empleo, actúan sobre dos ámbitos de intervención: el desarrollo productivo, por un lado, y la eficiencia y equidad en el mercado de trabajo, por otro.

#### 1. Desarrollo productivo

Comprende tres campos de políticas: microempresas y pequeñas empresas, economía informal, y sector rural y desarrollo local.

##### a) Microempresas y pequeñas empresas (MYPE)



La promoción y desarrollo de las MYPE requiere de políticas específicas orientadas en dos direcciones:

- Lograr mayor productividad y acceso a recursos productivos y de competitividad real.
- Incluir a los trabajadores en las agendas sociales y laborales.

Para abordar estos retos, es necesaria una política específica cuya meta sea crear condiciones que conduzcan a las MYPE urbanas y rurales a alcanzar una competitividad genuina en un marco de equidad. Concretamente, esto implica mejorar de forma significativa el porcentaje de trabajadores de la MYPE cubiertos por las políticas y servicios empresariales de fomento a la productividad y con acceso a niveles mínimos de protección y a mercados en todos los países de la región.

## b) Economía informal



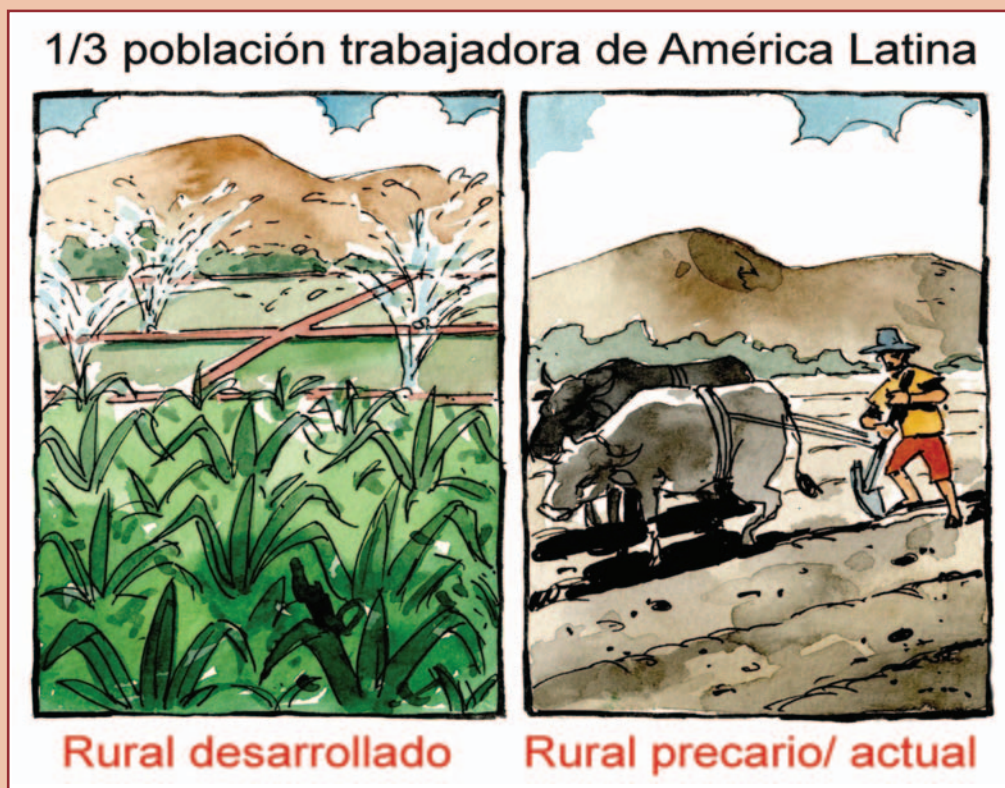
Aunque tiene más de tres décadas de existencia, el debate sobre el trabajo informal está lejos de concluir. Por un lado, algunos incluyen en este sector a unidades de producción con reducido acceso a los recursos productivos y, por tanto, con baja productividad e ingresos. Por otro, hay quienes lo definen sobre la base de su característica de actuación al margen de la normativa, sin registros administrativos y legales, ni pagar impuestos; todo esto asociado en especial a los elevados costos de transacción que, señalan, son generados por la regulación del Estado. En ambos casos, la calidad del trabajo es bastante precaria.

