

Apuntes

DEL MERCADO LABORAL

CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

No: II-2011



Organización
Internacional
del Trabajo



Presentación

1

Nota técnica

3

Análisis consolidado de las metodologías de medición de la condición de actividad de las Encuestas de Hogares de Centroamérica y República Dominicana

Werner Gárate, Consultor de OIT, Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe (SIALC/OIT/Panamá)

Temas de interés

28

Empleo juvenil y violencia juvenil en Honduras y Panamá, o el triunfo de la sencillez y lo pequeño

José Alberto Crespo Jareño, Gestor del Estado, Instituto de la Juventud de España

50

Caracterización de la exclusión social: colectivos con dificultades de inserción laboral. Algunas repercusiones en Centroamérica y República Dominicana

Ana María Laseca Pinilla, Coordinadora Provincial del Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal, Soria (España). Experta en Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Trabajo e Inmigración de España

74

Mercado de trabajo y pobreza rural: los desafíos pendientes

Emilio Klein, Consultor de la OIT

Empleos verdes

85

Empleos Verdes para un Desarrollo Sostenible con Trabajo Decente en América Latina y el Caribe

Gerhard Reinecke, Especialista en Políticas de Empleo, OIT Santiago
Antonio Maureira, Consultor, OIT Santiago

99

¿Prometeo o Epimeteo? Adaptación al cambio climático y oportunidades para la generación de empleos verdes en Centroamérica y República Dominicana

Leonardo Ferreira, Economista, Director Adjunto del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana

117

Explorando el vínculo entre los Empleos Verdes y la Inspección del Trabajo – Una Nueva Mirada para la Promoción del Trabajo Decente

Andrea Rivero de Araujo, Coordinadora Nacional Proyecto “Fortalecimiento de los Servicios de Inspección del Trabajo” en Brasil durante el año del 2010

137

Desarrollo Sustentable, Empleos Verdes y Trabajo Decente

Jesús García Jiménez, Responsable de actividades para los trabajadores de América Latina y el Caribe, ACTRAV - CIF-OIT

146

Economía verde para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible: análisis de situación desde la perspectiva sindical

Laura Martín Murillo, Directora Fundación Internacional Sustainlabour

Editan:

Juan Carlos Obando Montero, Lilliana Rojas Molina, Mariana Pineda Muñoz
Analistas del Observatorio laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD)

Coordinadora del proyecto Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD)
Belén López

Diseño e Impresión:
Editorama S.A.

ISSN: 1659-4886

Fotografías:
freejpg.com.ar
www.flickr.com/creativecommons

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

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

© Organización Internacional del Trabajo, 2011

Presentación



Este número, el segundo de la revista Apuntes del Mercado Laboral, da seguimiento a la iniciativa que comenzó en 2010 con el lanzamiento de su primer número. En esta ocasión, y ahora en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se abordan temas de distinta índole, prestando una especial atención al ámbito de los empleos verdes por su contribución a la reducción del impacto ambiental de la actividad económica y, al mismo tiempo, por su potencial como fuente de empleos con trabajo decente. En este sentido, se presentan cinco trabajos que analizan este ámbito desde distintas perspectivas.

Según la definición de la OIT se entiende por trabajo decente el que ofrece “oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”. El trabajo decente resume las aspiraciones de las personas en su vida laboral, aspiraciones en relación a oportunidades e ingresos; derechos, voz y reconocimiento; estabilidad familiar y desarrollo personal; justicia e igualdad de género. Las diversas dimensiones del trabajo decente son pilares de la paz en las comunidades y en la sociedad. El trabajo decente es fundamental en el esfuerzo por reducir la pobreza y es un medio para lograr un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible¹. De esta forma, los empleos verdes deben ser trabajo decente y contribuir a la vinculación de los objetivos del Desarrollo del Milenio 1 –reducción de la pobreza– y 7 –Protección del medio ambiente–².

El equipo del Observatorio desea agradecer a Ana Belén Sánchez, especialista en Cambio Climático de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),

por su gran apoyo en la elaboración de este número de la revista.

Gerhard Reinecke, especialista en Políticas de Empleo de OIT Santiago, y Antonio Maureira, colaborador externo de OIT Santiago, abordan los argumentos a favor de los empleos verdes. Con este fin, aportan antecedentes acerca de los retos y oportunidades que permitirán transitar hacia una economía sostenible en la región, así como un conjunto de opciones para abordar los temas ambientales y las repercusiones del cambio climático en el mundo del trabajo.

Leonardo Ferreira, Director Adjunto del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, plantea en su artículo que la adaptación al cambio climático abre una ventana de oportunidades para los países de Centroamérica y República Dominicana en relación con la promoción de nuevas fuentes de empleo en sectores emergentes. El autor hace un esfuerzo por identificar los sectores de actividad económica que presentan elevado potencial para la creación de puestos de trabajo “verdes” y por explorar las áreas de prioridad en el campo ambiental en los planes de gobierno de la subregión.

1 Definición de la OIT, http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/WhatisDecentWork/lang-es/index.htm.

2 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Organización Internacional de Trabajo (OIT), Confederación Sindical Internacional (CSI), Organización Internacional de Empleadores (OIE). (2008), “Empleos verdes: hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono”, Green Jobs Initiative, World Watch Institute.

Con un artículo que explora la posible relación entre los empleos verdes y la inspección del trabajo, Andrea Rivero, de OIT Brasil, expone la primera experiencia mundial desarrollada en Brasil durante el año 2010, el curso de sensibilización para inspectores del trabajo, “Empleos Verdes e Inspección del Trabajo: una nueva mirada para la promoción del trabajo decente”. El artículo describe a la inspección del trabajo como una forma de operacionalizar la promoción del empleo verde desde su perspectiva laboral para asegurar que la economía que contribuye al desarrollo sostenible cumpla en asegurar los derechos de sus trabajadores y trabajadoras.

El responsable de actividades para los trabajadores de América Latina y el Caribe, (ACTRAV-CIF-OIT), Jesús García Jiménez, nos demuestra cómo la noción de “desarrollo sostenible” se ha ido institucionalizando y completando progresivamente con la integración de distintas esferas, más recientemente la ambiental. En esa línea, los empleos verdes y decentes contribuyen a la consecución del desarrollo sustentable en la medida en que promueven la justicia social y distributiva, permiten superar la pobreza, impulsan la igualdad, proveen condiciones de vida dignas, y alientan la democracia participativa de manera sostenible con el medio ambiente.

Laura Martín Murillo, directora de la Fundación Internacional Sustainlabour, expone el rol protagónico que han jugado las organizaciones sindicales para situar la agenda de empleo decente en esferas internacionales donde no se trataba, y contribuir a la definición de nuevas “reglas del juego” en el proceso de desarrollo a favor del respeto de los derechos laborales, de la equidad, la justicia social y la preservación del medio ambiente.

En la sección de notas técnicas, Werner Gárate, consultor del Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe (SIALC), nos ofrece un análisis de la medición de la condición de actividad en las encuestas de hogares de los países de Centroamérica y República Dominicana, buscando construir una línea de base para derivar recomendaciones con miras a adaptar las metodologías utilizadas en los países a las recomendaciones internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El propósito de esta sección es ayudar a los lectores en la interpretación de los estudios analíticos sobre las características y

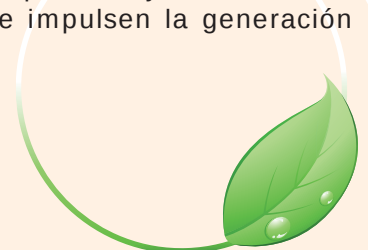
evolución de ciertas variables o indicadores del mercado de trabajo.

El número incluye también una sección que contiene tres artículos de temas de interés. En el primero, Alberto Crespo, gestor del Instituto de la Juventud de España, aporta su testimonio sobre la creación de un Centro de Orientación al Empleo, el cual está destinado a mejorar la empleabilidad de los jóvenes hondureños y que, gracias a su exitosa experiencia, ha servido de referencia para elaborar la propuesta destinada a desarrollar una Estrategia de Inclusión Social en Panamá.

En el segundo, Ana Laseca, coordinadora provincial del Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal de Soria (España), llama la atención sobre el hecho de que las posibilidades de inserción y adaptación laboral pueden verse favorecidas o perjudicadas en función de las características personales de la fuerza laboral (sexo, edad, nivel educativo, capacitación, nacionalidad, etc.) y realiza un diagnóstico sobre la vulnerabilidad social en Centroamérica y República Dominicana, identificando los grupos en riesgo de exclusión laboral.

Emilio Klein, colaborador externo de OIT, hace un repaso de la investigación denominada “Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural”, realizada entre abril 2009 y noviembre 2010 por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Dicho estudio combinó un análisis general de la temática, a nivel regional, y cinco estudios de caso-países, incluyendo a Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador y Perú.

Por último, es importante señalar que esta publicación se realiza en el marco del proyecto Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD), ejecutado por la Organización Internacional del Trabajo a través del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana con financiación del Ministerio de Trabajo e Inmigración de España y constituye un esfuerzo de las instituciones involucradas para contribuir con insumos que coadyuven a la reducción de la pobreza e impulsen la generación de trabajo decente.



Nota Técnica

Análisis consolidado de las metodologías de medición de la condición de actividad de las Encuestas de Hogares de Centroamérica y República Dominicana

Werner Gárate

Consultor de OIT, Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe (SIALC/OIT/Panamá).

