



Oficina  
Internacional  
del Trabajo



**2013**  
**LA OIT EN**  
**AMÉRICA LATINA**  
**Y EL CARIBE**

**AVANCES Y PERSPECTIVAS**

Informe preparado por la Oficina Regional  
de la OIT para América Latina y el Caribe





# 2013

## LA OIT EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

### AVANCES Y PERSPECTIVAS

Informe preparado por la Oficina Regional  
de la OIT para América Latina y el Caribe



# Contenido

<b>Prólogo</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>1. Avances</b>	<b>9</b>
1.2 Temas prioritarios	11
1.2.1 Libertad sindical y negociación colectiva	11
1.2.2 Empresas sostenibles	14
1.2.3 Administración del trabajo y legislación laboral	17
1.2.4 Empleo y trabajo decente para la juventud	20
1.2.5 Protección social	23
1.2.6 Salud y seguridad en el trabajo	25
1.2.7 Pobreza, desigualdad y género	28
1.3 Otros avances destacados	31
<b>2. Perspectivas</b>	<b>37</b>
2.1 Reforma, prioridades y estrategias	38
2.2 La formalización de la informalidad como estrategia común	44
2.3 FORLAC: Programa Regional para la Formalización de la Informalidad	48



# Prólogo

En junio de 2012 la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la OIT publicó un primer informe de actividades y resultados referido al bienio 2010-2011. Esta iniciativa pretendía complementar la información sobre la región presentada en el Informe de Aplicación de la OIT, indicando al mismo tiempo algunos lineamientos estratégicos para el futuro (la definición de siete temas prioritarios). La distribución de ese primer documento entre los constituyentes de la OIT y otros socios fue exhaustiva. El texto fue discutido y comentado, lo que proporcionó a la Oficina ricas ideas para la puesta en práctica de sus estrategias y programas. Se demostró, en suma, que la información y la rendición de cuentas son tanto una obligación de una administración responsable cuanto una gran oportunidad para que la organización aprenda y mejore.

Es por esta razón que, en 2013, la Oficina Regional ha decidido repetir el esfuerzo y entregar a sus constituyentes un informe de avance del próximo Informe de Aplicación 2012-2013, que recoge algunos progresos realizados en el mundo del trabajo de la región en el año que ha pasado y establece, una vez más, lineamientos estratégicos para la discusión.

Este documento refleja, además, un periodo de claroscuros: los progresos constantes en las políticas y los indicadores relativos al mundo del trabajo significan buenas noticias para la región. Sin embargo, existen amenazas serias en el contexto internacional y persisten desigualdades internas que no nos permiten bajar la guardia. Esto nos convence de que el mensaje y la acción de la OIT para que los países sitúen a la generación de empleo decente y productivo en el corazón de sus políticas son hoy más necesarios que nunca.

En el ámbito institucional, la OIT atraviesa un periodo de reformas de sus estructuras, sus políticas y sus mecanismos de gestión que determinarán la orientación estratégica de los próximos años y tendrán influencia directa en su capacidad de acción en todas las regiones. Las claves de la reforma son la priorización y la eficiencia, para aumentar el impacto de nuestra cooperación. En sus propuestas de Programa y Presupuesto para 2014-2015, el Director

General ha avanzado la necesidad de concentrar esfuerzos en ocho esferas de importancia decisiva: 1) promoción de más y mejores empleos para un crecimiento incluyente; 2) empleo y desarrollo de las competencias profesionales para los jóvenes; 3) establecimiento y extensión de los pisos de protección social; 4) productividad y condiciones de trabajo en las PyME; 5) trabajo decente en la economía rural; 6) formalización de la economía informal; 7) reforzar el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo; y 8) protección de los trabajadores contra las formas inaceptables de trabajo.

Es esta una oportunidad magnífica para repensar el papel que la Oficina puede y debe desempeñar en América Latina y el Caribe, articulando mejor su cooperación con los constituyentes a partir de estas esferas. Por esta razón, el documento presenta algunas ideas fuerza para el debate, con la idea de dar una vuelta de tuerca adicional al ejercicio de establecimiento de prioridades ya realizado.

En una síntesis apretada, la hipótesis de trabajo que se incluye en este documento es que la mejor manera en que la OIT puede afrontar los grandes problemas de la región –especialmente la desigualdad– es promoviendo la *formalización de la economía informal* como enfoque estratégico fundamental y transversal. Esto permitirá reorientar los planes de trabajo establecidos y definir modalidades integradas de acción, que potencien los activos existentes (capacidad técnica, herramientas y metodologías, recursos financieros). Como un primer avance en esta dirección, la OIT ha diseñado un programa integrado sobre formalización en América Latina y el Caribe, denominado FORLAC, que cuenta con una primera financiación propia y que pretende ser un punto de encuentro para los constituyentes y los socios que cooperan con la OIT.

Esperamos que la información incluida en este documento sirva para dar luz acerca de la contribución de la OIT al progreso de la región y favorezca un debate abierto y franco sobre la acción necesaria para enfrentar, juntos, los desafíos existentes.

Elizabeth Tinoco  
Directora General Adjunta  
Directora Regional para América Latina y el Caribe  
Lima, junio de 2013



# Introducción

Este segundo informe de avances y perspectivas presenta algunos progresos realizados por la región durante el año 2012 y en los primeros meses de 2013.<sup>1</sup> La información no pretende ser exhaustiva sino una descripción de casos que sirven como ilustración de procesos complejos que están en marcha. Además, el informe resume algunos de los productos principales elaborados por la OIT en América Latina y el Caribe durante este periodo, que se encuentran a disposición de los constituyentes.

Si el documento anterior presentaba los avances en la región como *complemento* de la información publicada en el Informe de Aplicación 2010-2011 de la OIT, en este caso se plantean como un *anticipo*. En efecto, el Informe de Aplicación 2012-2013, que será preparado a finales de este año y publicado a comienzos de 2014, incluirá información más detallada de los resultados conseguidos por la acción de la OIT en la región, organizada de acuerdo con los diecinueve objetivos globales del Programa y Presupuesto de la OIT.

En la sección “perspectivas” del Informe 2012 se describían las prioridades de la OIT para 2012-2013 (siete temas principales) y se presentaba una modalidad de acción regional novedosa, con grupos temáticos interdisciplinarios conformados por especialistas de distintas oficinas y de la sede. Por esta razón, el capítulo 1 de este informe presenta los avances del año 2012 organizados de acuerdo con estas prioridades. En cada sección se incluye una breve referencia a los principales productos regionales elaborados por la OIT y algunos ejemplos de resultados concretos –en términos de políticas, mecanismos institucionales o mejora de capacidades– logrados en los países por los constituyentes.

En el capítulo 2 de perspectivas se discute la manera en que se pretende organizar el trabajo de la región, vinculando las siete prioridades con las ocho

---

1 El primer informe, denominado “La OIT en América Latina y el Caribe. Avances 2010-2011 y perspectivas 2012-2013” puede ser encontrado, en español y en inglés, en la siguiente dirección de Internet: [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_185031/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_185031/lang--es/index.htm)

“esferas de importancia decisiva” establecidas en las Propuestas de Programa y Presupuesto para 2014-2015 presentadas por el Director General de la OIT. El informe plantea la conveniencia de enfocar estratégicamente las actuaciones futuras poniendo énfasis en una de estas esferas, la formalización de la informalidad. Para ello, la Oficina Regional ha diseñado un programa específico cuyos lineamientos esenciales se describen en ese capítulo.

# 1 Avances

La evolución de los principales indicadores del mundo del trabajo en el año 2012 y en la primera mitad de 2013 muestra que América Latina y el Caribe se encuentra, en general, en un buen momento. La reducción del desempleo, el incremento sostenido de los salarios y la evolución del empleo cubierto por sistemas de seguridad social son señales positivas y esperanzadoras.<sup>2</sup> Esta progresión se produjo en un contexto regional de crecimiento económico y –en promedio– baja inflación, con reducción de pobreza y mejoras en los indicadores de desigualdad,<sup>3</sup> pese a una situación internacional inestable o, en áreas como la Eurozona, recesiva.

Esta relativa bonanza reflejada en los promedios estadísticos no debe ocultar que muchas familias, hombres y mujeres, en todos los países de la región, se encuentran en situación crítica o muy vulnerable: hay quince millones de personas sin empleo; casi el 48% de la población ocupada no agrícola tiene un empleo informal, que apenas permite la subsistencia y sin protección social. Demasiadas personas jóvenes quedan marginadas del mercado de trabajo al no poder encontrar un empleo adecuado o acceder a un sistema educativo que les dé herramientas para el futuro. Las mujeres tienen más dificultades para conseguir empleo y las que trabajan todavía sufren discriminación, recibiendo salarios más bajos que los hombres por desarrollar labores similares. La persistencia de la pobreza se hace todavía más evidente entre los pueblos indígenas y en las zonas rurales.

En este contexto, heterogéneo y diverso, la Oficina Internacional del Trabajo continuó desarrollando programas y actividades de asistencia técnica

---

2 Para información detallada de la situación de la región véase OIT (2012): Panorama Laboral 2012; OIT - Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.

3 Véase CEPAL (2012): Panorama Social de América Latina y el Caribe 2012; Documento informativo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago. Véase también Lustig, N.; López Calva, L. y Ortiz Juárez, E. (2013): *Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America*; PNUD - Oficina Regional para América Latina y el Caribe; Documento de investigación ID-01-2013. En este informe se concluye que la significativa reducción en la desigualdad de ingresos en la región durante la primera década del siglo XXI se debe a la mejor distribución de las transferencias (en el marco de programas de transferencias condicionadas de efectivo) y, sobre todo, al incremento de los ingresos provenientes del trabajo (crecimiento salarial, especialmente de los trabajadores situados en la parte baja de la distribución). Este último factor explica casi la mitad del descenso de la desigualdad total en la región.

orientados a la consecución de resultados concretos, observables, en áreas prioritarias definidas en acuerdos tripartitos, especialmente la Conferencia Internacional del Trabajo y las reuniones regionales americanas de la OIT de 2006 y 2010. Estas prioridades (recuadro 1) dieron lugar en 2012 a la constitución de grupos temáticos y a la definición de planes de trabajo, reuniendo a especialistas y técnicos de distintas oficinas y departamentos de la OIT, tanto de América Latina y el Caribe como de la sede, en Ginebra.

### Recuadro 1: Prioridades regionales para 2012-2013

Tal como se señala en el primer informe de avances y perspectivas elaborado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, la OIT definió siete líneas prioritarias de trabajo en la región, con base en las conclusiones de reuniones tripartitas regionales y mundiales y de acuerdo con el Marco de Estrategias y Políticas de la OIT 2010-2015. Son las siguientes:

- Libertad sindical y negociación colectiva
- Empresas sostenibles
- Administración del trabajo y legislación laboral
- Empleo y trabajo decente para la juventud
- Protección social
- Salud y seguridad en el trabajo
- Pobreza, desigualdad y género

En las prioridades y en otros ámbitos (que se presentan en la sección 1.3), la OIT y sus socios realizaron múltiples actividades, desarrollaron productos específicos para sus constituyentes<sup>4</sup> y contribuyeron a que gobiernos, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores generaran resultados concretos, en términos de medidas de política, programas de acción y aumento de las capacidades institucionales para la promoción del trabajo decente. Las siguientes secciones en este capítulo sintetizan algunos de los avances realizados.