Cada una de estas definiciones se refiere a realidades diferentes. Es cierto que

existen trabajadores por cuenta propia que desempeñan su trabajo con muy escaso capital y que, por ende, tienen un muy bajo nivel de productividad e ingresos. Lo mismo puede sostenerse de las microempresas familiares. Todo ese conjunto es informal no sólo porque enfrenta altos costos de transacción, sino porque no tiene acceso al capital y servicios empresariales, y debe generarse una actividad económica en que el factor predominante es el trabajo.

Otro panorama presentan las pequeñas y microempresas que se mantienen en la informalidad porque no pueden solventar los elevados costos que implica la constitución de una empresa, así como los impuestos y cargas laborales. Finalmente, se observan empresas que, no obstante poder enfrentar estos costos, eluden pagarlos porque prefieren actuar al margen de la ley a fin de obtener tasas de rentabilidad más altas que sus competidores legales, incluso con el riesgo de ser descubiertas y sancionadas. En consecuencia, las políticas que se apliquen deben ser diferentes según el tipo de informalidad que se trate.

c) Sector rural y desarrollo local



El sector rural representa un tercio de la fuerza de trabajo en América Latina y el Caribe y concentra una alta proporción de pobreza, trabajo infantil o forzoso y desigualdades de género. Seis de cada diez trabajadores rurales se dedican en la región a la agricultura tradicional, una actividad de baja productividad, escasamente articulada con la agroindustria y dependiente de tecnologías poco intensivas en capital y que utiliza mano de obra no calificada.

Especial atención merece la situación de las poblaciones indígenas, asentadas mayormente en zonas rurales. A los problemas ya mencionados se agregan los que se derivan de su pertenencia a pueblos indígenas, que se concentran en la pérdida de sus tierras y las limitaciones que enfrentan para acceder a recursos productivos.



## ¿Cuáles son los objetivos y metas a alcanzar?

### OBJETIVOS Y METAS PROPUESTOS POR LA AGENDA HEMISFÉRICA PARA LAS MYPE, ECONOMÍA INFORMAL Y SECTOR RURAL Y DESARROLLO LOCAL

POLÍTICAS	OBJETIVOS	METAS
Microempresas y pequeñas empresas (MYPE)	Mejorar la calidad del empleo en las pequeñas y microempresas.	En un plazo de 10 años mejorar significativamente el porcentaje de trabajadores de las MYPE cubiertos por políticas y servicios empresariales de fomento a la productividad, y con acceso a mercados y a niveles mínimos de protección en todos los países de la región.
Economía informal	Progresiva formalización de la economía informal.	Eliminación, en un plazo máximo de 10 años, de las principales causas legales y administrativas que alientan la existencia de la economía informal.
Sector rural y desarrollo local	Mejorar las condiciones de trabajo y de productividad de las actividades económicas que tienen lugar en el ámbito rural, incluido el de las poblaciones indígenas.	(i) Duplicar, en un plazo máximo de 10 años, la productividad y los ingresos de los campesinos pobres, así como mejorar sustancialmente sus condiciones de trabajo. (ii) Los gobiernos de la región pondrán en marcha, en un plazo máximo de 10 años, planes locales de desarrollo para poblados menores. (iii) Progresar significativamente en la ratificación y en la efectiva aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, en especial en aquellos aspectos referidos a la consulta a las poblaciones indígenas.

Fuente: OIT (2006)

¿Qué tipo de políticas deben aplicarse?

POLÍTICAS QUE LA AGENDA HEMISFÉRICA PROPONE APLICAR PARA EL DESARROLLO DE LAS MYPE, LA ECONOMÍA INFORMAL Y EL SECTOR RURAL