Resumen

En este artículo se realiza un análisis de la medición de la condición de actividad en las encuestas de hogares de los países de Centroamérica y República Dominicana, buscando construir una línea de base para derivar recomendaciones con miras a adaptar las metodologías utilizadas en los países a las recomendaciones internacionales de la Organización Internacional del Trabajo OIT y, a su vez, elaborar un marco común de referencia para avanzar en el proceso de armonización de las estadísticas laborales en la región. En el análisis se destaca las diferencias de los conceptos y criterios utilizados en la medición de los ocupados y, en particular, de los desocupados referidos a los distintos periodos de referencia, el uso de criterio de disponibilidad para trabajar y las diferencias en la utilización de la definición flexibilizada de empleo, haciendo algunas recomendaciones a efectos de la armonización y compara-

ción regional, los cuales pueden ser evaluados por los Institutos Nacionales de Estadística.

Palabras clave: encuestas de hogares, condición de actividad, ocupación, desempleo.

1. Introducción

En la actualidad, la información estadística oficial laboral se trasladada con frecuencia fuera de las fronteras nacionales y se integra para llevar a cabo procesos de análisis a diferentes niveles en el entendimiento de fenómenos nacionales y globales. Además, los temas que afectan al mundo entero, como el cambio climático, el desarrollo sostenible y la pobreza; el desarrollo de programas internacionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la promoción del trabajo decente; así como la construcción de base de datos mundiales, han tenido como consecuencia que la convergencia en el lenguaje estadístico sea una dimensión central en la calidad de los datos de

los institutos nacionales de estadística. Sin embargo, la integración de la información es un proceso complicado, y puede dar como resultado interpretaciones erróneas cuando atributos aparentemente iguales son manejados bajo diferentes definiciones, códigos de clasificación o métodos de medición.

Para evitar esta situación, organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), recomienda el uso de estándares y prácticas comunes para fomentar la coherencia y comparabilidad internacional de las estadísticas que ha tenido un notable reconocimiento y aceptación a nivel internacional. Esta labor se sustenta en una estructura técnica, la cual desde 1923 organiza Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo (CIET) a las que gobiernos, empleadores y trabajadores envían a sus especialistas. A la fecha, se han realizado dieciocho CIET, la última de las cuales se celebró en 2008.

¿Sigo estudiando o busco trabajo?



Foto cortesía: Observatorioocupacionalumh

En las CIET se adoptan resoluciones en las que se recogen recomendaciones sobre la definición de los conceptos y los métodos empleados para reunir estadísticas del trabajo. Las resoluciones no son objeto de ratificación ni son vinculantes para los estados miembros. Tampoco se somete a control su aplicación, pero se evalúa su validez en función de si los institutos de estadística de los diferentes países adoptan o no las recomendaciones que contienen. Cuando la CIET efectúa periódicamente nuevos exámenes, tiene en cuenta las dificultades con que ha tropezado su aplicación y la evolución de los conceptos y métodos. El seguimiento de las resoluciones,

la ayuda técnica que deba proporcionarse a los estados para que apliquen las recomendaciones, o el estudio de los métodos o fenómenos nuevos que puedan provocar la revisión de resoluciones ya existentes, son tareas que corresponde desempeñar a la OIT. A ello se añade la preparación de las CIET, para las cuales se elaboran documentos técnicos preparados por la Oficina de Estadística de la OIT en los que se recapitulan los temas objeto de debate.

Es preciso destacar la interacción permanente que existe entre la actividad estadística de la OIT, los estadísticos que participan en las conferencias y los ins-

titutos nacionales de estadística. La reunión y la publicación de los datos y las directrices establecidas al efecto, es decir, la calidad del trabajo estadístico, son objeto de evaluación permanente por los mismos que producen y utilizan las estadísticas del trabajo. Esto explica por qué no hace falta que las resoluciones adoptadas sean vinculantes, ya que son resultado de un trabajo en común efectuado en interés de todos los participantes.

Ciertamente las recomendaciones dadas por las CIET facilitan las comparaciones internacionales, porque sirven para establecer un marco conceptual común entre los países. Estas recomen-

daciones se han vuelto las normas para la totalidad de los países de la región, por consiguiente, las definiciones usadas en las encuestas de hogares son ahora ampliamente similares en la base conceptual, pero no en todos sus detalles debido a las diferentes interpretaciones y formas de medición. Los países generalmente tienen buenas razones para tener sus propias interpretaciones, o desviaciones de las definiciones de OIT derivadas de las diferentes circunstancias y necesidades nacionales. Por supuesto, estas diferencias, crean problemas para las comparaciones internacionales.

Incluso cuando los institutos nacionales de estadística se basan en las normas internacionales, estos pueden diferir en sus opciones concernientes a la base conceptual para estimarlos, como en los casos específicos donde las normas internacionales permiten una definición flexibilizada, de este modo la estimación de la población económicamente activa puede diferir. También es importante reconocer las diferencias conceptuales y de medición de grupos particulares, como por ejemplo, las diferencias en el tratamiento estadístico de los trabajadores familiares auxiliares (antes llamados trabajadores familiares no remunerados), los ausentes temporales del empleo, las incorporaciones futuras y la inclusión de los trabajadores

desalentados o en desempleo oculto. Asimismo, existen diferencias en las opciones tomadas para establecer los períodos de referencia para la condición de actividad, así como los distintos períodos de tiempo ya sea para la búsqueda de empleo, para las futuras incorporaciones o para la disponibilidad para trabajar. El grado de complejidad de éstas y otras diferencias en la medición de conceptos relacionados al empleo debe tomarse en cuenta para cualquier esfuerzo en el establecimiento de un proceso de armonización de indicadores.

Las principales normas internacionales actuales de las estadísticas laborales relacionadas con el presente artículo comprenden³:

Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo (Decimotercera CIET, 1982).

Complementadas por las Directrices adicionales CIET:

Incidencia de los programas de promoción del empleo sobre la medición del empleo y del desempleo (Decimocuarta CIET, 1987)

Ausencias del trabajo de larga duración: su tratamiento en las estadísticas del empleo y del desempleo (Decimosexta CIET, 1998)

3 Las Resoluciones de la Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo (CIET) pueden consultarse en: http://www.ilo.org/global/What_we_do/Statistics/standards/resolutions/lang--es/index.htm



2. El concepto y límite de actividad económica

Una comprensión clara del concepto y límite de actividad económica es un requisito fundamental para la aplicación correcta de las definiciones de la población económicamente activa, empleo y desempleo en las encuestas de hogares. De tal forma que las personas serán consideradas como económicamente activas si y sólo si, contribuyen o están disponibles a contribuir en la producción de bienes y servicios que están dentro de los límites de la producción del Sistema de Cuentas nacionales (SCN). Además, el uso de una definición de actividad económica basado en el SCN sirve para asegurar que los conceptos de actividad en las estadísticas de empleo y las estadísticas de producción sean consistentes, así como para facilitar el análisis en conjunto de estas estadísticas.

La Resolución V de la Decimotercera CIET (2008) que modificó el quinto párrafo de la Decimotercera CIET (1982) define a la Población Económicamente Activa como “todas las personas de uno u otro sexo que aportan su trabajo para producir bienes y servicios económicos comprendidos dentro de la frontera de producción, según la definición de los mismos contenida en la última versión del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), durante un período de referencia especificado. De acuerdo con el SCN 2008, la producción de bienes y servicios relevantes incluye toda la producción de bienes, la producción de servicios de mercado y no de mercado, y la producción destinada al autoconsumo final en el hogar de los servicios domésticos producidos mediante el empleo remunerado de personal doméstico”

La Decimotercera CIET (1982), distingue dos medidas de la población económicamente activa: la “población corrientemente activa” o fuerza de trabajo, medida en relación con un corto período de referencia, tal como una semana o un día, y la “población habi-

tualmente activa”, medida en relación a un largo período de referencia, tal como un año. La población corrientemente activa o fuerza de trabajo comprende a todas las personas sobre una edad mínima especificada (por ejemplo 15 años) quienes, durante un período breve especificado de una semana o un día, reúnan los requisitos necesarios para ser incluidas en las categorías de personas con empleo o personas desempleadas. La población habitualmente activa se define como aquella que engloba a todas las personas, con edades superiores a una edad especificada, cuya situación de actividad principal, establecida en términos del número de semanas o de días durante un período largo especificado (como pueden ser los 12 meses precedentes), eran ocupadas o desocupadas. En la mayoría de las encuestas de hogares de la región, la medida ampliamente usada de la población económicamente activa (PEA) es la población corrientemente activa y, por tanto, es de la que habitualmente se hace referencia y es de la cual se revisará su metodología de medición en este artículo. Estando basada en un período de referencia corto, se usa para medir el empleo actual y la situación de desempleo de un país así como las características del empleo actuales de su población.

3. Marco conceptual de la fuerza de trabajo

La medición de la condición de actividad está basada en el marco conceptual de la fuerza de trabajo y, dentro de ésta, la población corrientemente activa permite la medición de la presión sobre el mercado laboral en términos de la oferta actual de mano de obra, a través de una medición integrada de empleo y desempleo. La característica esencial de este marco conceptual, es que los individuos son clasificados según sus actividades durante un período de referencia corto especificado usando un conjunto de reglas de prioridad, el resultado es una clasificación de la población en tres categorías mutuamente exclusivas y exhaustivas: empleado y desempleado (que constituyen la PEA), y no económicamente activos.

Las reglas de prioridad sirven para asegurar que cada persona sea clasificada en una y sólo una de las tres categorías básicas del marco conceptual y consiste en dar precedencia a la condición de empleo por encima del desempleo, y al desempleo sobre la inactividad económica. La preeminencia del empleo por encima de las otras actividades, se hace sin tomar en cuenta la cantidad de

tiempo consagrada a él durante el período de la referencia, que en los casos extremos puede ser sólo una hora, adicionalmente el desempleo se conceptúa como una situación de falta total de trabajo.