<sup>4</sup> Los estudios y herramientas publicados pueden ser encontrados en [www.oit.org/americas](http://www.oit.org/americas)

## 1.2 Temas prioritarios

### 1.2.1 *Libertad sindical y negociación colectiva*

El derecho de trabajadores y empleadores a crear sus propias organizaciones y a afiliarse a ellas es esencial para el buen funcionamiento de las sociedades democráticas. Por otro lado, la negociación colectiva no es solamente un derecho fundamental, sino también un principio eficaz de gestión de las relaciones laborales y una garantía de la paz social. El hecho de que más de la mitad de los casos revisados por el Comité de Libertad Sindical de la OIT en su reunión de noviembre de 2012 (17 de 32) correspondan a países de América Latina es prueba de que el tema debe ser abordado de manera prioritaria en la región.

En este contexto, uno de los principales focos de atención para la OIT es la generación de conocimiento relevante, práctico y aplicado sobre los factores que limitan el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva en la región, en especial pero no exclusivamente en el sector público. Estos conocimientos son utilizados para la sensibilización, en general, y para la capacitación de líderes sindicales, empresariales y gubernamentales.

La Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), la Oficina Regional para América Latina y el Caribe y el Centro Internacional de Formación (CIF) de la OIT (con sede en Turín) publicaron conjuntamente, en septiembre de 2011, un informe detallado sobre los derechos sindicales en el sector público en América Latina. El informe se detiene a analizar el derecho de sindicalización y negociación colectiva, revisando las brechas entre lo establecido en las legislaciones nacionales y la práctica, en el marco del Convenio 151 sobre relaciones del trabajo en la administración pública.

En este mismo ámbito, la OIT también elaboró un informe regional denominado "Comentarios del movimiento sindical de las Américas a los formularios de memoria referidos a los Convenios 151 y 154 y sus respectivas Recomendaciones 159 y 163", que resalta la importancia de mecanismos normativos y prácticos adecuados para el ejercicio de los derechos sindicales y, en particular, para el ejercicio de la negociación colectiva en el sector, ya que esto mejora la calidad de las condiciones laborales de los trabajadores y

trabajadoras, lo que a su vez aumenta la eficiencia de los servicios públicos. El informe detecta también elementos de legislación y prácticas que afectan estos derechos y que, por lo tanto, deberían ser modificadas.

Estos informes regionales fueron complementados con documentos específicos para algunos países y sirvieron como base para un curso a distancia en el que participaron 70 sindicalistas latinoamericanos del sector público. Esta actividad sirve para apoyar la participación sindical en la compilación de respuestas del cuestionario sobre la aplicación de los Convenios 151 y 154, solicitada en 2013. Para organizar una capacitación sistemática en estos temas, desde finales de 2012 el grupo de trabajo regional y el CIF están desarrollando una Academia Regional de Libertad Sindical y Negociación Colectiva, cuya primera edición, dirigida a líderes sindicales, empresariales y de gobierno, será desarrollada en el último trimestre de 2013.

Siempre en el ámbito de la generación de conocimientos y para facilitar el aprendizaje institucional desde la historia, la OIT encargó un estudio sobre la situación de los derechos humanos fundamentales y sindicales en tiempo de las dictaduras militares en los países del Cono Sur, en el que se destaca la labor de restitución de los derechos desarrollada por el Comité de Libertad Sindical. Este estudio será publicado como parte del Proyecto del Centenario de la OIT, que documenta la rica historia de la organización con el horizonte de 2019, cuando se cumplirán sus primeros cien años de vida.<sup>5</sup>

En Argentina, la OIT preparó un documento sobre la evolución de la negociación colectiva en el periodo 2003-2011, destacando el muy importante crecimiento reciente de la cobertura, los nuevos contenidos y los desafíos pendientes en el proceso de revitalización de la negociación colectiva en el país.

La OIT presta también apoyo técnico y logístico a los países para generar espacios de diálogo que permitan resolver quejas y casos de manera interna. Es el caso, por ejemplo, de la Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante la OIT – CETCOIT – de Colombia, que en mayo de 2012 consiguió finalizar tres acuerdos laborales con el acompañamiento de la OIT, consiguiendo destrabar negociaciones colectivas importantes entre sindicatos y el sector público y también con la empresa privada.

---

5 <http://www.ilo.org/century/lang--en/index.htm>

En Colombia, la OIT ha comenzado en 2012, con apoyo del Departamento de Trabajo de Estados Unidos y del propio gobierno del país, un ambicioso programa de cooperación para apoyar al Ministerio del Trabajo y la inspección laboral, con el objetivo de eliminar el uso abusivo de la intermediación y otras modalidades contractuales que afectan los derechos de trabajadores y trabajadoras por impedir su sindicalización y la negociación colectiva.

En el marco del Acuerdo Tripartito suscrito en febrero de 2012 para facilitar la aplicación de los convenios número 87 y 98 en Panamá, una misión especial de la OIT en junio de ese año promovió el establecimiento de un mecanismo de tratamiento rápido de quejas, similar al existente en Colombia. Como fruto de la reunión se designó a un moderador que preparó un proyecto de procedimientos a ser aplicado en el país. La OIT continúa trabajando para la implementación de este sistema.

En Guatemala, en octubre de 2012 los constituyentes suscribieron un memorándum de entendimiento tripartito para la puesta en marcha del Programa de Trabajo Decente para la República de Guatemala 2012-2015. La primera prioridad destacada en este acuerdo es la promoción y cumplimiento de las normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo, tomando en consideración los comentarios de los órganos de control de la OIT con especial atención a la libertad sindical, la negociación colectiva, la lucha contra la impunidad y el respeto a las garantías del debido proceso y el derecho de defensa de todas las partes. En la segunda mitad de 2013 la Oficina prestará apoyo especial a Guatemala para la ejecución de este memorándum.

En Chile, para el mayor cumplimiento y aplicación de los principios y derechos de la libertad sindical y negociación colectiva, se brinda cooperación y asistencia, en especial a través del desarrollo de la campaña "Con más libertad sindical y negociación colectiva: todos ganamos", articulada con la regional de la Confederación Sindical de las Américas (CSA) y Federaciones Sindicales Internacionales (FSI's). En este marco, se ha prestado asistencia técnica organizaciones de trabajadores para, en el marco de la auto-reforma sindical, impulsar el cambio de estructura sindical por rama específica y mejorar la organización también en el sector informal.

Entre otras actividades significativas de la OIT en este campo se cuenta la asistencia técnica a la revisión de la legislación sobre negociación colectiva en Uruguay.

### 1.2.2 Empresas sostenibles

Con el objetivo general de apoyar la creación de empleos productivos y decentes en empresas de la región, la OIT ha desarrollado en 2012 y en los primeros meses de 2013 diversos instrumentos para el análisis de las políticas que favorecen o desestimulan la sostenibilidad empresarial. Esto incluye una serie de Notas OIT sobre políticas e instrumentos para la formalización de empresas, un estudio regional y varios análisis nacionales sobre cooperativismo y un documento conjunto, realizado con el Fondo Monetario Internacional, sobre crecimiento inclusivo en República Dominicana.

En enero de 2013, la Oficina para Actividades con Empleadores (ACT/EMP) y la Oficina Regional de la OIT publicaron el informe “El desafío de la promoción de Empresas Sostenibles en América Latina y el Caribe: un análisis regional comparativo”, que revisa los pilares de política que pueden transformarse en un obstáculo y los que favorecen la sostenibilidad empresarial y la generación de empleo productivo y digno. Este informe será complementado además por la realización de varios estudios nacionales durante 2013.

El trabajo regional incluyó además la promoción de herramientas y metodologías dirigidas a las empresas, especialmente aquéllas de menor tamaño. En este campo destaca la promoción del SIMAPRO (Sistema de Medición y Avance de la Productividad) más allá de México, donde su ejecución lleva varios años, en ingenios azucareros y otras industrias de Cuba, República Dominicana, El Salvador, Chile, Uruguay y países del Caribe. Por otro lado, a finales de 2012, la OIT apoyó el lanzamiento de una red social vinculada con la metodología IMESUN (Inicie y Mejore su Negocio, también conocida como SIYB, por su nombre original en inglés, *Start and Improve your Business*), que reúne a más de 200 capacitadores certificados (*Master Trainers*) y facilitadores de la metodología en varios países de la región, entre ellos Perú y Bolivia. Con esta herramienta, se facilita el acceso a información relevante sobre la metodología y a especialistas latinoamericanos en su aplicación, potencian-



do su difusión y uso.<sup>6</sup> La OIT desarrolla procesos de transferencia de estas metodologías a instituciones responsables de la formación profesional en varios países de la región, tanto en la zona andina como en América Central.

En abril de 2013 se desarrolló la “Academia Regional de Empresas Sostenibles” que reunió a más de 50 especialistas de 17 países de la región, provenientes del mundo sindical, empresarial y gubernamental. Esta capacitación, realizada con el CIF de Turín, destacó la importancia del diálogo social entre los interlocutores tripartitos para contribuir a generar estrategias favorables al desarrollo de empresas sostenibles y proporcionó a los participantes herramientas prácticas para el análisis y el diseño de medidas concretas de productividad y sostenibilidad empresarial.

Las iniciativas regionales emprendidas por el grupo temático se alimentan de experiencias ejecutadas a nivel nacional y, al mismo tiempo, informan proyectos específicos de cooperación técnica que generan resultados prácticos. A continuación se presentan algunos ejemplos.

- En Brasil, la OIT ha participado en discusiones para la preparación del decreto de marzo de 2012 que instituye el “Programa de Incentivo a la Innovación Tecnológica y Densificación de La Cadena Productiva de Vehículos Automotores” (INNOVAR-AUTO) y evaluará los impactos de ese programa sobre el mercado de trabajo del país. Además, participó de la creación de “Grupo de Trabajo Carbón Sostenible” y es parte de su coordinación. Finalmente, en colaboración con el CIF se lleva a cabo el “Curso de Desarrollo de las Cadenas Productivas”, con la participación de gestores públicos del Ministerio del Medio Ambiente y Servicio Forestal brasileños, pequeños empresarios y asesores técnicos.
- En abril de 2013 se promulgó la ley General de Cooperativas de Bolivia, que regula la constitución, organización, funcionamiento, supervisión, fiscalización, fomento y protección de las cooperativas en el país, identificándolas por sectores. La normativa crea además la Autoridad de Fiscalización y Control del Sistema Cooperativo. La OIT apoyó este proceso y trabaja además a nivel micro: se han adaptado los manuales de la metodología “My.COOP” a la realidad boliviana y se ha promovido una red de

6 [www.facebook.com/imesun.americas](http://www.facebook.com/imesun.americas)

formadores, conjuntamente con la Dirección General de Cooperativas, la Cooperativa Rural Eléctrica y el Centro Cooperativo Sueco.

- En Chile, la OIT ha preparado un estudio sobre la situación de los recicladores de base que derivó, a solicitud del Ministerio del Medio Ambiente, en la elaboración de una propuesta de política para su inclusión en el sistema nacional de gestión de residuos sólidos
- La OIT promueve encadenamientos productivos en cadenas de valor para incrementar la sostenibilidad de pequeñas empresas locales (por ejemplo, a través del programa *Better Work*, que se ejecuta en Haití y Nicaragua; o vinculando a empresas bananeras con recicladores para la reutilización de residuos plásticos en fincas de República Dominicana). En este contexto, en Haití se firmó un acuerdo para la creación de una mesa bipartita de diálogo en el sector textil que permitirá mejorar las relaciones entre empleadores y trabajadores de acuerdo con las normas internacionales del trabajo.
- También se estimula la competitividad y la sostenibilidad empresarial en el ámbito territorial, con un enfoque de desarrollo local, potenciando la cultura emprendedora y generando un entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenibles (simplificación de trámites, red de apoyo a PyMEs, consorcios de exportación, etc.). Un ejemplo exitoso se produjo gracias a un proyecto interagencial en la Región Brunca de Costa Rica. En la misma línea de articulación productiva local, se han elaborado estrategias de comercialización y complejos productivos en cuatro ciudades de Bolivia (La Paz, Tarija, Sucre y Santa Cruz), lo que permite a pequeños productores pasar gradualmente de una actividad informal a una formal. También se trabaja con el gobierno regional de Maule para la ejecución de una agenda de fomento y calidad del empleo en esta región de Chile, que combina diversos aspectos vinculados con la sostenibilidad empresarial a través del incremento de la productividad en el sector rural, con la mejora de las condiciones de trabajo (especialmente, salud y seguridad) y el empleo juvenil.
- La OIT promueve la adopción de prácticas social y ambientalmente responsables en empresas, a través de metodologías como SIMAPRO y también de manera general, por ejemplo instalando políticas de tolerancia

cero al trabajo infantil (es el caso de la Fundación del Azúcar de El Salvador).