MYPE	ECONOMÍA INFORMAL	SECTOR RURAL Y DESARROLLO LOCAL
<ul style="list-style-type: none"><li>• Promoción de la legalización de las MYPE.</li><li>• Extensión de la cobertura de la protección social.</li><li>• Incremento de representatividad e interlocución de trabajadores.</li><li>• Desarrollo y acceso a servicios financieros.</li><li>• Servicios de desarrollo empresarial.</li><li>• Acceso de estas empresas a los mercados interno y externo.</li><li>• Fomento de la normativa promocional de la MYPE.</li><li>• Promoción de una cultura de productividad.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Políticas de servicios productivos para las unidades que se generan y se mantienen en la informalidad debido a las restricciones que enfrentan. Esto les permitirá acceder a los recursos productivos.</li><li>• Estrategias que permitan generar las condiciones para que el sector informal pueda enfrentar el costo que representa el cumplimiento de sus obligaciones.</li><li>• Acciones educativas y preventivas, y de identificación y aplicación de sanciones a las empresas que optan por actuar al margen de la legalidad, para obtener ventajas sobre sus competidores.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Diversificación de la agricultura y uso de la tierra hacia rubros más productivos y tecnologías con mayor riqueza de conocimiento y capital.</li><li>• Aceleración de la innovación tecnológica y gestiones para incrementar la productividad y calidad de los productos.</li><li>• Creación de mayor valor agregado en las fincas y en el medio rural en general, a través de una mejor articulación con los mercados, especialmente los más dinámicos.</li><li>• Fomento de más actividades productivas no agrícolas en el medio rural, como las agroindustrias, artesanías, microempresas de servicios y el agro y ecoturismo.</li><li>• Consultas a las poblaciones indígenas sobre los proyectos que se quieran ejecutar en sus tierras.</li></ul> <p>Diseño y ejecución de políticas que faciliten el acceso de estas poblaciones a recursos productivos.</p>

Fuente: OIT (2006)



## 2. Eficiencia y equidad en el mercado de trabajo

Este segundo ámbito de intervención del Eje empleo de calidad comprende tres áreas de políticas: formación profesional, servicios de empleo y salarios y remuneraciones.

### a) Formación profesional



La acelerada transformación que experimenta el mundo del trabajo exige un desarrollo a la par de los recursos humanos como medio para facilitar su acceso a mejores empleos e ingresos, así como para incrementar la productividad y la competitividad.

América Latina y el Caribe enfrenta el reto de revertir la situación actual, caracterizada por bajos indicadores en capacitación respecto de los estándares internacionales.

## b) Servicios de empleo



Los servicios públicos de empleo tienen en la región una baja cobertura y ofrecen servicios limitados, en parte debido a los escasos presupuestos que los estados otorgan a los Ministerios de Trabajo. En la actualidad atienden al 1% o menos de la fuerza laboral.

En lo que se refiere a los servicios privados de empleo, presentan una mayor cobertura que los públicos, pero muy focalizados en ciertas ocupaciones.

El reto para los gobiernos y los actores sociales consiste en lograr que los servicios de empleo cumplan efectivamente su labor de democratización de las oportunidades que se abren en el mercado de trabajo, de modo de hacerlas accesibles a toda la población.

### c) Salarios y remuneraciones



Para superar la pobreza y la desigualdad, no bastan las políticas de transferencia de ingresos. También se requieren políticas de salarios y remuneraciones.

Sin embargo, la historia reciente muestra la tendencia contraria. En la década de los noventa, la necesidad de aplicar políticas para reducir la inflación implicó que la política salarial perdiera importancia, arrastrando consigo al salario mínimo y la negociación colectiva. En la actualidad, la política salarial de la mayoría de los países de la región se restringe a la aplicación del salario mínimo. Este debe ser recuperado como instrumento de política laboral.

¿Cuáles son los objetivos y metas a alcanzar?

OBJETIVOS Y METAS PROPUESTOS POR LA AGENDA HEMISFÉRICA PARA LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL, SERVICIOS DE EMPLEOS Y SALARIOS Y REMUNERACIONES

POLÍTICAS	OBJETIVOS	METAS
Formación profesional	Mejorar la competitividad de los recursos humanos y ampliar la cobertura de la formación profesional entre los grupos vulnerables.	En un plazo de 10 años incrementar el porcentaje de la inversión de los países en capacitación en al menos medio punto porcentual (como porcentaje del PIB) y duplicar los actuales retornos a las inversiones en capacitación.
Servicios de empleo	Incrementar y mejorar la capacidad y calidad de atención de los servicios de empleo.	Duplicar en un plazo de 10 años las colocaciones de trabajadores a través de los servicios de empleo públicos y privados.
Salarios y remuneraciones	Recuperar al salario mínimo como instrumento de política salarial y vincular progresivamente los aumentos de las remuneraciones a los cambios en la productividad, además del aumento del costo de vida.	(i) Efectiva utilización de sistemas de consulta de las partes sobre el salario mínimo en observancia del Convenio número 131 de la OIT sobre la fijación de salarios mínimos. (ii) En el marco de la negociación colectiva, promoción de cláusulas de productividad y de ajuste salarial vinculado a la productividad y a las variaciones en el costo de vida.