El “principio de actividad” es otra característica del marco conceptual de la fuerza de trabajo, cuyo propósito es asegurar la objetividad de la medición, en el sentido que la clasificación o estatus de las personas que componen la fuerza laboral debe ser determinada en base a lo que las personas realmente estaban haciendo durante el período de referencia especificado. De tal forma que, solo las personas que estaban realizando una actividad económica o quienes estaban buscando activamente un empleo y/o estaban disponibles para realizar una actividad económica serán considerados para su inclusión en la población económicamente activa. Hay pocas excepciones al principio de actividad, como la inclusión entre los ocupados de las personas temporalmente ausentes de su empleo, o la inclusión entre los desocupados de las personas sin empleo y que no lo estaban buscando porque ya lo habían encontrado para empezar a una fecha posterior al período de la referencia.



Foto cortesía: Sialcbybambu

A continuación se presenta un análisis y evaluación consolidado de la medición de empleo y desempleo destacando las diferencias por países, así como su adecuación a las recomendaciones de las CIET. El análisis se presenta para el conjunto de países en función de los principales conceptos y criterios para su medición. Es necesario destacar que nuestro análisis se centra básicamente en los cuestionarios, siendo estos solamente una de las fuentes con impacto sobre la comparabilidad internacional y las diferencias en la medición de indicadores. Evidentemente, el total de las divergencias de conceptos y metodologías entre los países deben considerar todas las fuentes; muchas de las cuales están aún lejos de ser evidentes, como por ejemplo las diferencias en las características, procedimientos de selección, tamaños, marcos y rotación de las muestras, los ajustes por no respuesta, así como las diferentes técnicas de recolección y procesamiento. Los usuarios y, en particular, los productores de los datos, son conocedores de este reino de diferencias no conceptuales, que también afectan la comparabilidad internacional.

Las encuestas de hogares analizadas según país y año son:

- Costa Rica: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), 2009⁴.
- El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), 2008.

⁴ En Costa Rica a partir de 2010 se está realizando en forma paralela la Encuesta Continua de Empleo, la cual no se analiza en detalle en el presente artículo por no contar con la información suficiente, solamente se hará mención a algunas de sus características.

- Guatemala: Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (ENED), 2007.
- Honduras: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), Septiembre 2007.
- Nicaragua: Encuesta Continua de Hogares, 2009.
- Panamá: Encuesta de Hogares, 2008.
- República Dominicana: Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo, Abril 2007.

3.1 Cobertura y periodicidad

En décadas pasadas las encuestas de hogares contenían elementos no comparables en términos de la cobertura geográfica, principalmente debido a las diferencias en la inclusión o exclusión de áreas rurales. En años recientes, gracias a los esfuerzos realizados por los países, la totalidad de los institutos de estadística de los países analizados llevan a cabo encuestas de hogares con cobertura nacional, sin embargo los distintos periodos de elaboración limitan su comparabilidad (Cuadro 1.1).

El rango para la recolección de información varía de un mes a 12 meses por año. Debido a que la estacionalidad de varios tipos está indudablemente presente en todas las economías, los indicadores laborales pueden variar exclusivamente por esta razón. Los indicadores laborales de los países con menores periodos de recolección son claramente no comparables con la de los países que recolectan información todo el año, las estimaciones pueden ser más altas o más bajas, dependiendo de los periodos de tiempo que cubrieron.

Se debe mencionar que en años anteriores algunos países presentaron irregularidad en la elaboración de sus encuestas, ya sea por la realización de distintas encuestas o diferentes periodos de levantamiento, como por ejemplo en Guatemala y Nicaragua, también hubo en algunos países limitaciones en la publicación de datos. El INE de Guatemala realizó del 2002 al 2004 las Encuestas Nacionales de Empleo e Ingresos (ENEI), excepto en 2005 y 2006 que no se ejecutaron. En 2007 se llevó a cabo la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (ENED) que adoptó los aspectos metodológicos puestos en práctica en las encuestas realizadas en el marco del Programa MECOVI, sin embargo por problemas metodológicos no se publicaron sus resultados. En 2009, Nicaragua realizó una nueva encuesta de periodicidad continua (a la fecha de este artículo no se publican sus resultados), por su parte en Costa Rica se ha venido desarrollando un proyecto de mejoramiento temático y operativo de la Encuesta de Hogares, con especial énfasis en la medición del empleo, desempleo e ingresos, contándose con una Encuesta Continua de Empleo que fue aplicada de forma experimental en 2009 y que se aplica de manera definitiva a partir del 2010 con cobertura nacional. De manera similar otros países como El Salvador, Guatemala y Panamá que realizan encuestas puntuales con información de salida una vez al año, están en procesos de tránsito hacia encuestas continuas que permitirían indicadores trimestrales o mensuales.

CUADRO 1.1

PAÍSES CENTROAMERICANOS Y REPÚBLICA DOMINICANA:

ENCUESTAS DE HOGARES UTILIZADAS PARA MEDIR EL EMPLEO

País	Nombre de la encuesta	Organismo responsable	Tipo de Encuesta	Cobertura Geográfica	Periodicidad	
					Recolección de datos	Publicación de los datos
Costa Rica	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	Propósitos Múltiples	Nacional	Anual, julio de cada año	Anual
	Encuesta Continua de Empleo		Empleo	Nacional	Continua	Trimestral
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC)	Propósitos Múltiples	Nacional	Continua	Anual
Guatemala 1/	Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (ENED)	Instituto Nacional de Estadísticas (INE)	Empleo	Nacional	Continua	Semestral hasta 2007
Honduras	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM)	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Propósitos Múltiples	Nacional	Mayo y Septiembre de cada año	Semestral
Nicaragua	Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2009	Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE)	Empleo	Nacional	Continua	Mensual, los resultados se publicarán en promedios móviles de tres meses consecutivos.
Panamá	Encuesta de Hogares	Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)	Propósitos Múltiples y Empleo	Nacional	Propósitos Múltiples (Marzo) y Empleo (Agosto)	Anual
República Dominicana	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo	Banco Central de la República Dominicana	Empleo	Nacional	Abril y Octubre	Semestral

1/ Información referida a la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo - 2007.

Fuente: Encuestas de Hogares de los países.

3.2 Límite de edad para establecer la Población en Edad de Trabajar (PET)

La edad mínima considerada para definir a la PET adoptado por las encuestas de hogares de los países es variable, con un rango de 10 años hasta 16 años, si bien en la mayoría relativa de países es de 10 años de edad (Cuadro 1.2). Este límite es relativamente bajo en el ámbito internacional, de hecho, el límite estándar de la OIT es de 15 años⁵. La razón principal para establecer esta edad mínima, que incluso puede ser menor que la edad mínima legal para la admisión al empleo o la edad de cese de la escolarización obligatoria en los países, es la existencia de un enorme contingente de niños trabajadores, por esta razón en muchas de las encuestas, la edad para la medición de la condición de actividad se establece con un límite de edad menor, justamente para investigar parte del trabajo infantil. No obstante, para una mejor medición del trabajo infantil las normas internacionales recomiendan que se realice encuestas periódicas especializadas. Solo para efectos de comparación internacional sería recomendable que todos los países produjeran tabulaciones para personas de 15 años a más.

5 El Convenio núm. 138 de la OIT sobre la edad mínima establece que la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar o, en todo caso, a 15 años. Asimismo, los Principios y Recomendaciones para los censos de Población y Vivienda, de las Naciones Unidas, especifican que el límite mínimo de edad adoptado para la actividad económica no debería ser superior a 15 años.

CUADRO 1.2

PAÍSES CENTROAMERICANOS Y REPÚBLICA DOMINICANA:
EDAD MÍNIMA PARA DEFINIR A
LA POBLACION EN EDAD DE TRABAJAR (PET)

País	Edad mínima para la PET					Edad para la medición de la condición de actividad aplicada en la Encuesta de Hogares
	10	12	14	15	16	
Costa Rica		X				idem.
El Salvador 1/					X	5 años y más
Guatemala	X					7 años y más
Honduras	X					4 años y más
Nicaragua			X			10 años y más
Panamá				X		10 años y más
República Dominicana	X					5 años y más

1/ En las encuestas de hogares anteriores a 2007 la edad mínima para definir a la PET era de 10 años a más.

Fuente: Encuestas de Hogares de los países

3.3 Período de referencia para la condición de actividad

Como práctica común, los países coinciden en que el periodo de referencia para la medición de la condición de actividad es la “semana anterior a la entrevista”. Sin embargo, los países establecen distintos criterios para lo que significa “semana pasada”, en algunos casos se refieren a la semana anterior al día de la entrevista como la semana integral de lunes a domingo, en otros se refieren de domingo a sábado.

4. Medición de la población ocupada

4.1 Preguntas introductorias y exploratorias sobre actividad económica

En los cuestionarios de los países analizados se identifica la se-

cuencia de cuatro tipos de preguntas introductorias y exploratorias sobre actividad económica. Una pregunta general inicial no comúnmente usada sobre la actividad principal con una serie de categorías de respuestas, haciendo una de las cuales referencia a las personas con empleo: Guatemala; una sencilla pregunta que incluye tanto el periodo de referencia y la idea de realización de algún trabajo del tipo cerrada de selección única dicotómica utilizada en el resto de países. Seguidas de otra(s) pregunta(s) exploratorias de rescate adicional que asegure que todas las categorías de trabajadores, incluyendo los trabajadores familiares auxiliares, aprendices, trabajadores retribuidos en especie, eventuales, etc., respondan de acuerdo con lo que trata de medir el concepto de actividad económica; luego una pregunta sobre la ausencia temporal del empleo y otra pregunta sobre los motivos de la ausencia.