- En 2012, OIT/Cinterfor y la Fundación Omar Dengo de Costa Rica, en el marco del proyecto Avanza, desarrollaron un programa informático que permite a las empresas aplicar indicadores de medición de la productividad en su gestión y vincularlos con material didáctico, basado en el SIMA-PRO. En el proyecto también se elaboraron cápsulas de auto-aprendizaje para cuatro de las competencias identificadas como claves en la economía del conocimiento y la innovación.

### *1.2.3 Administración del trabajo y legislación laboral*

El plan de acción del grupo temático sobre administración del trabajo y legislación laboral contemplaba la necesidad de avanzar simultáneamente en dos líneas: el fortalecimiento de los ministerios del trabajo y la inspección laboral y la modernización de la justicia laboral. Aunque se apunta a instituciones particulares, que incluso forman parte de distintos poderes del Estado, es necesario desarrollar actividades en estos dos frentes pues ambos contribuyen de manera decisiva a una aplicación más eficaz de las Normas Internacionales del Trabajo.

En el primer ámbito, el Taller sobre Administración e Inspección del Trabajo convocado por la Oficina Regional y el CIF en noviembre de 2012 permitió revisar las diversas tendencias y desafíos en los países de la región y generó un espacio para el intercambio de experiencias exitosas. Las sesiones abordaron los temas más importantes del sistema y funciones de la administración y la inspección del trabajo y su papel para la protección de los derechos fundamentales. El CIF desarrolla un programa continuo de administración y capacitación de trabajo que beneficia a muchas personas de la región.

En el ámbito nacional, se han realizado diversos progresos, algunos de los cuales se describen en los párrafos siguientes.

- En Perú, la OIT ha brindado asistencia técnica en la elaboración de un plan de capacitación del personal de la recientemente creada (enero de 2013) Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral-SUNAFIL.

Además está apoyando el proceso de puesta en funcionamiento de esta entidad mediante la elaboración de sus procedimientos.

- La OIT contribuyó a fortalecer el Servicio Público de Empleo de Ecuador a través de la conceptualización, construcción y puesta en marcha de una plataforma tecnológica para la vinculación oferta – demanda de empleo a nivel nacional, operada por la “Red Socio Empleo”, con enfoque de atención gratuita y preferente a grupos prioritarios tales como jóvenes, migrantes y personas con discapacidad. Se construyó una plataforma amigable y dinámica que permite el acceso y vinculación eficaz del buscador de empleo y del posible empleador, como un servicio público gratuito que además brinda información sobre el mercado laboral y sobre oportunidades de capacitación.
- El Ministerio de Justicia y Trabajo de Paraguay, con apoyo de la OIT, ha elaborado un proyecto de ley para la creación de un Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que pretende mejorar la vigilancia del cumplimiento de la legislación nacional, así como de los convenios y las normas internacionales ratificados. Este proyecto de ley cuenta ya con media sanción parlamentaria.
- En Guatemala, la OIT prestó asistencia técnica para la planificación de inspecciones focalizadas en el año 2013, así como para la actualización y reforma del reglamento de la Inspección General de Trabajo. En este sentido, se elaboraron manuales de procesos a partir de informes analíticos y críticos de los procedimientos actuales. Un ejercicio similar fue realizado en Costa Rica, donde se apoyó la utilización de una metodología nueva de planificación de las inspecciones, con objetivos y metas por región. También se realizaron en este país entrenamientos de jefes y coordinadores de inspección y análisis de modelos de gestión de cuatro oficinas locales.
- El Salvador elaboró un anteproyecto de Ley de Inspección del Trabajo así como un Anteproyecto de Código Procesal del Trabajo con apoyo de la OIT a finales de 2012.
- Con respecto al trabajo infantil, Perú aprobó un protocolo sectorial que amplía las competencias de los inspectores y ha puesto en marcha un proceso de mejora de capacidades. En Guatemala se incrementó el nú-

mero de inspectores y se han priorizado operativos en sectores peligrosos como construcción, piedra, minas y canteras, coheterías, agroindustria y manejo de desechos. En Argentina se ha desarrollado una aplicación informática que posibilita conocer la totalidad de los procesos y acciones derivados de la inspección, con el fin de contar con una base de datos ágil que permita visualizar el circuito desde la recepción de denuncia por trabajo infantil o adolescente irregular, hasta la sanción y el seguimiento por las áreas encargadas de dar respuesta a los derechos vulnerados. En Ecuador se continúa fortaleciendo el Sistema Nacional de Inspección Laboral (SINEL), que incorpora un módulo de recogida de información y reportes sobre fiscalización del trabajo infantil y al que se han incorporado módulos de discapacidad, primer empleo y salud y seguridad en el trabajo.

En cuanto a la modernización de la justicia laboral, el grupo de trabajo impulsó el diseño de un paquete audiovisual de capacitación y asistencia basado en experiencias de España y Chile, centrado en aspectos como la promoción de procesos orales, más rápidos y transparentes. Este paquete será publicado en Internet durante el año 2013. En este tema se realizó también una pasantía de magistrados de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Colombia a Chile para analizar el funcionamiento del sistema de audiencias orales. El grupo de trabajo prevé para la segunda mitad de 2013 la elaboración de un estudio sobre las buenas prácticas de los procesos de modernización y fortalecimiento de la justicia laboral realizados en América Latina en la última década.

A continuación se señalan algunos ejemplos de avances concretos.

- Con apoyo de la OIT, Nicaragua aprobó un nuevo Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social [Ley 815, promulgada el 31 de octubre de 2012]. El código plantea la solución oral de controversias jurídicas en el ámbito laboral y la simplificación de trámites, promoviendo la atención directa de los litigantes por parte de jueces especializados. En el caso de empleo subcontratado, se establece que se podrá demandar subsidiariamente a la empresa principal al sujeto intermediario de la contratación laboral. Además, contempla el procedimiento especial para la tutela de los derechos fundamentales en el trabajo con la posibilidad de solicitar una medida cautelar, lo que implicará la suspensión del acto impugnado.

do y la restitución de los hechos a la situación anterior de producirse la violación. El código instaura, también, el procedimiento especial para los conflictos jurídicos de naturaleza colectiva para solucionar los casos de afectación de intereses generales de un grupo genérico de trabajadores que versen sobre la aplicación o interpretación de una norma jurídica, convenio colectivo o práctica de la empresa. La aprobación fue celebrada tanto por funcionarios judiciales como por miembros del poder ejecutivo, trabajadores y empleadores.

- La justicia laboral de Trinidad y Tobago (*Industrial Court*) realizó a finales de 2012 una publicación con una compilación de resoluciones bajo su jurisprudencia durante el periodo 1965-1975, que será continuada con volúmenes sucesivos para las décadas siguientes. Este es un importante avance en la generación y difusión de conocimientos ya que, hasta ese momento, los resultados de los casos sólo eran conocidos por los litigantes. El avance es útil para actores del mundo del trabajo y para la administración en general, en la búsqueda de mejorar la aplicación de la legislación.

#### 1.2.4. Empleo y trabajo decente para la juventud

En junio de 2012, la OIT adoptó una Resolución a favor de una acción inmediata, renovada y específica dirigida a abordar la crisis del desempleo juvenil.<sup>7</sup> La Resolución propone un conjunto de medidas en cinco áreas: políticas macroeconómicas, empleabilidad, políticas del mercado laboral, desarrollo de la capacidad empresarial de los jóvenes y derechos.

Con este marco, el plan regional de trabajo definido en 2012 para América Latina y el Caribe planteó como objetivo la consolidación de una base de conocimientos sólida y práctica, alineada con los esfuerzos que la OIT realiza a nivel global. Con esta finalidad, la primera labor realizada fue la sistematización de los resultados de los 13 foros de empleo juvenil desarrollados en la región (12 nacionales y 1 subregional, para el Caribe) como preparación para el encuentro mundial que se realizó algunos días antes de la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2012.

<sup>7</sup> "La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción". Disponible en: [http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101stSession/texts-adopted/WCMS\\_187080/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/101stSession/texts-adopted/WCMS_187080/lang-es/index.htm)

En segundo lugar, el equipo regional preparó un portafolio de iniciativas de cooperación técnica que incluye proyectos regionales, sub-regionales y nacionales vinculados con el trabajo decente para la juventud. Estas iniciativas fueron presentadas a una conferencia de donantes en Ginebra a principios de 2013. Asimismo, en noviembre de 2012 se publicó un boletín conjunto OIT-CEPAL con datos de coyuntura, centrado en el empleo juvenil.

El equipo está trabajando además para documentar políticas nacionales y experiencias innovadoras en materia de políticas y marcos regulatorios que promueven el trabajo decente y la empleabilidad de los jóvenes en la región. Los documentos serán integrados en la Plataforma Mundial de Conocimientos sobre Empleo Juvenil que estará operativa a finales de 2013.<sup>8</sup> El análisis de políticas formará parte de un nuevo informe regional sobre trabajo decente y juventud, que será debatido en una reunión tripartita en el último trimestre de este año. Como parte de la generación de conocimientos se realizó también una meta-evaluación de políticas y programas de empleo juvenil (ver recuadro 2).

Durante el año 2012 se reactivó el Grupo Interagencial de Juventud de América Latina y el Caribe, integrado por representantes de las principales organizaciones del Sistema de Naciones Unidas.<sup>9</sup> El grupo desarrolló un plan de acción que contiene una sección liderada por la OIT relativa al empleo y el espíritu empresarial, con el objetivo de asegurar un trabajo decente, un ingreso digno, reducción de la pobreza, desarrollo sostenible e inclusión social para la juventud de la región. Este plan permitirá la creación de sinergias y el establecimiento de programas conjuntos sobre el tema, potenciando el efecto de la asistencia de la OIT.

8 Se han documentado experiencias de veinte países de la región para ser incluidas en la plataforma: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

9 El grupo interagencial de juventud para América Latina y el Caribe es coordinado por el Fondo de Población de Naciones Unidas e integrado además por PNUD, FAO, UNESCO, ONU Mujeres, CEPAL, UNICEF y la OIT.

## Recuadro 2: Meta-evaluación de programas de empleo juvenil en América Latina y el Caribe

Este proyecto, llevado a cabo por la OIT en 2012, tuvo como objetivo identificar las principales conclusiones, recomendaciones, lecciones aprendidas y buenas prácticas extraídas de 47 informes de revisiones y evaluaciones de programas de fomento del empleo juvenil apoyados por la OIT y otras agencias de cooperación y organismos multilaterales en la región en el período 2003 – 2012. El análisis señala que la mayor parte de las evaluaciones no identifica impacto, pero sí permiten detectar los factores críticos que explican el éxito o fracaso de iniciativas de empleo juvenil. Estos factores están vinculados al *contexto* (bonanza económica, calidad de la educación básica y las instituciones de formación profesional, legislación laboral favorable y compromiso político); al *diseño* de los programas (definición precisa de problemas y población objetivo, capacitación en habilidades blandas para el trabajo, participación de jóvenes en la formulación de la estrategia); a los *socios* (formación a cargo de empresas en sus propias instalaciones, con experiencia en formación de recursos humanos, e instituciones especializadas en la promoción del autoempleo); a sus *beneficiarios* (mayor participación de mujeres, motivación y capital social de participantes); y a la *gestión* (estabilidad del equipo, toma de decisiones con base en criterios técnicos y no políticos, inclusión de programas dentro de la estructura del Ministerio de Trabajo y su integración con otros programas similares y organismos relevantes en temas de empleo juvenil, participación de los jóvenes, interlocutores sociales, ONG y la comunidad en general en la ejecución).