Fuente: OIT (2006)

## ¿Qué tipo de políticas deben aplicarse?

### POLÍTICAS QUE LA AGENDA HEMISFÉRICA PROPONE APLICAR EN MATERIA DE FORMACIÓN PROFESIONAL, SERVICIOS DE EMPLEOS Y SALARIOS Y REMUNERACIONES

FORMACIÓN PROFESIONAL	SERVICIO DE EMPLEO	SALARIOS Y REMUNERACIONES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de formación profesional articulados con las políticas de empleo, así como orientados a las necesidades de la población más vulnerable al desempleo (jóvenes, mujeres y adultos con bajas calificaciones).</li> <li>• Constitución de instancias tripartitas para el diálogo social, en torno a la formación profesional.</li> <li>• Formación de marcos nacionales de calificaciones que faciliten la articulación de la educación y la formación profesional. Asimismo, que fomenten la cultura de la educación a lo largo de la vida.</li> <li>• Desarrollo de sistemas que brinden información útil y nueva a empleadores y trabajadores.</li> <li>• Políticas para el incremento y la diversificación de las inversiones que se realizan en la formación profesional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de mecanismos de articulación entre los servicios públicos y privados, que se basen en la cooperación antes que en la competencia, pero con el Estado en un claro papel de promotor y regulador.</li> <li>• Modernización, integración y descentralización de los servicios de empleo, para propiciar una mayor transparencia de los flujos de oferta y demanda de la fuerza laboral.</li> <li>• Modernización y armonización de los sistemas de información del mercado laboral, para lograr un diseño más selectivo, preciso y apropiado de las políticas activas de empleo.</li> <li>• Ampliación del radio de acción de estos servicios. Asumir otras funciones como brindar información sobre el mercado de trabajo, asistencia directa en la búsqueda de mayor contacto e interacción con otros programas de capacitación y empleo público, apoyo en administración de programas de ajuste en el mercado de trabajo y de beneficios al desempleo.</li> <li>• Integración con los servicios de formación profesional, para orientar la fuerza laboral hacia oportunidades de capacitación acordes con la demanda potencial del mercado de trabajo, así como a la búsqueda de empleos para los egresados en la formación profesional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de los casos en los cuales los salarios mínimos están limitados por las prestaciones sociales y otros mecanismos que puedan ser más complejos y rígidos.</li> <li>• Impulsar a través del Estado otros niveles de negociación, más allá de la empresa.</li> <li>• Introducción de elementos variables en las remuneraciones (que se modifiquen de acuerdo al progreso de las utilidades de las empresas).</li> </ul>

Fuente: OIT (2006)





### D. Eje protección social

Uno de los problemas que aquejan a los trabajadores de la región es la falta de un sistema de seguridad y salud en el trabajo que se cumpla o sea efectivo. Los empleos que implican riesgos para la vida y la salud a menudo no cuentan con la protección necesaria por limitaciones legales, debido a normativas que no se traducen en la realidad.

### ¿Cuál es el objetivo a alcanzar?

Transformar la seguridad y salud en el trabajo en una prioridad para los gobiernos, empleadores y trabajadores.

### ¿Cuáles son las metas a alcanzar?

- Reducción de 20% en la incidencia de accidentes y enfermedades relacionadas con el trabajo, en un plazo de 10 años.
- Duplicación de la cobertura de seguridad y salud en sectores laborales que tradicionalmente no disponen de un sistema de seguridad y salud en el trabajo.

### ¿Qué tipo de políticas deben aplicarse?

- Coordinación entre el Ministerio de Trabajo y las entidades envueltas en el tema a través de comisiones interinstitucionales, consejos nacionales de seguridad y salud en el trabajo, y otros mecanismos afines.
- Elaboración de un plan de acción estratégico nacional de seguridad y salud en el trabajo para cada país, que incluya un diagnóstico nacional para la evaluación de los riesgos laborales, dando prioridad a ciertos sectores y grupos más vulnerables ante el problema.
- Establecimiento de un sistema de información unificado a nivel nacional para el registro, notificación y elaboración de estadísticas e indicadores de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- Revisión de la legislación para evitar cualquier tipo de exclusión al asegurar riesgos del trabajo.
- Puesta en marcha de mecanismos que combinen fondos provenientes tanto de contribuciones legales como de campañas solidarias, con el fin de lograr una amplia cobertura.