Foto cortesía: Prensa Monterrey

Una primera anotación en cuanto a la redacción de las preguntas, es la sugerencia de que éstas sean personalizadas, esto es dejar un espacio en blanco (que iría el nombre del investigado al momento de efectuar la encuesta) tal como lo realizan en Guatemala y Nicaragua. Esta forma de preguntar, además de brindar mayor claridad a los entrevistados, es útil cuando el cuestionario no es contestado por el informante directo ubicando la respuesta específica con la persona que se investiga. Esta sugerencia es aplicable no solo a las preguntas relacionadas con la medición de la condición de actividad sino a todas las preguntas del cuestionario que sea pertinente.

La utilización como pregunta inicial sobre la actividad principal realizada en la semana de referencia no es recomendada, si bien esta podría reducir el espacio utilizado en el cuestionario, también podría dar como resultado una subestimación de la PEA. Las recomendaciones internacionales sugieren que la pregunta inicial sobre si realizó algún trabajo por un salario, beneficio o ganancia familiar debe separarse de las preguntas sobre la realización de otras actividades. En el cuestionario de Guatemala se realizan tres preguntas de rescate adicional, sobre trabajo remunerado, otra para identificar a los trabajadores familiares auxiliares y una para otras actividades que incluye la venta de productos, los servicios menores, trabajo agropecuario y el autoconsumo agrícola.

En los países que utilizan como pregunta introductoria para determinar la condición de actividad, la realización de algún trabajo durante la semana de referencia, las recomendaciones internacionales señalan que la palabra clave “trabajo” aparezca calificada con ulteriores especificaciones, tales como: trabajo por un salario, en especie, beneficios o ganancia familiar, en su propio negocio o en un negocio familiar, de tal forma que se evite ser comprendida como referida únicamente a las formas ordinarias de empleo como puede ser el trabajo remunerado, prescindiendo del trabajo ocasional y del retribuido en especie; lo que podría provocar una subestimación de la actividad económica y, por ende, un impacto irreparable para la clasificación de la PEA y para toda la subsiguiente información de la encuesta. Esta forma de calificación de la palabra clave “trabajo” se utiliza en Honduras y Nicaragua. En el resto de países, podría considerarse redundante calificar el trabajo realizado en la pregunta inicial, dado que la estrategia adoptada por los países es investigar en la(s) siguiente(s) pregunta(s) de rescate adicional todas las categorías de trabajadores que puedan quedar sin declarar en respuesta a la pregunta inicial, de acuerdo con lo que trata de medir el concepto de actividad económica⁶.

6 Independientemente de que en los manuales de encuestadores de los países se muestre una lista de ejemplos de actividades que debe ser excluidas o incluidas a efectos de la encuesta, se advierte que en Nicaragua y Panamá no se incluye en las preguntas de rescate adicional el pago en especie. Dependiendo de la importancia de esta categoría en cada país, podría considerarse su inclusión, ya sea en la calificación de trabajo realizado o como alternativa de respuesta en las preguntas de rescate adicional.

Respecto a las preguntas de rescate adicional, y tomando en cuenta la importancia de los trabajadores familiares auxiliares en la estructura ocupacional de la mayoría de los países, se observa que solo en Guatemala, Honduras y Panamá se realiza preguntas específicas para captarlos. Mientras que en el resto de países los identifican en una alternativa de respuesta en las preguntas exploratorias de rescate adicional.

4.2 Criterio de una hora

La resolución adoptada en la Decimotercera CIET (1982) establece que por razones prácticas la noción “de algún trabajo” debe interpretarse como una hora de trabajo por lo menos. Hay varias razones interrelacionadas para el uso del criterio de una hora en la definición internacional de empleo. En primer lugar, es hacer la definición del empleo tan amplia como sea posible para cubrir todos los tipos de empleo que pueden existir en un país, incluso los de corto período, trabajos a media jornada, empleos temporales, empleo en el sector informal, etc. Otra razón es asegurar la necesaria concordancia entre las estadísticas de producción y de empleo, es decir la medición del total de la producción y del total de los insumos de trabajo. Asimismo, el criterio de una hora es el resultado de las reglas de prioridad del marco conceptual de la fuerza de trabajo, que consiste en dar precedencia a la condición de empleo por encima del desempleo, y al desempleo sobre la inactividad económica. La preeminencia del empleo por encima de las otras actividades, es sin tomar en cuenta la cantidad de tiempo consagrada a él durante el período de la referencia, que en los casos extremos puede ser sólo una hora, adicionalmente el desempleo se conceptúa como una situación de falta total de trabajo. Las situaciones de falta parcial de trabajo son cubiertas por la definición de subempleo por insuficiencia de horas (Decimosexta CIET, 1998), es decir como una subcategoría de las personas ocupadas.

En todos los cuestionarios, excepto en el de Costa Rica, El Salvador y Panamá, se establece en una pregunta o preguntas el haber trabajado al menos una hora como el referente para determinar que un individuo haya estado ocupado en la semana de referencia⁷. La opción tomada por los países señalados es mencionar el criterio de una hora como instrucción en el manual de encuestadores. Sin embargo, existe una diferencia entre la formulación de este criterio en una pregunta (o preguntas) o en las pautas del entrevistador. La especificación en una pregunta es una inclusión para que el sujeto entrevistado considere todo como trabajo, incluso si solamente se trata de una hora, la especificación como instrucción para el entrevistador tiene un efecto más de tipo limitador que de expansión, si un entrevistado tiene un empleo, se le urge a que verifique si el número de horas por

7 Se advierte que en la Encuesta Continua de Empleo de Costa Rica aplicada desde 2010 sí se incluye el criterio de una hora en las preguntas exploratorias para medir la condición de actividad.

semana excede el umbral de al menos una hora, en consecuencia, puede ser menos probable que la persona entrevistada considere todo trabajo de una o unas pocas horas por semana, además del riesgo que se ignore la instrucción y, por lo tanto, no existe compensación por la omisión apropiada en la pregunta.

4.3 Ausencia temporal del empleo

Las normas internacionales especifican determinados criterios para establecer la ausencia temporal del empleo, distinguiendo entre el empleo asalariado y empleo independiente. En el caso de empleo asalariado, estos criterios se basan en la noción de vínculo formal al empleo, definido en términos de recepción continuada de un sueldo o salario, garantía sobre el retorno al trabajo, un acuerdo acerca de la fecha de retorno, o tiempo transcurrido de ausencia del trabajo. Los criterios son menos detallados en el caso del empleo independiente, en la práctica, la decisión acerca de si una persona con empleo independiente debe ser considerado como ausente del trabajo (y por consiguiente como ocupado) debe estar basado en la existencia continuada de la empresa y la duración de la ausencia, la misma que puede ser determinada según las circunstancias nacionales.

En las encuestas analizadas, las preguntas sobre la ausencia temporal de empleo se realizan, en la mayoría de los casos, subrayando el contraste con las preguntas anteriores de rescate adicional, utilizando preguntas tipo (¿Aunque no trabajó la semana pasada, tenía un trabajo...?). Respecto a la pregunta sobre los motivos de las ausencias temporales, ésta no se aplica en las encuestas de Costa Rica, El Salvador y Panamá, pues consideran suficiente mencionar las razones válidas en la pregunta anterior sobre la ausencia temporal del empleo o en las instrucciones de los manuales de los encuestadores. Sería recomendable que todos los países acuerden una lista de categorías comunes de las razones de ausencia temporal y un periodo de referencia común para las ausencias de larga duración.

Los criterios que permiten hacer de la ausencia temporal del empleo una clasificación aceptable como ocupados son similares en las encuestas de hogares analizadas, pero utilizadas de distinta manera. La mayoría de países formula el criterio en las mismas preguntas sobre la ausencia temporal, otros solamente proporcionan las pautas en

los manuales de los encuestadores, y solo en Nicaragua se incluyen preguntas adicionales específicas para verificar el vínculo formal al empleo o la existencia continuada de la empresa.

En Guatemala el criterio utilizado formulado en la misma pregunta sobre ausencia temporal es del tipo: “durante la ausencia...recibe o siguió recibiendo ingresos”. En otros países, El Salvador, Honduras y Nicaragua el criterio enunciado en la pregunta es mas laxo “... estuvo ausente temporalmente, volverá, seguro va volver, próximamente volverá ó al que va regresar”. En Costa Rica, República Dominicana y Panamá no se formula el criterio en la pregunta sobre ausencia temporal, optándose, en su lugar, por proporcionar las pautas en los manuales de los encuestadores⁸. Al respecto, se debe indicar que en la mayoría de los manuales revisados, no se señala que la categoría excluye a los trabajadores familiares auxiliares, a los trabajadores ocasionales las personas con un trabajo o empresa que comenzará en el futuro, y en general a todas las personas que no trabajan y que no tienen ningún nexo formal alguno con un empleo, o cuya empresa no funciona en su ausencia. A fin de poder hacer comparaciones regionales, los países podrían desarrollar criterios armonizados para determinar el vínculo formal al empleo.

4.4 Tratamiento de grupos particulares

La Decimotercera y Decimocuarta CIET se refirieron de manera explícita a ciertos grupos particulares de trabajadores para ser incluidos entre los ocupados, como los trabajadores familiares auxiliares, los productores de bienes para el autoconsumo del hogar, los aprendices, los participantes en los programas de formación profesional y los miembros de las fuerzas armadas.