Finalmente, se está avanzando de manera significativa en la realización de cinco encuestas sobre la transición escuela – trabajo (en Brasil, Jamaica, El Salvador, Colombia y Perú), realizadas en el marco del proyecto mundial *Work4Youth*.

Estas iniciativas regionales son complementadas por productos y resultados nacionales, de los que se ofrecen a continuación algunos ejemplos.

- En México, la OIT ha participado en un proceso amplio de consulta sobre las necesidades sociales, económicas y culturales de la juventud, coordi-



nando una mesa de trabajo sobre empleo. Las recomendaciones de este proceso, que llegó a un consenso denominado “Agenda de las Juventudes: los jóvenes proponen”, son estudiadas por el nuevo gobierno para el desarrollo de políticas públicas.

- Brasil es el único país en América Latina que tiene una Agenda de Trabajo Decente para la Juventud<sup>10</sup>, dirigida específicamente a las demandas y necesidades de los jóvenes, elaborada y consensuada en forma tripartita. Las actividades de la OIT durante 2012 y 2013 se enfocaron a la diseminación de la Agenda y a la inclusión de su contenido en la discusión de la Conferencia Nacional de Empleo y Trabajo Decente realizada en 2012.
- En Argentina, la OIT colabora con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para el fortalecimiento de su capacidad de análisis, evaluación y revisión de las políticas de empleo juvenil, en particular el programa “Jóvenes con más y mejor trabajo” que se encuentra en una fase de expansión, en articulación con otros ministerios y con empresas.
- En Uruguay, a partir del Foro Nacional Tripartito sobre Empleo Juvenil organizado por la OIT junto con organizaciones de trabajadores, empleadores y gobierno (marzo de 2012), se inició un proceso de consultas tripartitas que llevó a la elaboración de un Proyecto de Ley de Empleo Juvenil, que ha sido enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento Nacional. La OIT apoya en este país un espacio de coordinación interinstitucional en materia de formación profesional, integrado por varios ministerios, la Universidad de la República y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional. Dicho espacio ha avanzado en acuerdos tendientes a una mejor articulación de la oferta formativa y la certificación de competencias laborales con un enfoque sectorial.

### 1.2.5 *Protección social*

La OIT ha desarrollado una estrategia “bidimensional” de extensión de la protección social, que incluye la promoción de pisos mínimos (piso de protección social, o PPS) que permitan universalizar prestaciones básicas y, simultáneamente, la mejora de la calidad y cantidad de las prestaciones, en línea con el

10 <http://www.oitbrasil.org.br/content/agenda-nacional-de-trabalho-decente-para-juventude>

Convenio 102, sobre la seguridad social. Esta estrategia fue elaborada en el marco de la iniciativa sobre PPS de la Junta de Jefes Ejecutivos para la Coordinación del Sistema de Naciones Unidas y la Recomendación 202 de la OIT.

Con esta finalidad, la OIT, en coordinación con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), convocó a una primera reunión de trabajo interagencial en agosto de 2012. Como fruto de esta reunión se conformó un grupo de trabajo con representantes de las principales agencias del Sistema de Naciones Unidas, coordinado por la OIT y OPS. Además, se llegó a un consenso sobre una hoja de ruta para el trabajo conjunto con relación a la iniciativa del PPS. En este plan, entre otras iniciativas, se incluyó una reunión de alto nivel con relación al PPS, de rango ministerial, prevista para agosto de 2013 en Lima, Perú. En esta oportunidad se discutirá un informe regional que está siendo elaborado por la OIT, con insumos y estadísticas de todas las agencias, y se buscará avanzar en la definición de estrategias para la aplicación y ejecución efectiva de las políticas de protección social en la región.

El grupo de trabajo interagencial del PPS se reunió nuevamente en Brasilia en diciembre de 2012 con el objeto de avanzar en la estructura de contenidos del informe regional y para determinar los países donde el grupo de trabajo del PPS focalizará su intervención, la política de comunicación y socialización del PPS, la proyección de la reunión de alto nivel en Lima y las estrategias de formación que podrían complementar los esfuerzos interagenciales descritos. Con respecto a este último punto, se prevé coordinar una actividad de formación a distancia que fortalecería las líneas estratégicas para la ejecución de las políticas del piso.

Simultáneamente, se ha continuado prestando apoyo a países de la región en varios campos. Fruto de esta colaboración se han desarrollado propuestas para la extensión y/o mejora de los sistemas existentes e incluso se han generado iniciativas nuevas. Los siguientes son algunos ejemplos de resultados obtenidos.

- En Perú se ha realizado un estudio financiero actuarial de la institución gestora de la seguridad social, EsSalud, que permitió determinar una prima media global de aportación del régimen contributivo de la seguridad social en salud que garantice la sostenibilidad económico-financiera del Seguro Social de Salud. Con esto, es posible identificar y promover me-

didadas financieras necesarias para mantener el equilibrio presupuestario de EsSalud y proponer políticas orientadas a mejorar su rol asegurador-financiador.

- En los países de Centroamérica, la OIT ha proporcionado insumos técnicos para propuestas en marcha de reforma de distintos elementos de los regímenes de protección, en especial para mejorar el Régimen Especial de Salud de las Trabajadoras Domésticas en El Salvador, el sistema de pensiones del Instituto Nicaragüense de la Seguridad Social y la extensión de cobertura de la protección social en República Dominicana.
- Producto de la cooperación sur-sur establecida desde la región, un proyecto financiado por Brasil, con participación activa de organizaciones de trabajadores y empleadores, preparó tres estudios con escenarios diversos para la introducción de un sistema de pensiones para funcionarios públicos en Timor Leste, el primero desde su independencia. Posteriormente, la OIT asistió técnicamente en la elaboración de la legislación sobre el tema que fue aprobada en enero de 2012 y reglamentada en mayo de ese año. La OIT financió un consultor de largo plazo para la implementación del sistema y la capacitación de los miembros de la administración durante la segunda mitad de 2012. El sistema está funcionando plenamente en Timor Leste y se planea su pronta extensión a trabajadores y trabajadoras del sector privado.

### *1.2.6 Salud y seguridad en el trabajo*

El Convenio núm. 187 y la Recomendación núm. 197, aprobados en 2006 por la Conferencia Internacional del Trabajo, desarrollan el marco promocional de la salud y seguridad en el trabajo (SST). Estas normas, completando lo establecido por el Convenio núm. 155 de 1981, incluyen cuatro conceptos principales para mejorar el funcionamiento y la gobernanza en esta materia y para avanzar en la construcción de una cultura preventiva: 1) el sistema nacional de SST, es decir, el marco legal e institucional; 2) la política nacional de SST, como una declaración tripartita de principios y compromisos; 3) el perfil nacional de SST, que analiza la situación de la SST en el país; y 4) el programa nacional de SST, con objetivos, metas, actividades e indicadores.

La asistencia de la OIT se orienta a la definición de estos elementos. El plan regional desarrollado en 2012 se centró en el fortalecimiento de materiales de capacitación, especialmente a través de la traducción al español y al portugués del plan de formación denominado “*Desarrollo de Programas Nacionales de Seguridad y Salud en el Trabajo*”. Estos materiales han sido utilizados y difundidos en talleres subregionales y nacionales (para el cono sur, en junio de 2012, en Santiago; en Perú, en noviembre de 2012, con el Consejo Nacional de SST), obteniéndose aportes de los constituyentes para mejorar capacitaciones futuras y con consecuencias directas, como se detalla más adelante.

El esfuerzo regional también incluyó un encuentro regional dirigido a organizaciones de trabajadores en julio de 2012 (conjuntamente con ACTRAV y el CIF) y la discusión de los principios generales de la SST en una reunión regional tripartita de diálogo social y en la Academia Regional de Inspección del Trabajo celebrada en Lima en noviembre de 2012. Asimismo, con apoyo del Departamento de Actividades Sectoriales de la sede se llevó a cabo un curso sobre SST en el sector de la construcción, caracterizado por sus altas tasas de siniestralidad, en Paraguay.

En el Caribe, los esfuerzos de la OIT se dirigieron a la capacitación de los constituyentes, incluyendo la preparación de materiales específicos en sectores como la minería, el turismo y la silvicultura. Además se puso énfasis especial en la sensibilización, sobre todo a través del apoyo a la celebración de diversas actividades en el marco del Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo (28 de abril). Se realizaron diversas actividades subregionales para la capacitación de inspectores de trabajo y para el debate de temas clave, como la vinculación entre productividad, protección social y SST. El gran número de países del Caribe donde se ejecutaron actividades específicas sobre el tema -Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas Suriname y Trinidad y Tabago- demuestra su prioridad para el Caribe.

En los últimos años, muchos países de América Latina están adoptando progresivamente este enfoque estratégico de la OIT para la SST, mostrando progresos en la forma de gestionar la SST a nivel nacional. Argentina completó su estrategia nacional del año 2010 con una “Política Nacional de Salud y

Seguridad de los Trabajadores y del medio Ambiente de Trabajo”, aprobada en noviembre de 2012 por los integrantes de la Comisión Técnica del Consejo Consultivo Permanente de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, de carácter tripartito. Brasil, por su parte, aprobó mediante decreto de 7 de noviembre de 2011 su Política Nacional de SST, que fue adoptada tripartitamente en el seno de la Comisión Tripartita de Salud y Seguridad en el Trabajo creada en 2008. Este proceso culminó en abril de 2012 con la aprobación del Plan Nacional de SST de Brasil y continuará con la preparación de un perfil nacional, con asistencia de la OIT.

En Chile, con la creación de un Consejo Ministerial de Seguridad y Salud en el Trabajo y un Consejo Consultivo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo se emprendieron procesos de revisión y actualización normativa y de mejora de la fiscalización. Durante 2012, la OIT organizó diversas actividades en apoyo al diseño de la primera política y el primer Programa Nacional de Seguridad y Salud, que se encuentran en proceso de elaboración. En Paralelo, se han desarrollado programas específicos para la reducción de riesgos laborales en el sector de la construcción y directrices específicas sobre sistemas de gestión en empresas afectadas por sílice.

En México, la OIT ha prestado apoyo institucional para la consolidación de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, instancia tripartita de ámbito nacional. Como fruto de la cooperación, se ha realizado una actualización de normas y de la tabla de enfermedades del trabajo y se ha incluido el tema en el sistema educativo y técnico-profesional. Con el apoyo del programa SIMAPRO de la OIT, la industria azucarera ha adoptado dos nuevos estándares sobre SST, se han consolidado mapas de riesgos y se han puesto en marcha planes de acción para reducirlos en los ingenios participantes. Finalmente, con la participación de la OIT, se ha adoptado un nuevo estándar de competencia laboral para inspectores que incluye la SST.

En Barbados, las actividades de apoyo técnico y consulta de la OIT contribuyeron a la proclamación, el 1 de enero de 2013, del Acta sobre Salud y Seguridad en el Trabajo. La OIT contribuyó, durante la última parte de 2012, a la realización de eventos promocionales de la nueva legislación, con la finalidad de facilitar la aplicación inmediata de las principales medidas allí establecidas en los lugares de trabajo.