En todos los países se utiliza el criterio de por lo menos una hora de trabajo en la semana de referencia para definir a los trabajadores familiares auxiliares como ocupados⁹. No se cuenta con información disponible en la mayoría de los países sobre el tratamiento estadístico de los otros tra-

8 En la Encuesta Continua de Empleo de Costa Rica (2010), el criterio de vínculo formal al empleo utilizado para las ausencias temporales es el “goce de sueldo o el recibir ingresos del negocio”, también se considera valedero el “permiso sin goce de sueldo por un mes o menos”.

9 En Panamá a partir de agosto de 2006.

bajadores no remunerados incluidos como población ocupada en las encuestas de hogares de los países, tales como los y las aprendices y practicantes, pero en principio son clasificados como “trabajando” o “con empleo pero sin trabajar” sobre las mismas bases que los asalariados, lo cual guardaría correspondencia con las recomendaciones de las CIET.

Aunque el alcance de las preguntas en la mayoría de los cuestionarios incluye todas las posibilidades de empleos desarrollados en el mercado laboral se debe tomar en cuenta que las recomendaciones internacionales de la OIT también incluyen las actividades económicas independientes del mercado laboral, en particular, las actividades de autoconsumo agrícola y en la construcción, si la producción abastece una contribución importante al consumo total del hogar. Es de suponer que la razón fundamental por la que no se mide en la mayoría de las encuestas de hogares de los países, es que la aplicación del requisito “contribución importante al consumo total del hogar” es una tarea complicada, dado que se debe medir el total de todas las actividades económicas no de mercado y compararlo con el consumo del hogar. Asimismo, se puede argumentar que la producción de no mercado se efectúa principalmente por trabajadores familiares auxiliares o por otras categorías de trabajadores ya incluidos en las estadísticas. Sin embargo, dependiendo de su importancia en cada país, se debe considerar su inclusión en las encuestas.

Solamente en el cuestionario de Costa Rica se realiza una batería de preguntas para identi-

car la realización de actividades económicas destinadas para la venta o exclusivamente para el autoconsumo pero no se les considera como población ocupada, clasificándolos como personas desocupadas o inactivas. No obstante, dado que en la mayoría de países estas categorías no forman parte del concepto de empleo, para efectos de comparabilidad regional, se debe considerar separar las personas involucradas en la producción para el autoconsumo de las otras personas clasificadas como ocupadas.

5. Medición del desempleo

Según la definición de desempleo adoptada por la Decimotercera CIET (1982), para que una persona sea considerada “desempleada”, se requiere que ésta cumpla tres requisitos simultáneamente:

(a) Estar sin empleo durante el período de la referencia, (b) en busca de empleo, es decir, había hecho gestiones específicas durante un período reciente determinado para buscar empleo asalariado o independiente y c) disponible para trabajar durante el período de referencia, esto es, tiene la capacidad y voluntad para trabajar en caso de tener una oportunidad para ello.

La definición de desempleo también incluye a las personas sin trabajo y disponibles actualmente para trabajar que ya han hecho lo necesario para comenzar un empleo asalariado, o por cuenta propia en fecha posterior al período de referencia, persistan o no en la búsqueda de trabajo, que comúnmente se denominan incorporaciones futuras.

Foto cortesía: Sebazac



En las encuestas de hogares el estar “sin empleo” durante el período de referencia se logra en la medida que solo pasen a la sección de desempleo las personas que contestaron negativamente las preguntas iniciales, destinadas a conocer si realizaron alguna actividad económica en el periodo de referencia, y no se encuentran en situación de ausencia temporal del empleo.

5.1 Búsqueda activa de empleo

La noción de búsqueda de empleo en las normas internacionales asume que las personas que buscan empleo deben indicar una o más gestiones de búsqueda activa; es decir, no basta una mera declaración de intenciones, la formulación del criterio significa mantener un elemento de objetividad en la medición. Las gestiones que comprenden no son solo para encontrar empleo asalariado, sino también las que tiene que ver con el empleo independiente, y pueden incluir tanto los métodos formales de búsqueda de empleo como también los informales.

Por lo general, en los cuestionarios no se utiliza una sola pregunta para determinar si el encuestado ha realizado gestiones activas para buscar trabajo, ya que la noción que éste pueda tener de lo que constituye una

búsqueda activa de trabajo puede diferir de lo que el concepto trata de medir. Usualmente la secuencia es realizar dos preguntas, una para determinar de forma general si el informante está buscando empleo, y la otra para sondear si se han realizado o no gestiones específicas para ello, adaptándolos a las circunstancias nacionales, es decir, a los métodos por los cuales la gente busca normalmente trabajo en el país determinado. Las gestiones activas para buscar empleo mencionadas en los cuestionarios incluyen tanto a los que buscan un trabajo asalariado como aquellos que están tratando establecer su propia empresa o negocio. Las consultas con empleadores o el acudir a una bolsa de trabajo (pública o privada) son ejemplos para conseguir trabajos remunerados, el hacer preparativos para iniciar un negocio, el tratar de conseguir capital, clientes, solicitar permisos o licencias, solicitar ayuda a amigos y parientes, realizar consultas a periódicos o responder a ellos, o la búsqueda a través de internet son ejemplos de gestiones que pueden tener relación tanto con el empleo asalariado como con el independiente.

Periodo de referencia de búsqueda de empleo

Aunque las normas internacionales admiten que cada uno de los criterios de determinación del desempleo puede tener diferentes referencias de tiempo, conviene tener siempre presente que la medida del desempleo resultante debe referirse a uno e idéntico período, es decir, el periodo básico de referencia de la encuesta. Así, para el criterio de “sin empleo”, siempre debe referirse al periodo de referencia de la encuesta (semana pasada), para la “búsqueda de empleo” puede ser más apropiado utilizar un periodo más largo, por ejemplo las cuatro semanas precedentes y respecto al periodo de “disponibilidad” puede ser el período de referencia o incluso puede prolongarse una o dos semanas más allá del período de referencia de la encuesta.

En el Cuadro 1.3 se muestran los distintos periodos de referencia de búsqueda de empleo que se utilizan en las encuestas de hogares analizadas, se observa que en El Salvador y Honduras el período de referencia utilizado es el mismo periodo de referencia de la encuesta: semana pasada, mientras que el resto de países utiliza un periodo más amplio, siendo el más común “las últimas 4 semanas” y Costa Rica establece el mayor periodo de búsqueda de empleo (5 semanas).

CUADRO 3

PAÍSES CENTROAMERICANOS Y REPÚBLICA DOMINICANA:

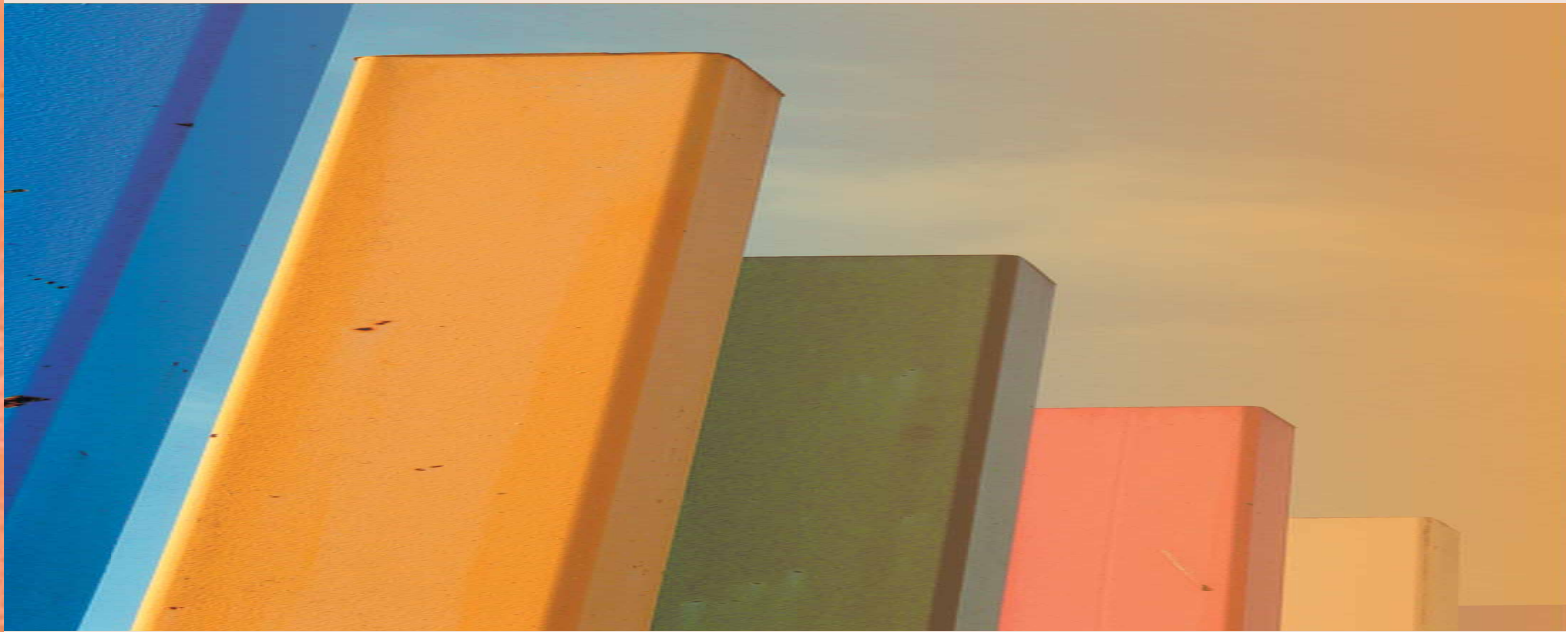
PERIODOS DE REFERENCIA UTILIZADOS EN LAS ENCUESTAS DE HOGARES

País	Períodos de referencia										
	Condición de actividad	Búsqueda de empleo			Plazos de incorporaciones futuras			Disponibilidad para trabajar			
	Semana pasada	Semana pasada	Últimas 4 semanas	Últimas 5 semanas	No definido	Próxi-mas 2 semanas	1 mes	No se pre-gunta	Dos alternativas: 1) Ahora mismo 2) En otra época del año	Semana pasada	Semana pasada, esta o en las dos semanas siguientes
Costa Rica	X			X	X				X 1/		
El Salvador	X	X			X			X			
Guatemala	X		X		X					X	
Honduras	X	X			X				X 1/		
Nicaragua	X		X				X			X	
Panamá	X		X			X					X
República Dominicana	X		X		Inf. no disp.					X 1/	

Fuente: Encuestas de Hogares de los países.

1/ La pregunta de disponibilidad para trabajar se realiza a los que no buscaron empleo en el periodo de referencia y no se utiliza para identificar a la población en desempleo abierto, sino para distinguir entre la población no económicamente activa a los que están disponibles para trabajar de aquellos que no lo están.

Nota: En la Encuesta Continua de Empleo de Costa Rica (2010) el periodo de referencia de búsqueda de empleo es las últimas 4 semanas y se considera como periodo de la disponibilidad para trabajar “la semana pasada, en este momento o a más tardar en dos semanas”.



Para efectos de comparación regional sería recomendable que todos los países establezcan el periodo de referencia de búsqueda de empleo en las últimas 4 semanas. Se debe señalar que para El Salvador y Honduras la ampliación del periodo de búsqueda probablemente influiría aumentando el nivel de desempleo al determinar que es mayor el número de personas que buscan empleo activamente.

5.2 Incorporaciones Futuras

Como se señaló anteriormente, según la Decimotercera CIET (1982) las personas que no buscan empleo en el periodo de referencia debido a que ya han hecho los preparativos para iniciar un trabajo remunerado o independiente en fecha posterior al período de referencia, deben ser consideradas como desempleadas si están disponibles para trabajar. Es decir, la clasificación como desempleados de las “incorporaciones futuras” se hace solamente sobre la base de dos criterios, el de “sin empleo” y el de “corrientemente disponibles para trabajar”. Se optó clasificar a estas personas como desempleadas y no como con empleo (pero sin trabajar), considerando que estas personas, estando disponibles actualmente para trabajar, forman parte de los recursos de mano de obra subutilizados por el momento, así como haber constatado que

en algunos países, muchas de estas personas, aunque declaren tener un puesto de trabajo que ocuparán en el futuro, en realidad acaban finalmente por no obtener el empleo, por lo que en las aplicaciones de las encuestas de hogares, es deseable especificar un plazo fijo en la definición de las incorporaciones futuras.

La identificación de las incorporaciones futuras en los cuestionarios es similar, usualmente se da como alternativa a la pregunta del porqué no buscó trabajo, y en algunos casos en esa misma alternativa se señala el plazo de la incorporación futura. El análisis de los cuestionarios indica que solamente Panamá cumple las recomendaciones internacionales respecto a clasificar a las incorporaciones futuras como desocupados si están disponibles para trabajar en el período de referencia. En Costa Rica, se clasifican como desocupados si el trabajo encontrado fue producto de la búsqueda en las 5 semanas anteriores y no por su condición de disponibilidad y se les considera inactivos solo en el caso de que el trabajo haya sido encontrado antes de las 5 semanas de referencia, aunque estén disponibles. En El Salvador, Guatemala y Honduras, se les considera como parte de la población no económicamente activa o en desempleo oculto. No se dispone de información, de la manera como los clasifican en Nicaragua y República Dominicana.

5.3 Disponibilidad para trabajar

El criterio de disponibilidad para trabajar, forma parte de los tres criterios básicos de la definición estándar de desempleo, y se refiere a la capacidad y voluntad para trabajar, en caso de tener una oportunidad para ello. Su propósito principal consiste en excluir a las personas que están buscando un trabajo que comience en fecha posterior, es clásico el ejemplo de los estudiantes, que están buscando un empleo para incorporarse al mismo en una fecha posterior, por ejemplo después de haber concluido el ciclo académico, también es el caso de otras personas que no están disponibles para trabajar en el período de referencia, aunque lo hayan buscado activamente, debido a ciertos impedimentos, como las responsabilidades familiares o por enfermedad. La importancia de este criterio se da incluso cuando se flexibiliza el criterio de búsqueda de empleo (definición ampliada de desem-

pleo) pues la verificación de la disponibilidad para trabajar sigue siendo crucial.

En las normas internacionales, el criterio de disponibilidad para trabajar se formula como disponibilidad durante el período de referencia, sin embargo, los países pueden utilizar un período de referencia más largo, considerando que no puede esperarse que todas las personas en búsqueda de empleo acepten inmediatamente el primero que se les ofrece, o se encuentran temporalmente indispuestas en ese momento, o tienen que realizar algunos preparativos (cuidados de niños, transporte) antes de empezar a trabajar. Para adoptar las recomendaciones de la Decimotercera CIET (1982), la pregunta de la disponibilidad para trabajar se debe hacer tanto a los que buscaron empleo como a los que no lo buscaron, en el primer caso para satisfacer simultáneamente los tres criterios de la definición estándar de desempleo y en el segundo caso es útil para identificar a las incorporaciones futuras así como para clasificar a la población no económicamente activa según su vínculo con el mercado laboral.

Aunque todos los países, excepto en El Salvador, se incluyen en sus cuestionarios una pregunta sobre disponibilidad para trabajar, éstas difieren en su formulación, utilización, período de referencia y secuencia. En los cuestionarios de Costa Rica, Honduras y República Dominicana, se solicita información sobre la disponibilidad para trabajar a los que no buscaron empleo en el período de referencia y no se utiliza para identificar a la población en desempleo abierto, sino para distinguir entre la población no económicamente activa a los

que están disponibles para trabajar, de aquellos que no lo están. Esto significa que el criterio de disponibilidad para trabajar en el período de referencia no se verifica a los que se consideran desocupados. El supuesto usualmente asumido, es que las personas que han buscado activamente empleo durante el período de referencia, deben estar disponibles para trabajar. Sin embargo, como vimos anteriormente, pueden darse casos de personas que buscan trabajo en una época en que no están en condiciones de incorporarse hasta una fecha posterior.

Los países que sí aplican en su metodología el criterio de disponibilidad para trabajar en el período de referencia para ser considerado desempleado son Guatemala, Nicaragua y Panamá. En el cuadro 3 se presenta los períodos de referencia de disponibilidad para trabajar utilizados en los cuestionarios de los países analizados. Tomado en cuenta que las preguntas sobre disponibilidad para trabajar antes señaladas siguen una secuencia, y como se vio que en los países las aplican tanto a los que buscaron empleo, como a los que no lo buscaron, en la formulación de la pregunta no siempre se hace mención al período básico de referencia de la encuesta: la semana pasada. Y aunque puede prolongarse más allá de este período, se debe tener siempre presente que la medición del desempleo que se quiere hacer debe referirse a este único e idéntico período.

Los países que utilizan como período de referencia la semana pasada son Guatemala, Nicaragua y República Dominicana. Panamá utiliza distintas alternativas: semana pasada, ésta o

en las dos semanas siguientes. Mientras que Costa Rica y Honduras utilizan la misma pregunta abierta con dos alternativas: ahora mismo y en otra época del año. Al respecto, es necesario destacar que los diferentes períodos de referencia de disponibilidad para trabajar pueden causar diferencias críticas para la medición del nivel de desempleo. A efecto de armonización regional, sería recomendable que todos los países acuerden un plazo de referencia de disponibilidad para trabajar común, tomando en consideración que las ampliaciones del período de disponibilidad probablemente den como resultado un aumento del nivel de desempleo al determinar que es mayor el número de personas que están disponibles para trabajar.

6. Uso de Definición Flexibilizada de Desempleo

Después de establecer los tres criterios básicos de la definición estándar de desempleo, la Decimotercera CIET (1982) continúa diciendo: “En situaciones en que los medios convencionales de búsqueda de empleo son insuficientes, en que el mercado laboral está bastante desorganizado o es de alcance limitado, en que la absorción de la mano de obra es, en el momento considerado, inadecuada, o en que la fuerza de trabajo está compuesta principalmente por personas con empleo independiente, la definición estándar de desempleo puede aplicarse suprimiendo el criterio de búsqueda de empleo”.

Asimismo, la Decimotercera CIET (1982) recomienda que cuando se suprima el criterio de “búsqueda de empleo”, en la aplicación del criterio de la disponibilidad actual para tra-

bajar, debe encontrarse métodos apropiados que tomen las circunstancias nacionales. Estos métodos pueden basarse en nociones como el deseo actual de trabajar y que haya trabajado ya, la voluntad de aceptar un empleo remunerado con sueldo o salario en las condiciones prevalecientes en la localidad, y la disposición para emprender una actividad independiente, de contar con los recursos financieros y las facilidades indispensables.

El uso de la definición flexibilizada de desempleo o definición ampliada de desempleo no significa necesariamente que el criterio de búsqueda de empleo debe relajarse para todas las categorías de trabajadores. La definición solo puede ser parcial incluyéndose ciertos grupos de personas sin empleo que están actualmente disponibles para trabajar, pero que no están buscando empleo por razones particulares. Las distintas categorías de personas para quienes el criterio de búsqueda de empleo puede relajarse, normalmente se identifican por medio de una pregunta sobre las razones por las cuales no se buscó empleo.