### 1.2.7 Pobreza, desigualdad y género

Esta prioridad apunta a la adopción en la región de estrategias para la mejora de las condiciones de trabajo de las poblaciones más vulnerables, como una contribución desde el ámbito laboral para la reducción de la pobreza y la desigualdad. El enfoque de género es un elemento esencial de estas estrategias, ya que persisten patrones de inequidad que afectan especialmente a las mujeres de la región y generan la “feminización” de la pobreza.

Durante 2012, el grupo de trabajo a cargo de esta prioridad avanzó en el análisis sobre el impacto de las políticas de empleo en la igualdad de género, en la promoción del Convenio 189 sobre trabajo doméstico y en la atención a grupos particularmente vulnerables, incluyendo niños y niñas, pueblos indígenas y población con VIH/SIDA.

En cuanto a género y empleo, la OIT ha desarrollado –en algunos casos en asociación con la Organización de Estados Americanos– auditorías de género de instituciones públicas –sobre todo Ministerios de Trabajo– y organizaciones de trabajadores, con el objetivo de mejorar las condiciones de igualdad. Asimismo, se ha avanzado en la preparación de un informe regional conjunto con ONU Mujeres, PNUD, CEPAL y la FAO, sobre políticas para mejorar el acceso y la calidad de los empleos de las mujeres, que será publicado en la segunda mitad de 2013. Este informe incluye un análisis sobre los efectos de los modelos de crecimiento de la región en los indicadores de desigualdad, generales y de género, y una descripción de medidas de política ensayadas para abordar las desventajas que enfrentan las mujeres en el espacio laboral.

En marzo de 2013 se adoptó en Brasil la tercera edición del Plan Nacional de Políticas para las Mujeres, que incluye un capítulo específico sobre igualdad en el mundo del trabajo y autonomía económica. Este capítulo, sobre el que la OIT brindó apoyo técnico a la Secretaría de Políticas para las Mujeres, contempla acciones relacionadas con los convenios 156 y 189. La OIT presta apoyo, también, para la erradicación de la discriminación por motivos raciales y étnicos en el mundo del trabajo.

Es muy significativa la labor realizada en 2012 por la OIT para la promoción del Convenio 189 sobre trabajadoras domésticas, que ha llevado a la primera ratificación en el mundo (Uruguay), seguida por otras (Nicaragua, Bolivia y

Paraguay<sup>11</sup>). Esto ha dado lugar a progresos significativos en la revisión legislativa en Chile sobre la jornada laboral de trabajadores domésticos y en la negociación colectiva en Uruguay.

Las actividades para la ratificación han sido múltiples, en toda la región, y continuarán en los próximos meses. Por ejemplo, la OIT desarrolló estudios sobre implicaciones normativas del Convenio y campañas de promoción en Bolivia, apoyando al Ministerio de Trabajo y a la Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar. En Brasil, se colabora con la Secretaría de Política para las Mujeres y la Secretaría de Promoción de la Igualdad Racial del Ministerio del Trabajo y Empleo, así como con organizaciones de trabajadoras domésticas. En Chile se desarrollan actividades con el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de la Mujer y la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades para la elaboración de propuestas consensuadas de equiparación de derechos, estudiando las demandas de las organizaciones de trabajadoras domésticas.

En Costa Rica se da apoyo a la Asociación de Trabajadoras Domésticas y a organizaciones sindicales para promover la afiliación de trabajadoras del hogar. En México se trabaja con los constituyentes y se ha avanzado en la sensibilización de parlamentarios sobre la importancia de la ratificación. En Nicaragua la OIT prestó asistencia técnica a la Asamblea Nacional para la ratificación. En Perú se han elaborado materiales y se han promovido alianzas entre organizaciones no gubernamentales y sindicatos para la realización de acciones conjuntas. En Paraguay, la OIT implementa un proyecto denominado "Haciendo del trabajo decente una realidad para las trabajadoras domésticas", consistente en la mejora de las condiciones de trabajo y la expansión de la cobertura de la seguridad social. En Uruguay, además de dar apoyo técnico para la tramitación de la ratificación del Convenio, la OIT realizó talleres para el fortalecimiento institucional del Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas y la Liga de Amas de Casa. Se apoya además al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para mejorar la legislación sobre trabajo doméstico y su correcta implementación, incluyendo la promoción de un debate tripartito sobre el sistema nacional de cuidados.

---

11 El depósito del instrumento de ratificación del Convenio 189 por parte de Paraguay fue realizado en mayo de 2013, por lo que no se refleja en la tabla 1 (sección 1.3).

En lo que se refiere al trabajo con grupos vulnerables, la OIT ha continuado con la ejecución de dos grandes programas regionales, uno dirigido a pueblos indígenas con énfasis en la promoción del Convenio 169 (PRO169) y el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).

El PRO169 avanzó en la elaboración de planes específicos con gobiernos y representantes de pueblos indígenas para avanzar en el reconocimiento de derechos en Paraguay, Perú y Guatemala. El derecho a la consulta es uno de los elementos centrales del debate público. El proyecto de la OIT se ha enfocado en la revisión del marco normativo (modelo de Perú) y en la elaboración de guías metodológicas, en la sensibilización sobre el Convenio 169 y en la capacitación. En Paraguay, se apoyó la operación regular de la Comisión Nacional para la Promoción de los Derechos Fundamentales, que es ampliada cuando discute temas vinculados con los pueblos indígenas, en especial sobre la erradicación del trabajo forzoso en la región del Chaco. Es importante notar también que Brasil inició en 2012 el proceso de reglamentación del proceso de consulta previa, en el que la OIT participa –a través de su Oficina en Brasilia- brindando asistencia técnica.

Con respecto al trabajo infantil, se han logrado avances en la integración del objetivo de prevención y erradicación en políticas de desarrollo, como en el caso de Perú, donde el Programa JUNTOS lleva a cabo en 2013 una iniciativa piloto sobre trabajo infantil en el sector rural. En Colombia, el Ministerio de Energía y Minas, en el marco de la estrategia de formalización del sector, inició un programa de prevención y erradicación del trabajo infantil en cinco municipios. En Honduras, el Programa de Transferencias “Bono 10mil”, incluyó un objetivo específico encaminado a la prevención y erradicación del trabajo infantil. En Nicaragua, se incorporaron indicadores sobre trabajo infantil al Plan Nacional de Desarrollo 2012-2016, lo que permitirá integrar el tema en el sistema de bienestar social del país. El Salvador aprobó para el periodo 2012-2014 una inversión pública de más de diez millones de dólares en línea con la Hoja de Ruta para hacer un país libre de trabajo infantil y sus peores formas. En México, la nueva administración inició el proceso para avanzar en la ratificación del Convenio 138 y se aprobó una lista de trabajos peligrosos, como parte de la reforma del código del trabajo, en diciembre de 2012.

La descentralización de las políticas públicas sobre trabajo infantil exhibe avances en la región. En Argentina, la acción de las Comisiones Provinciales



se consolida a través de alianzas público privadas, especialmente en el sector agrícola, para realizar investigaciones y ofrecer servicios directos a familias. En Uruguay se creó el cuarto comité local de prevención y erradicación del trabajo infantil. En Colombia, el Ministerio de Trabajo amplía el proceso de descentralización con la suscripción de acuerdos de corresponsabilidad en 200 municipios. En Brasil se creó el Foro Municipal de Várzea Grande para la protección de los derechos humanos, que incluye el tema de trabajo infantil, y el Ministerio de Trabajo lanzó plan para combatir el trabajo infantil en los 19 municipios del Estado de Mato Grosso, con acciones de inspección y asistencia social. En Paraguay, Encarnación se convirtió en la primera ciudad del país en declararse libre de trabajo infantil en el sector de basurales. En El Salvador, quince municipios desarrollan una estrategia que articula el diseño e implementación de las políticas municipales de protección a la infancia con acciones de sensibilización y un sistema de monitoreo local del trabajo infantil.

Finalmente, en lo que respecta a las personas afectadas por el VIH/SIDA, la OIT ha apoyado la implementación de una política nacional tripartita en el sector del transporte en Chile, implicando de manera directa a empresas que van a capacitar a su personal en prevención, derechos y erradicación de la homo/transfobia. La OIT está trabajando en este mismo sector en Bolivia y Paraguay. Asimismo, se ha avanzado en el fortalecimiento de los actores sociales en países de Centroamérica, con la formación de inspectores del trabajo en Guatemala, el desarrollo de un programa sobre VIH en el sector maquilador de Honduras y el diseño de una política para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica.

### 1.3 Otros avances destacados

Además del trabajo en el contexto de los grupos temáticos resumido en la sección anterior, la OIT ha continuado desarrollando programas y proyectos en otras áreas esenciales de la agenda de trabajo decente.

En primer lugar, la Oficina ha continuado promoviendo la ratificación y aplicación de los convenios internacionales del trabajo. Durante 2012 y 2013 (hasta el mes de abril), se registraron once nuevas ratificaciones de nueve países de la región (tabla 1).

**Tabla 1.** Ratificación de Convenios de la OIT durante 2012 y 2013 (hasta abril)

País	Convenio	Fecha
Saint Kitts y Nevis	MLC - Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006	21 febrero 2012
Honduras	C127 - Convenio sobre el peso máximo, 1967 (núm. 127)	13 abril 2012
Uruguay	C189 - Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)	14 junio 2012
Granada	C155 - Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)	26 junio 2012
Honduras	C144 - Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)	12 junio 2012
Guyana	C155 - Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)	17 septiembre 2012
Honduras	C102- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)	1 noviembre 2012
Nicaragua	C189 - Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)	10 enero 2013
El Salvador	C149 - Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 149)	30 enero 2013
Ecuador	C156 - Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156)	8 febrero 2013
Bolivia	C189 - Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)	15 abril 2013

En segundo lugar, el diálogo social es la piedra angular de todas las iniciativas de la OIT, tal como se aprecia en la descripción de avances de la sección anterior. Para fortalecer el diálogo, la Oficina ha continuado promoviendo el desarrollo de Programas de Trabajo Decente por País (PTDP), que durante 2012 ha dado lugar a procesos y documentos en Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Panamá y Argentina. Este último caso es muy significativo

pues se trata del tercer programa consecutivo, consensuado de manera tripartita, que cuenta con un grupo de seguimiento en el que organizaciones de trabajadores, organizaciones de empleadores, gobierno y OIT revisan sistemáticamente los progresos realizados. Con ocasión de la visita del Director General a Buenos Aires en febrero de 2013 se realizó una presentación del balance del PTDP 2008-2011 y de los lineamientos del programa 2012-2015. Otro ejemplo positivo de diálogo es el funcionamiento de la mesa tripartita de seguimiento del PTDP de Chile.

En Brasil tuvo lugar en agosto de 2012 la primera Conferencia Nacional de Empleo y Trabajo Decente, que contó con la participación de todos los estados de la federación, representantes de empleadores y trabajadores, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos. Se discutieron más de 600 propuestas con la finalidad de comenzar a definir una política nacional de empleo y trabajo decente. La OIT ha participado en todo el proceso que derivó en la Conferencia. Durante el evento, prestó asistencia técnica en las reuniones de la Comisión Organizadora Nacional y en varias subcomisiones, así como para la elaboración de documentos de discusión. Finalmente, la OIT elaboró también un plan de monitoreo del Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente con el objetivo de informar las discusiones que derivarán en la política nacional.

En Bolivia se suscribió un Acuerdo Marco Interinstitucional Tripartito para difundir los derechos y obligaciones en las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores en diversas actividades agrícolas y ganaderas, incluyendo la eliminación gradual de la explotación del trabajo infantil, la discriminación y el trabajo forzoso.