Los países que utilizan la definición flexibilizada de desempleo son: El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana¹⁰. En el Cuadro 1.4 se muestran las definiciones utilizadas por estos países, para incorporar como desocupados a los que no buscan activamente empleo. Se observa que las razones de mercado (trabajadores desalentados) consideradas válidas son

similares, también se incluye a los trabajadores que están esperando una respuesta de gestiones antes realizadas y a los que esperan la llegada a la temporada alta.

Entre las principales diferencias, se pueden señalar que todos los países utilizan el mismo periodo de referencia para la disponibilidad para trabajar que se vio anteriormente, excepto en Guatemala, que incluye una pregunta adicional, considerando para este caso la disponibilidad inmediata. En Panamá, a diferencia de los demás países (excepto El Salvador que no tiene una pregunta sobre disponibilidad) se incluye en el desempleo oculto a los que no estaban disponibles para trabajar (la semana pasada, ésta o en las próximas dos semanas), también se incluye a los que sí buscaron trabajo la semana pasada y las últimas 4 semanas, pero no estaban disponibles. Al respecto, de acuerdo a las normas internacionales, si las personas no están disponibles para trabajar en el periodo de referencia, deberían ser clasificadas entre la población no económicamente activa. Por su parte, en República Dominicana las razones válidas por no haber buscado empleo consideradas son más relajadas que las opciones tomadas por los otros países, aún cuando luego se les pregunte sobre la disponibilidad para trabajar. Por ejemplo, en los otros países no se consideran a los que contestan estar incapacitados permanentemente, tampoco a los que están estudiando, o se dedican a quehaceres del hogar, ni a los rentistas.

10 En América Latina, además de los cuatro países señalados, también se utiliza la definición flexibilizada de desempleo (con diferentes metodologías) en: Colombia, Ecuador, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela.

CUADRO 1.4

**DEFINIONES DE PAÍSES QUE UTILIZAN LA DEFINICIÓN FLEXIBILIZADA DE DESEMPLEO
(Inclusión como desocupados a las personas que no buscaron activamente empleo)**

EL SALVADOR	GUATEMALA	PANAMÁ
Se incluyen como desocupados a las personas que no buscaron activamente empleo las últimas 4 semanas por tener una razón válida de desaliento. <u>Razones válidas :</u> Creía que no había trabajo disponible en la zona. No sabía cómo buscar trabajo. Se cansó de buscar trabajo. Espera ciclos agrícolas (café, caña, algodón, otros cultivos).	Se incluyen como desocupados a las personas que no buscaron activamente empleo en las últimas 4 semanas por tener una razón válida de desaliento pero deseaban trabajar y tenían disponibilidad inmediata para hacerlo. <u>Razones válidas :</u> Ya encontró trabajo pero no ha empezado No hay trabajo en la actualidad; Hay trabajo pero no se lo dan; Se cansó de buscar; Está esperando respuesta a una solicitud Espera temporada de trabajo o que lo llame el patrón No sabe dónde buscar; No encuentra trabajo en su profesión oficio o especialidad; No tiene experiencia o no tiene el nivel de escolaridad necesario; No tiene recursos para instalar un negocio; Está muy joven o muy viejo.	Se incluye como desocupados a las personas que: La semana pasada: No buscaron empleo porque se cansaron de buscar empleo, hicieron o no gestión y estaban o no disponibles. No estaban buscando trabajo, pero han buscado antes y están esperando noticias, hicieron o no gestión y estaban o no disponibles. Si buscaron trabajo la semana pasada y las últimas 4 semanas, hicieron gestión pero no estaban disponibles. Nota: Se considera hacer (o no) gestión a los que hicieron (o no) gestiones para conseguir empleo en las últimas cuatro semanas.
REPÚBLICA DOMINICANA		
Se incluye como desocupados a las personas que no buscaron empleo en las últimas 4 semanas y están disponibles para trabajar. <u>Razones válidas 1/ :</u> Ha buscado trabajo y no encuentra. Familia y otras personas le están buscando trabajo. Está esperando aviso de una solicitud de empleo. Está incapacitado permanentemente Está incapacitado temporalmente. Está estudiando. Se dedica a quehaceres del hogar Por edad. Rentista. No tiene suficiente educación o experiencia. Cree que no iba a encontrar 1/ A todas las personas que contestaron algunas de estas alternativas se les realiza la pregunta 12: ¿Pudiera haber aceptado un trabajo la semana pasada si le hubiera ofrecido uno? y 12a: ¿Dispone del tiempo y las condiciones necesarias para salir a trabajar? , si contestan que “Sí” en ambas preguntas se les clasifica como desocupados ampliados. Fuente: Encuesta de Hogares de los países.		

En función de la armonización metodológica de la medición de indicadores laborales, se debe indicar que las tasas de desempleo “abierto” y las tasas de participación que oficialmente publican Panamá y República Dominicana incluyen en la PEA al desempleo oculto. Los indicadores laborales publicados por los institutos de estadística de estos países permitieron hacer el ejercicio de recalcular el desempleo abierto y la tasa de participación con base a la definición estándar

de desempleo presentado en el cuadro 1.5. Al no considerar a las y los desempleados ocultos en la PEA, es claro que las tasas de desempleo abierto ajustadas son mayores que las tasas de desempleo abierto oficiales, y las tasas de participación ajustadas son, consecuentemente, menores que las oficiales. Estas diferencias muestran una tendencia decreciente en Panamá, conforme ha ido disminuyendo la población desempleada oculta. Si comparamos las tasas de

desempleo oficiales que incluyen el desempleo oculto (no abiertas) con las tasas de desempleo abierto ajustada (B - E en los cuadros), las diferencias son más importantes, destacándose el caso de República Dominicana que en el promedio del periodo analizado es de 10 puntos porcentuales. Las razones más amplias consideradas válidas para no haber buscado empleo en este país pueden haber determinado estas diferencias.

El uso de la definición flexibilizada de desempleo en paralelo con la definición estándar, tiende a confundir a los usuarios de las estadísticas y puede llevar a equivocaciones en los debates públicos de la situación del empleo. Por lo que a efectos de comparación internacional se sugiere considerar que en Panamá y República Dominicana excluyan de la definición oficial de la

tasa de desempleo abierto al desempleo oculto y reservar el término “tasa de desempleo abierto” con base a la definición estándar de desempleo. En el mismo sentido, sería recomendable que El Salvador y Guatemala excluyan de sus definiciones oficiales de la tasa de desempleo al desempleo oculto, y estimen la tasa de desempleo con base a la definición estándar de desempleo. Esto

CUADRO 1.5
PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA
TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN Y TASA DE DESEMPLEO, 2004 - 2009
(porcentajes)

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PANAMÁ (Total Nacional)						
CIFRAS OFICIALES 1/						
Tasa global de participación (A)	63.3	63.5	62.6	62.7	63.9	64.1
Tasa de desempleo (B)	11.7	9.8	8.7	6.4	5.6	6.6
Tasa de desempleo abierto (C)	9.2	7.6	6.7	4.7	4.2	5.2
AJUSTE 2/						
Tasa global de participación (D)	61.7	62.1	61.4	61.7	63.0	63.3
Tasa de desempleo abierto (E)	9.4	7.8	6.8	4.7	4.2	5.3
Diferencias						
Tasa global de participación (A - D)	1.6	1.4	1.2	1.1	0.9	0.9
Tasa de desempleo abierto (C - E)	-0.2	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
B - E	2.3	2.0	1.8	1.6	1.3	1.3
REPÚBLICA DOMINICANA (Total Nacional)						
CIFRAS OFICIALES 1/						
Tasa global de participación (A)	56.3	55.9	56.0	56.1	55.6	53.8
Tasa de desempleo ampliada (B)	18.4	17.9	16.2	15.6	14.1	14.9
Tasa de desempleo abierto (C) 2/	5.3	5.6	4.9	4.5	4.2	4.8
AJUSTE 2/						
Tasa global de participación (D)	48.9	49.0	49.7	49.9	50.1	48.4
Tasa de desempleo abierto (E) 4/	6.1	6.4	5.5	5.1	4.7	5.3
Diferencias						
Tasa global de participación (A - D)	7.4	6.9	6.3	6.2	5.5	5.4
Tasa de desempleo abierto (C - E)	-0.8	-0.8	-0.6	-0.6	-0.5	-0.5
B - E	12.3	11.5	10.7	10.5	9.4	9.6

Fuente: Encuestas de Hogares de los países.

1/ En las cifras oficiales la PEA esta compuesta por los ocupados más los desempleados abiertos y ocultos.

2/ En el ajuste la PEA esta compuesta por los ocupados más los desempleados abiertos.

a su vez permitiría que los países formularan indicadores complementarios de subutilización de la mano de obra, basados en una clasificación detallada de la población no económicamente activa (que incluya el desempleo oculto), según su vínculo al mercado laboral.

7. Duración del desempleo

Todos los cuestionarios de los países incluyen una pregunta sobre la duración del desempleo. Las preguntas se diferencian, desde aquellas simples que investigan el tiempo de búsqueda, otras que incluyen en la pregunta el periodo (¿cuántas semanas...?), y otras más elaboradas que aseguran la continuidad de la búsqueda; en Panamá, por ejemplo, existe una sobre el tiempo de búsqueda sin haber realizado alguna actividad que le generara ingresos. Asimismo, las categorías de duración de desempleo son por lo general preguntas abiertas para el número de semanas, meses o años, y en otros casos se incluyen como alternativas de una respuesta con periodos específicos. A efectos de armonización regional sería recomendable que todos los países consideren captar la duración del desempleo con una pregunta abierta sobre el número de meses. Así como estudiar la distribución de las respuestas y determinar intervalos de duración comunes para reportar la información.