El diálogo social no es eficaz sin organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores fuertes y con capacidad de incidencia en las políticas. La Oficina ha continuado trabajado de manera significativa para incrementar las capacidades de estas organizaciones en todos los países de la región tanto en una dimensión interna o institucional (procesos de auto-reforma sindical<sup>12</sup>; fortalecimiento de capacidad estratégica y para la provisión de servi-

12 En abril de 2013 finalizó el proyecto de la OIT de apoyo a procesos de auto-reforma sindical en la región. El proyecto contribuyó a diseñar o actualizar 22 programas o procesos de auto-reforma en siete países de la región, de acuerdo con prioridades estratégicas de la Confederación Sindical de las Américas. Además, se capacitaron 500 dirigentes sindicales en temas vinculados con la auto-reforma y las auditorías de género.

cios en gremios empresariales, por ejemplo sobre prestación de servicios para facilitar la inclusión laboral de personas con discapacidad), cuanto a su capacidad de incidencia en los debates de política en temas específicos (seguridad social, empleo juvenil, trabajo infantil, etc.).

Los resultados específicos de la cooperación de la OIT en los diecinueve resultados del Programa y Presupuesto será objeto de desarrollo en el Informe de Aplicación 2012-2013. Estos resultados son conseguidos de diversos modos: por la asistencia directa de los Equipos de Trabajo Decente, con la intervención de proyectos de cooperación técnica y mediante la colaboración inter-institucional, por ejemplo a través del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en Formación Profesional -OIT/Cinterfor- (recuadro 3) y el Sistema de Información Laboral de América Latina y el Caribe (SIALC), que continúa proporcionando información actualizada y análisis de coyuntura sobre la realidad del mundo de trabajo en América Latina y el Caribe, tanto mediante información en línea como a través de la publicación más emblemática de la OIT para la región, el Panorama Laboral.

### **Recuadro 3:** OIT/Cinterfor: una red de cooperación horizontal para la promoción de la formación profesional

OIT/Cinterfor ha continuado promoviendo la gestión de conocimientos de avanzada sobre formación profesional a través de la cooperación Sur-Sur y el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación. La red de OIT/Cinterfor está compuesta por 67 instituciones de varios países de América Latina y el Caribe, España y, desde 2012, Cabo Verde (a través del Instituto de Empleo y Formación Profesional). El centro ha renovado su plataforma de gestión del conocimiento que contiene recursos didácticos, estándares de competencias, experiencias, buenas prácticas, perfiles de especialistas y comunidades de aprendizaje que se actualizan continuamente. La plataforma recibió en 2012 más de 230.000 visitantes únicos de 178 países.

OIT/Cinterfor desarrolla actividades conjuntas entre distintos miembros de su red para el intercambio de conocimientos y el desarrollo de capacidades. Entre las iniciadas en 2012, destaca el trabajo alrededor de la prospectiva de la formación profesional, en el que se analiza el modelo del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil y su posible aplicación en instituciones similares de América Central. En el marco de esta iniciativa se está realizando un primer estudio prospectivo para el sector de la construcción y se lanzará una red de especialistas en prospectiva ocupacional y tecnológica con quienes resulten capacitados, para actuar como multiplicadores. Los resultados serán presentados en la 41<sup>o</sup> Reunión de la Comisión Técnica de OIT/Cinterfor en julio de 2013.



# 2 Perspectivas

El trabajo de la OIT en la región en los próximos años se encuadrará dentro de las prioridades establecidas en el Programa y Presupuesto para 2014-2015, tomando como eje prioritario las ocho esferas de importancia decisiva que se describen en la Tabla 2, similares a los temas prioritarios identificados por los constituyentes de América Latina y el Caribe para la región. El trabajo será desarrollado también por grupos interdisciplinarios, sede-terreno. La primera sección de este capítulo señala la manera en que la programación regional puede adecuarse a estas nuevas condiciones.

Las perspectivas de trabajo de la OIT en la región para el futuro inmediato y su orientación estratégica debe considerar los problemas críticos de América Latina y el Caribe, especialmente la persistencia de patrones de desigualdad –tanto de ingresos como de acceso a servicios y protección, o incluso en el disfrute de derechos- y de informalidad. Esto pone de manifiesto la importancia de las instituciones laborales y el rol del mercado de trabajo,<sup>13</sup> así como la trascendencia de articular mejor las políticas económicas, fiscales, sociales y laborales para avanzar en un modelo de crecimiento con empleo de calidad e inclusión social, definiendo metas para el desarrollo sostenible.

En octubre de 2014 se desarrollará en Perú la 18<sup>ava</sup> Reunión Regional Americana de la OIT en la que representantes de los constituyentes de los países de la región debatirán el estado actual de América Latina y el Caribe, pro-

13 “Otro aprendizaje importante que debe seguir desarrollándose es que, durante la década pasada, concomitantemente con la mejora de los indicadores laborales, muchos países de la región fortalecieron su institucionalidad laboral (...) Sin embargo, persisten serios déficits en la institucionalidad laboral y hay varias deudas pendientes en materia de regulación de los mercados laborales, así como importantes sesgos de género y edad, y sectores significativos de trabajadores no cubiertos por normas laborales fundamentales. El modelo “dual” que existe en la región es un obstáculo central para facilitar la apropiación de ganancias de productividad por parte de los trabajadores de menores ingresos y para romper la barrera entre los trabajadores formales e informales, que después se traslada a la protección social. La institucionalidad laboral debe entonces diseñarse de manera que se creen y potencien círculos virtuosos entre aumentos de productividad y calidad del empleo.” CEPAL (2013): *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20. Versión preliminar presentada a la Conferencia realizada en Bogotá del 7 al 9 de marzo de 2013; párrafo 83.

porcionando insumos imprescindibles para afinar las estrategias de apoyo de la OIT.

## 2.1 Reforma, prioridades y estrategias

El programa de reforma orgánica en la Oficina iniciado en octubre de 2012 por el nuevo Director General tiene como objetivo principal mejorar la eficiencia y la calidad del gasto, especialmente en aquellas áreas en las que las iniciativas de la OIT son más relevantes, útiles para sus constituyentes y con mayor impacto. Eso se traduce en el establecimiento de prioridades estratégicas en todos los ámbitos, mundial, regional y nacional, así como en la definición de procedimientos de trabajo y asignación de recursos basados en estas prioridades.

En América Latina y el Caribe, las prioridades nacionales son establecidas en los Programas de Trabajo Decente por País y en las programaciones de cada bienio. A nivel regional, las prioridades definidas a comienzos de 2012 –cuyo progreso se explica en la sección anterior– continúan vigentes. Lo mismo es aplicable a la modalidad de trabajo mediante grupos multidisciplinarios, temáticos, con especialistas y coordinadores de proyectos situados en los distintos Equipos de Trabajo Decente de la región y en los departamentos técnicos de la sede.

En las propuestas del Programa y Presupuesto del Director General para 2014-2015 se definen ocho *esferas de importancia decisiva*, en cuyo marco se determinarán actividades prioritarias para la Oficina, de ámbito mundial. Estas esferas –resumidas en la tabla 2, a continuación– abarcan distintos resultados del Marco de Políticas y Estrategias 2010-2015 y poseen múltiples puntos de contacto entre ellas. El diálogo social, la participación activa de los constituyentes de la OIT, las normas internacionales del trabajo y la igualdad de género son elementos transversales y definitorios de la estrategia de la OIT en todas las esferas.



**Tabla 2.** Esferas de Importancia Crítica para la OIT

Esfera	Aspectos clave
Promoción de más y mejores empleos para un crecimiento incluyente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respuesta a las crisis y las transiciones</li> <li>• Nivel y composición de la inversión</li> <li>• Promoción de condiciones propicias para el desarrollo empresarial y el crecimiento</li> <li>• Combinación de políticas macroeconómicas con repercusiones en el empleo</li> <li>• Políticas e instituciones para el desarrollo de competencias profesionales</li> <li>• Correspondencia entre oferta y demanda de empleo</li> <li>• Financiación de la protección social</li> <li>• Legislación e instituciones para la protección del empleo y las condiciones de trabajo</li> <li>• Función y determinación de los salarios</li> </ul>
Empleos y desarrollo de las competencias profesionales para los jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas macroeconómicas de apoyo al empleo juvenil</li> <li>• Fomento de un entorno propicio para las empresas sostenibles, a fin de tender puentes entre la formación y el mundo del trabajo</li> <li>• Programas de aprendizaje de calidad basados en el diálogo social</li> <li>• Desarrollo de la iniciativa empresarial de los jóvenes</li> </ul>
Establecimiento y extensión de los pisos de protección social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concepción y puesta en práctica de pisos de protección con base en el diálogo social</li> <li>• Coordinación de políticas sociales y económicas para la reducción de la vulnerabilidad y la promoción de empleo formal y decente</li> <li>• Sostenibilidad de la protección social en el marco de políticas fiscales adecuadas, mediante el fomento de las competencias profesionales, la empleabilidad, la iniciativa empresarial, las empresas sostenibles y el análisis económico</li> </ul>
Productividad y condiciones de trabajo en las PYME	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entorno normativo</li> <li>• Mejora de competencias profesionales</li> <li>• Condiciones de trabajo, con énfasis en la seguridad y salud</li> <li>• Protección social</li> <li>• Formalización de las PYMES</li> </ul>

Esfera	Aspectos clave
Trabajo decente en la economía rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de la productividad de pequeñas explotaciones agrícolas, en particular cooperativas</li> <li>• Creación y puesta en marcha de empresas no agrícolas</li> <li>• Inversiones en infraestructuras intensivas en empleo</li> <li>• Extensión de sistemas de protección social a pequeños propietarios y microempresas</li> <li>• Apoyar medidas que aborden las condiciones de trabajadores asalariados rurales, garantizando el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo pertinentes</li> </ul>
Formalización de la economía informal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de factores que estimulan la transición a la economía formal, centrándose en microempresas y pequeñas empresas de sectores determinados, así como en categorías de trabajadores con condiciones de empleo informales</li> <li>• Impulso a políticas empresariales, de empleo, laborales y sociales adecuadas</li> <li>• Apoyo a la elaboración y promulgación de leyes y normas que incentiven la formalización</li> <li>• Fortalecimiento de la capacidad de organizaciones de empleadores y trabajadores para llegar al sector informal y promover la transición a la economía formal</li> </ul>
Reforzar el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo mediante la inspección del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de mecanismos de mejora de la colaboración entre empleadores y trabajadores para el cumplimiento normativo</li> <li>• Refuerzo de las funciones de inspección y administración del trabajo para el cumplimiento y la prevención</li> <li>• Desarrollo de la capacidad de instituciones públicas encargadas de velar por el cumplimiento e interlocutores sociales</li> <li>• Apoyo para la elaboración de la legislación del trabajo y mecanismos eficaces de solución de conflictos</li> <li>• Promoción de alianzas público-privadas</li> <li>• Enfoques innovadores para el cumplimiento de las normas, incluso en la economía informal</li> </ul>

Esfera	Aspectos clave
Protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención prioritaria a categorías más vulnerables de trabajadores y trabajadoras, en función del contexto nacional</li> <li>• Corrección de deficiencias en materia de protección y refuerzo de capacidades para remediarlas</li> <li>• Promoción y aplicación de las normas internacionales del trabajo</li> </ul>

*Fuente: Propuestas de Programa y Presupuesto 2014-2015, presentadas por el Director General a la 317ª Reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 28 de enero de 2013, páginas 22 y 23 (GB.317/PFA/1).*

Como es lógico, estas esferas de importancia decisiva deben ser consideradas como una guía para precisar y ajustar las prioridades regionales definidas en 2012 para lo que resta de 2013 y en el próximo bienio (gráfico 1).

En un primer análisis, se percibe una **alineación** clara de cuatro de las esferas con las prioridades regionales: 1) la promoción de empleos y el desarrollo de competencias como elemento central del trabajo decente para la juventud; 2) el establecimiento y la extensión de pisos de protección social; 3) el incremento de productividad y la mejora de condiciones de trabajo como claves de la sostenibilidad empresarial, especialmente para las pequeñas y medianas empresas; y 4) el refuerzo de los mecanismos de inspección como elemento central del fortalecimiento de la administración laboral, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo.

En estas áreas se realizará un trabajo más integrado entre los equipos de trabajo globales y los regionales. Se espera que lo que se realice a nivel mundial y en América Latina y el Caribe sea complementario y se enriquezca mutuamente.

Dos de las esferas de importancia decisiva -la generación de más y mejores empleos para un crecimiento incluyente y la protección de trabajadores y trabajadoras contra las formas inaceptables del trabajo- constituyen una **orientación** ineludible para la labor de la Oficina en América Latina y el Caribe. Ambas esferas se complementan y, en definitiva, resumen el concepto de trabajo decente.

Los temas centrales de estas esferas se encuentran contemplados en varias de las prioridades regionales, especialmente en la que apunte a la desigualdad, la pobreza y el género. En efecto, tal como se ha explicado en la sección anterior, la región está avanzando en el análisis sobre el impacto de las políticas de empleo en la igualdad de género y en la promoción del Convenio 189 sobre trabajo doméstico, entre otros temas. La región presentará estos avances a los grupos de trabajo globales que se constituyan para estas áreas temáticas y se beneficiará de la experiencia que pueda provenir de otras regiones para la definición de líneas de política que apunten a la creación de empleos de calidad y la protección de trabajadores y trabajadoras contra la explotación.

Finalmente, las últimas dos esferas de importancia decisiva proporcionan a la región una clave para la **profundización** de las estrategias en las siete prioridades definidas para América Latina y el Caribe y, eventualmente, para la definición de alguna prioridad específica adicional.

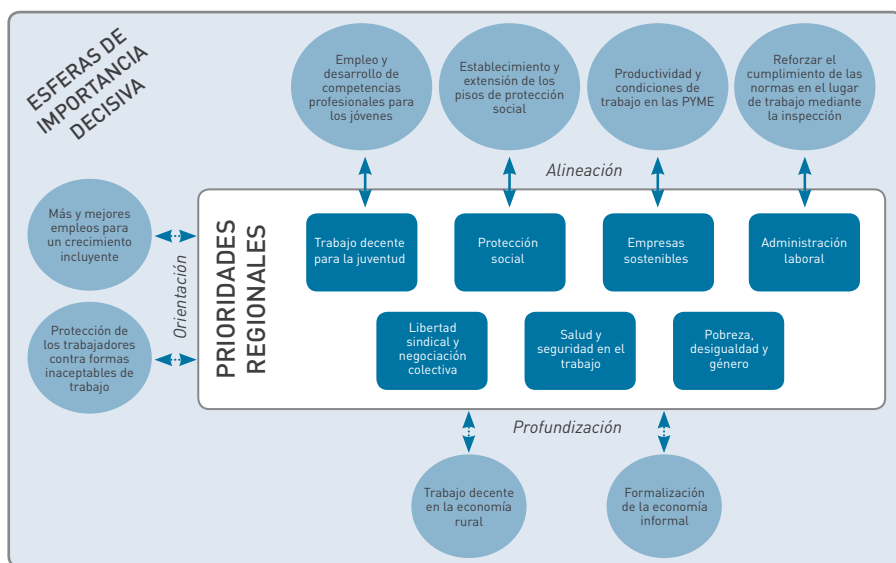
En cuanto al trabajo decente en la economía rural, la OIT, en conjunto con FAO y CEPAL, está realizando un esfuerzo para profundizar en el estudio del mercado laboral y la pobreza en este sector. Si bien la población que habita en zonas rurales ha disminuido en la última década y representa alrededor del 20% del total, es en este sector donde las tasas de pobreza son mayores, por lo que requiere una especial atención.

En segundo lugar, la formalización de la economía informal apunta a uno de los elementos característicos del mundo del trabajo en América Latina y el Caribe. La informalidad tiene numerosas derivaciones, vinculadas al desarrollo de empresas sostenibles (productividad, competitividad), a la protección social (exclusión, marginación) y a los derechos de trabajadores y trabajadoras. La informalidad es la manera en que la desigualdad se reproduce a través del mercado de trabajo, ya que millones de personas quedan sin derechos ni protección. Se requiere por lo tanto políticas específicas que contribuyan a corto y mediano plazo a reducir la informalidad, crear mayores oportunidades de empleo de calidad y fomentar el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo.

La región revisará las prioridades y grupos temáticos enmarcándolos en las esferas de importancia decisiva antes de finales de 2013, con el objetivo de

mejorar la alineación entre las prioridades regionales y las prioridades globales de la OIT. Las secciones siguientes esbozan una primera idea en este sentido, vinculada con la necesidad de enfocar de manera más precisa la transición desde la economía informal hacia la formalidad, como un eje articulador de políticas.

**Gráfico 1.** Vinculación entre las prioridades regionales y las esferas de importancia crítica



## 2.2 La formalización de la informalidad como estrategia articuladora

La reducción de la informalidad continúa siendo uno de los mayores desafíos de la región. En los últimos años, el buen desempeño de la mayor parte de las economías de América Latina y el Caribe se tradujo en una sostenida reducción de las tasas de desempleo. Sin embargo, los resultados son menos positivos para los indicadores que apuntan a la persistencia de una importante economía informal en la región: como señala el Panorama Laboral 2012, la proporción de trabajadores por cuenta propia y trabajadores auxiliares en el empleo urbano total sólo se redujo en 2,6 puntos porcentuales entre 2000 y 2011 y casi el 40% de la población ocupada en ese último año no tenía acceso a la protección social (salud y/o pensiones). Muchas de las empresas de la región, especialmente las de menor tamaño, no tienen capacidad suficiente para cumplir los estándares tributarios, de registro o laborales, lo que demanda actividades de incidencia o intervenciones específicas tanto a nivel macro como a nivel meso y microeconómico. La informalidad empresarial es también un freno al crecimiento y la fortaleza de las empresas en la economía formal.

Este tema se incluye como una política específica de la Agenda Hemisférica de la OIT 2006-2015,<sup>14</sup> que establece la necesidad de eliminar las principales causas legales y administrativas que alientan la existencia de la economía informal en la región. Esta es una tarea compleja pues la “economía informal” es un fenómeno dinámico, diverso y difícil de captar en su totalidad con los indicadores típicamente incluidos en encuestas y censos. Incluye tanto a las unidades productivas que no tienen una condición jurídica o económica reconocida, normalmente de pequeña escala, con baja productividad e ingresos, cuanto a los empleos o puestos de trabajo –en empresas “formales” o “informales”, o bien independientes o por cuenta propia – que no cuentan con acceso a protección, tal como se establece en la legislación laboral y social. La economía informal incluye por lo tanto a un número muy significativo de trabajadores y trabajadoras con características heterogéneas pero con algo

14 Oficina Internacional del Trabajo (2006). *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica 2006-2015*. Informe del Director General a la XVI Reunión Regional Americana. OIT, Ginebra.

en común: una alta vulnerabilidad y fragilidad ante las crisis, externas o propias.<sup>15</sup>

Existe una correlación clara entre informalidad y desigualdad en la región. Si América Latina y el Caribe continúa siendo la región más desigual del mundo, esto se debe en buena medida a que la mayor parte de la población trabajadora se encuentra en la economía informal, lo que reduce su capacidad de generación de ingresos y ahorros, perpetuando los ciclos de pobreza. En la economía informal se verifican, además, una mayor exposición a accidentes y enfermedades vinculadas con el trabajo, una mayor incidencia de trabajo infantil y mayores niveles de discriminación por edad, género y etnia. Estas consecuencias negativas de la informalidad acentúan la inequidad en la distribución del ingreso y en el disfrute de los derechos fundamentales. Por lo tanto, las iniciativas de formalización, incluyendo el aumento de productividad de las empresas de menor tamaño, la protección de los derechos laborales de trabajadores y trabajadoras y la extensión de la protección, son un medio para reducir la desigualdad.

La informalidad es un fenómeno causado por múltiples factores interrelacionados, lo que hace que su atención sea especialmente difícil. Por un lado, la heterogeneidad estructural de las economías de la región, donde coexisten sectores modernos de alta productividad con sectores retrasados, normalmente en la economía informal, se reproduce en el mercado de trabajo, que se encuentra también segmentado, con la particularidad de que el sector moderno genera menos empleos. Otra causa de la informalidad es la existencia de sistemas de regulación estatal complejos y costosos para la formalización (de unidades productivas y puestos de trabajo), que llevaría a los individuos y las empresas a asumir decisiones de mantenerse al margen del sistema formal. Existen también disposiciones legales que impiden la agremiación de micro y pequeñas empresas y la sindicalización de trabajadores y trabajadoras de este tipo de unidades productivas, lo que afecta su capacidad para hacer valer sus derechos y acceder a esquemas de promoción y protección. De alguna manera, ambas perspectivas dan lugar, en muchos países de la región, a una "cultura" de la informalidad que debe ser superada. En cuanto a la protección social, pese a los muy importantes avances de los últimos

---

15 Conferencia Internacional del Trabajo - 90.a reunión 2002 - Informe VI - El trabajo decente y la economía informal - Sexto punto del orden del día - Oficina Internacional del Trabajo Ginebra.

años, es claro que persiste una limitación fiscal y práctica en los esquemas existentes para alcanzar a la totalidad de la población de la región.

De todo lo anterior se deduce que la estrategia para avanzar en la formalización de las economías de la región debe ser integral, combinando medidas de promoción y protección, atacando a las causas del problema y paliando algunas de sus consecuencias más negativas. Esta estrategia debe estar basada en el diálogo social y la participación activa y constructiva de organizaciones de empleadores y trabajadores. Debe también contemplar en todas sus actividades el enfoque de género, pues el fenómeno tiene diferentes características entre hombres y mujeres, y atender en especial a la población joven. Finalmente, debe estar basada en la generación de conocimientos de políticas relevantes y eficaces ensayadas en los últimos años y en su intercambio entre los países de la región, muchos de los cuales tienen experiencias muy valiosas que compartir.

A efectos de la programación de la OIT en América Latina y el Caribe, se generarán articulaciones con los distintos programas y proyectos para avanzar, desde una perspectiva multisectorial y multidimensional, hacia la promoción de la formalización. La tabla 3 incluye algunos ejemplos de orientaciones y perspectivas futuras que podrán ser asumidas en los planes de trabajo para 2014.



**Tabla 3.** Orientaciones para los planes de trabajo en las áreas prioritarias

Elementos transversales: promoción del diálogo social, fortalecimiento de organizaciones de empleadores y trabajadores para abordar el tema de manera integral; enfoque de género en todos los componentes y actividades de la estrategia; enfoque sectorial; generación y gestión de conocimientos.	Prioridad	Elementos de una estrategia de formalización
	Empresas sostenibles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de un entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenibles, con políticas y medidas públicas de incentivo que reduzcan el costo, simplifiquen procedimientos administrativos y aumenten los beneficios de la formalización, en un marco de garantía de los derechos laborales y de propiedad.</li> <li>• Desarrollo de estructuras de apoyo y servicios destinadas a micro, pequeñas y medianas empresas, así como a las cooperativas, incluyendo acceso a la financiación, con una perspectiva local y sectorial.</li> <li>• Fortalecimiento de la articulación de las unidades productivas en la economía informal con empresas más modernas en cadenas de valor. Foco en sectores clave, promotores del desarrollo, como la agroindustria, la minería, la construcción y el comercio.</li> <li>• Estímulo a una cultura empresarial para el trabajo decente, registrado y protegido.</li> <li>• Capacitación de los interlocutores sociales, empleadores y trabajadores, facilitando el tránsito hacia la formalidad.</li> </ul>
	Libertad sindical y negociación colectiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de las barreras jurídicas y prácticas que limitan la creación de organizaciones de trabajadores y empleadores en la economía informal; desarrollo de propuestas para su superación.</li> <li>• Asistencia técnica para la organización de trabajadores y empleadores de la economía informal, con foco en las unidades productivas más pequeñas y en trabajadores y trabajadoras independientes, con la finalidad de avanzar hacia su formalización y el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo.</li> </ul>
	Administración del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la extensión del campo de aplicación de la legislación laboral o la regulación específica, facilitando la llegada de las instituciones de administración del trabajo, especialmente la inspección laboral, a la economía informal.</li> <li>• Fortalecimiento de los servicios de inspección laboral para llegar al sector y reducir el trabajo no registrado. Desarrollo de herramientas estadísticas y de información para orientar la focalización de la inspección laboral.</li> </ul>
	Protección social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de pisos de protección social incluyentes, que aseguren a trabajadores y trabajadoras en pequeñas unidades productivas y trabajadores por cuenta propia, contribuyendo a su formalización y evitando los incentivos para permanecer en la economía informal.</li> </ul>

Elementos transversales: promoción del diálogo social, fortalecimiento de organizaciones de empleadores y trabajadores para abordar el tema de manera integral; enfoque de género en todos los componentes y actividades de la estrategia; enfoque sectorial; generación y gestión de conocimientos.	Prioridad	Elementos de una estrategia de formalización
	Salud y seguridad en el trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de sistemas de información sobre accidentes y enfermedades en la economía informal para facilitar la elaboración de medidas de políticas adecuadas a esta realidad.</li> <li>• Desarrollo de sistemas de salud y seguridad en empresas de menor tamaño, en combinación con mecanismos de incentivo a la productividad, el ingreso y el entorno laboral.</li> <li>• Campañas de información, comunicación y educación para mejorar la prevención.</li> </ul>
	Trabajo decente para la juventud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de programas o medidas específicas que apunten a jóvenes en la economía informal en los planes de promoción del empleo juvenil, con incentivos para la formalización.</li> <li>• Desarrollo de programas de emprendedurismo juvenil que promuevan el desarrollo de ideas de negocios integradas en la economía formal.</li> <li>• Extensión de esquemas de formación y desarrollo de competencias a personas jóvenes en la economía informal.</li> </ul>
Desigualdad, pobreza y género	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de medidas y políticas para afrontar las necesidades específicas de las mujeres en la economía informal.</li> <li>• Promoción de la formalización en el servicio doméstico y en poblaciones vulnerables (pueblos indígenas, trabajadores y trabajadoras rurales).</li> <li>• Análisis de la situación y medidas de política para abordar el problema del trabajo infantil en la economía informal, especialmente en el ámbito de las empresas familiares y el trabajo doméstico.</li> </ul>	

## 2.3 FORLAC: Programa Regional para la Formalización de la Informalidad

La OIT tiene una larga tradición y presencia en la región y en el mundo en el tema de la informalidad. No sólo es la organización de referencia en materia de estadísticas y conceptos sobre este tema, sino que además es la instancia a la que acuden los gobiernos y actores sociales para opinión y sugerencias en materia de formalización. La OIT debe conservar esta presencia en América Latina y el Caribe ya que las políticas de formalización requieren necesariamente de diálogo tripartito para ser efectivas y sostenibles.

El Programa de Formalización Laboral en América Latina y el Caribe – FOR-LAC – que la OIT pondrá en marcha en la segunda mitad de 2013 tiene por objetivo contribuir al desarrollo y consolidación de procesos de formalización en la región. Se organiza alrededor de tres ejes principales:

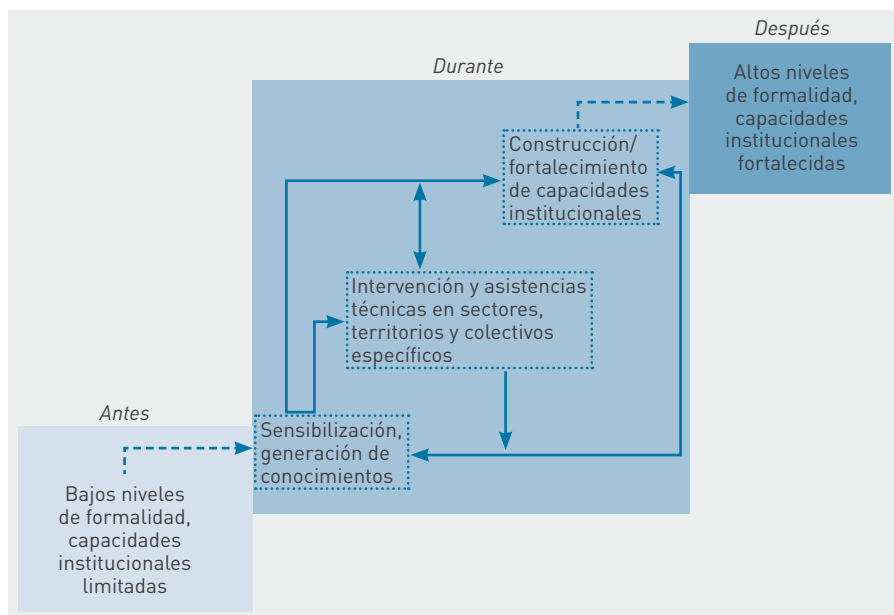
- Generación y difusión de conocimiento y análisis de la problemática de la informalidad y, especialmente, las opciones de política para la formalización. En este eje, se buscará llenar vacíos en tres dimensiones:
  - ◆ Estadísticas e indicadores de formalización laboral. Se realizarán también análisis estadísticos para determinar las razones por las que algunas empresas permanecen en la informalidad, evaluaciones de los entornos para la sostenibilidad de las empresas en países seleccionados<sup>16</sup> y se actualizará el banco de datos sobre organizaciones de trabajadores y trabajadoras de la economía informal en la región.
  - ◆ Experiencias y buenas prácticas de formalización.
  - ◆ Conocimiento sobre impacto de leyes o intervenciones públicas (incluyendo regímenes especiales, legislación reguladora de la terciarización laboral y efectos de procesos de autoreforma sindical).
  
- Intervenciones piloto de formalización en sectores específicos, complementadas con asistencias técnicas a actores tripartitos que están aplicando programas de formalización. Los sectores seleccionados son aquellos donde se observan niveles más bajos de formalidad, como las micro y pequeñas empresas; sectores económicos de baja productividad y con alta intensidad en el empleo como comercio, construcción, turismo y agricultura; y colectivos con alta informalidad como los trabajadores independientes, el trabajo doméstico y el empleo rural. Se buscará en todos los casos la construcción de pactos específicos –sectoriales y/o territoriales– con los interlocutores sociales y el Estado que den sostenibilidad a los esfuerzos de formalización. En estas experiencias piloto y asistencias técnicas se trabajarán conjuntamente los elementos clave (*drivers*) de formalización:
  - ◆ Incremento de la productividad (incluyendo incidencia y sensibilización a nivel macro, e intervenciones específicas a nivel meso y micro económico)
  - ◆ Diálogo social en torno a normas existentes.

16 Para avances realizados en la promoción de empresas sostenibles véase la sección 1.2.2 de este documento.

- ◆ Mejora de la capacidad del Estado (inspección) para hacer cumplir las normas.
- Construcción/fortalecimiento de capacidades institucionales para impulsar procesos de formalización, con el objeto de sensibilizar a los interlocutores sociales y, al mismo tiempo, crear capacidades endógenas basadas en el stock de conocimiento en materia de formalización.

El gráfico 2 muestra el flujo y relación entre los tres ejes. El programa combina la generación de conocimiento con la aplicación práctica de intervenciones y la asistencia técnica en sectores y colectivos específicos y la construcción o fortalecimiento de capacidades institucionales para impulsar procesos de formalización, incluyendo a organizaciones de trabajadores y empleadores en la economía informal. Todas estas etapas están interconectadas. Al culminar el proyecto se espera conseguir mayores niveles de formalidad y, al mismo tiempo, una mayor capacidad institucional en esta materia en los países participantes.

**Gráfico 2.** Racionalidad del programa FORLAC



La OIT se encuentra, por su carácter tripartito, en una situación privilegiada para abordar un problema tan complejo como el de la informalidad. La resolución sobre trabajo decente y economía informal adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2002 llamó la atención sobre las necesidades de trabajadores y unidades económicas en la economía informal, insistiendo en la necesidad de un enfoque integrado desde la perspectiva del trabajo decente. La Resolución relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo adoptada en junio de 2012 por la Conferencia señala que es preciso facilitar el acceso de todos los trabajadores a sus derechos, considerando que la mayoría de las violaciones afecta a adultos y niños en la economía informal. La OIT ha puesto en práctica mecanismos para recopilar y compartir los resultados de buenas experiencias y políticas de todo el mundo, con el fin de mejorar el “saber hacer” y el “mostrar cómo” promover la formalización.

En todos sus esfuerzos, y en particular en los de formalización, la OIT contará en la región con la participación activa de instituciones gubernamentales (especialmente Ministerios de Trabajo, pero también otros departamentos del gobierno como Economía y Finanzas o Comercio Exterior, además de las autoridades tributarias), organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores. El diálogo social es un elemento central de la estrategia de formalización, por lo que la implicación de los constituyentes de la OIT es esencial para su éxito.

Adicionalmente, se implicará en el trabajo, especialmente para la generación y difusión de conocimientos, a centros de investigación, universidades, equipos de trabajo especializados en el tema en la Confederación Sindical para las Américas y la Organización Internacional de Empleadores y otros “*think tanks*” de la región interesados en el tema. El objetivo es constituir una “comunidad de práctica” que actuando en forma de red pueda potenciar la información relevante y su uso para la definición de políticas y medidas prácticas de formalización.

La OIT también promoverá la inclusión del tema en las agendas de trabajo de otras agencias del Sistema de Naciones Unidas, en particular en el marco de la Iniciativa para el Establecimiento de Pisos de Protección Social que lidera en la región conjuntamente con la Organización Panamericana de la Salud. Se buscarán alianzas estratégicas con instituciones financieras internacionales, especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ya

que este es uno de los temas centrales del Memorándum de Entendimiento suscrito entre el BID y la OIT en abril de 2013.

El programa durará cinco años, desde junio del 2013 a junio del 2018. Será implementado por la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe en colaboración con todos los equipos de trabajo decente y oficinas de la región, los departamentos técnicos de la sede, ACTRAV y ACT/EMP. El costo aproximado del programa son 11,3 millones de dólares americanos, de los cuales 6,3 millones corresponden a recursos del presupuesto ordinario de la OIT (ya comprometidos o por comprometer) y a proyectos de cooperación técnica en marcha o en estado de negociación avanzada. Se espera establecer una red de cooperación entre gobiernos de países de la región, posibles donantes, instituciones multilaterales, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores para obtener financiación suficiente y generar impactos profundos y duraderos.



Encuentre información actualizada, noticias, publicaciones, documentos y estadísticas sobre el mundo del trabajo en América Latina y el Caribe en la página de Internet de la OIT: [www.oit.org/Americas](http://www.oit.org/Americas).

**Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe**  
Av. Las Flores 275, San Isidro, Lima, Perú  
Tel: (51-1) 615 0300 - Fax: (51-1) 615 0400