8. Población económicamente inactiva

La población no económicamente activa se construye, por lo general, como una categoría residual en la que se incluye a las personas que no tienen un empleo ni están desempleadas,

en el sentido establecido en el párrafo 10 de la resolución de la Decimotercera CIET de 1982. Abarca a las personas incapaces de trabajar debido a discapacidades físicas, así como a todas las personas que, por motivos personales tales como estudios, responsabilidades familiares o edad avanzada, etc., no desean ni buscan trabajar.

En los cuestionarios analizados, las razones de inactividad se identifican por medio de las alternativas consideradas en la pregunta sobre los motivos del por qué no se buscó empleo en el periodo de referencia, y son similares en todos los países. Sería recomendable que todos los países desarrollen clasificaciones comunes de las personas económicamente inactivas que incluyan el vínculo con el mercado laboral como criterio. Estas

clasificaciones pueden basarse de acuerdo a la propuesta realizada en la Decimotercera CIET (2008) -ver Recuadro 1. En concordancia con las recomendaciones anteriores, y para efectos de armonización regional, se sugiere tomar como definición de trabajadores y trabajadoras desalentados a todas las personas que no trabajaron en la semana de referencia, que actualmente están disponibles para trabajar, y que no buscaron trabajo activamente en las últimas cuatro semanas por desaliento al no haber encontrado trabajo anteriormente, pero que hayan hecho gestiones para conseguir un trabajo en los últimos 12 meses (período utilizado por otros países de la región). Igualmente, se recomienda clasificarlos como parte de la población económicamente inactiva.



Foto cortesía: Sebazac

Recuadro 1.1

Grupos de población económicamente inactiva, por grado de vinculación con el mercado de trabajo

A medida que aumenta el número secuencial de los grupos indicados más abajo, el vínculo de sus integrantes con el mercado de trabajo disminuye, es decir, que se puede considerar que las personas del grupo 1 tienen el vínculo más sólido con dicho mercado y las del grupo 4, el más débil.

Nótese que las personas del subgrupo 1.1 se incluirían en la categoría desempleadas si el criterio de búsqueda de trabajo fuera relajado en parte, mientras que aquéllas del grupo 1 lo serían, si dicho criterio se relajara completamente.

1. Personas que quieren trabajar y están disponibles para hacerlo, pero que no buscan trabajo

- 1.1. Motivo económico para no buscar trabajo
 - 1.1.1. Trabajadores desanimados
 - 1.1.2. Personas con algún otro motivo económico
- 1.2. Otro motivo para no buscar trabajo
 - 1.2.1. Con experiencia de trabajo previa reciente
 - 1.2.1.1. Dejaron de trabajar por algún motivo económico
 - 1.2.1.2. Dejaron de trabajar por algún otro motivo
 - 1.2.2. Sin experiencia de trabajo previa reciente

2. Personas que buscan trabajo pero que no están disponibles para trabajar

- 2.1. Actividad principal antes de empezar a buscar trabajo: empleo
- 2.2. Actividad principal antes de empezar a buscar trabajo: distinta del empleo
 - 2.2.1. Con experiencia de trabajo previa reciente
 - 2.2.1.1. Dejaron de trabajar por algún motivo económico
 - 2.2.1.2. Dejaron de trabajar por algún otro motivo
 - 2.2.2. Sin experiencia de trabajo previa reciente

3. Personas que quieren trabajar, pero que no buscan trabajo ni están disponibles para trabajar

- 3.1. Motivo económico para no buscar trabajo
- 3.2. Otro motivo para no buscar trabajo
 - 3.2.1. Con experiencia de trabajo previa reciente
 - 3.2.1.1. Dejaron de trabajar por algún motivo económico
 - 3.2.1.2. Dejaron de trabajar por algún otro motivo
 - 3.2.2. Sin experiencia de trabajo previa reciente

4. Personas que no quieren trabajar

Fuente: OIT, Informe I. Decimoctava Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Ginebra, 24 de noviembre – 5 de diciembre de 2008. Página 56.

Conclusiones

En este artículo se realizó una revisión de las metodologías de medición de la condición de actividad en las encuestas de hogares de 7 países, que puede servir de base para hacer un análisis más exhaustivo para hacer recomendaciones que tengan como objetivo elaborar un marco común de referencia para avanzar en el proceso de armonización de las estadísticas laborales en la región. Es necesario volver a destacar que el análisis se centró básicamente en los cuestionarios y, para pocos países, se contó con los algoritmos oficiales utilizados para la medición de los indicadores; por lo que el análisis tiene carácter de preliminar. Es claro que sólo los institutos de estadística pueden señalar las metodologías que se emplean, por lo que pueden darse discrepancias entre lo que se concluye y lo que efectivamente realizan los países.

Los resultados del análisis hicieron evidente que los avances hacia la armonización son mayores en el caso de la medición de la población ocupada que en la medición del desempleo, lo que indica la necesidad de mayores esfuerzos hacia el logro de la armonización de estos conceptos. En el texto se hicieron algunas recomendaciones en los temas analizados a efecto de la armonización y comparación regional, los cuales pueden ser evaluados por los institutos nacionales de estadística buscando los consensos necesarios.

Tomando en cuenta que la armonización estadística va más allá de los aspectos conceptuales y metodológicos, ya que comprende todas las actividades del diseño estadístico de una encuesta, desde la elaboración del marco de muestreo, los operativos y procesos de campo la armonización y actualización de las clasificaciones internacionales, hasta la publicación de los resultados, es importante que los países evalúen los costos y beneficios de ajustar sus encuestas con el objetivo de acercarse a las recomendaciones de las CIET, tomando en cuenta que las encuestas responden también a las necesidades e intereses nacionales, y que estos cambios pueden significar rupturas en las series estadísticas.

Por lo tanto, es fundamental lograr un compromiso de los institutos de estadística en un programa progresivo de armonización estadística, que se realizaría en distintas etapas y que deberá tener como resultado la adopción de la base conceptual y metodológica de las recomendaciones internacionales. Estos compromisos deberán considerar las acciones necesarias para dar continuidad y sostenibilidad a los logros alcanzados con los procesos llevados a cabo por los sistemas de integración regional CAN, MERCOSUR y SICA/SIECA, estableciendo sinergias, así como aprovechar las buenas prácticas y experiencias en la materia realizadas por la Unión Europea. Además sería necesario disponer de otros instrumentos según las necesidades específicas de cada institución estadística: formación, cooperación horizontal, asistencia técnica directa, estudios específicos y acciones de visibilidad. Para todo ello es importante que los países estén muy conscientes de la importancia y las ventajas que se tienen de una presentación armonizada, y la conveniencia de adoptar un sistema regional armonizado de los datos y meta datos generados. En buena cuenta, el proceso de armonización estadística puede verse también como una forma para mejorar la calidad de las metodologías de medición.

A corto plazo se tiene la opción de realizar un primer esfuerzo por minimizar las diferencias en los procedimientos de estimación de cada país, considerando un mínimo común denominador que no buscaría alterar las metodologías de medición que actualmente utilizan los institutos de estadística, sino como una batería adicional de indicadores con la finalidad de facilitar las comparaciones entre países sobre bases más homogéneas. Sin embargo, el proceso de armonización de las estadísticas considerando un mínimo común denominador significaría eventualmente bajar el nivel de los indicadores armonizados, así como disminuir la calidad de lo avanzado en algunos países. Por lo tanto, la propuesta a mediano y largo plazo debe tener como objetivo elaborar un marco común de referencia para avanzar en el proceso de armonización de las estadísticas laborales.

Referencias

- FAROOQ, GHAAZ Y OFOSU, YAW, (1993). *Población Fuerza de Trabajo y Empleo: Conceptos, Tendencias y Aspectos de Política*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza.
- HUSSMANN, RALF; MEHRAN, FARHAD; Y VERMA, VIJAY, (1993). *Encuestas de población económicamente activa, empleo y subempleo. Manual de la OIT sobre conceptos y métodos*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, España.
- HUSSMANN, RALF, (1990). *Measurement of employment, unemployment and underemployment – Current international standards and issues in their application*, ILO Bureau of Statistics.
- HUSSMANN, RALF Y ELISA BENES, (2009). “Recomendaciones para armonizar la medición de conceptos relacionados al empleo y los ingresos en las encuestas de hogares”, MERCOSUR, *Matrices elaboradas para el Taller Regional sobre Armonización de las Estadísticas de Empleo y Distribución del Ingreso*, 3-5 junio 2009, Montevideo, Uruguay, Fotocopia.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), (1982). *Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo*, adoptada por la Decimotercera Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, octubre.
- (1987). *Directrices sobre la incidencia de los programas de promoción del empleo sobre la medición del empleo y del desempleo*, adoptadas por la Decimocuarta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, octubre-noviembre.
- (1998). *Directrices sobre ausencias del trabajo de larga duración: su tratamiento en las estadísticas del empleo y del desempleo*, adoptadas por la Decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, octubre.
- (2003). “International Training Compendium on Labour Statistics”, Module 1, *Statistics of Employment, Unemployment, Underemployment: Economically Active Population*, ILO Bureau of Statistics.
- (2008) *Informe del Seminario Empleo y desempleo: análisis y pertinencia de los conceptos básicos de las estadísticas*, celebrado conjuntamente con la Decimoctava Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 4 y 5 de diciembre.
- PEMBER, ROBERT J., (2007). *Technical Report on the project to harmonize Labour Force Surveys in five selected Caribbean countries*, ILO Subregional Office for the Caribbean.
- SORRENTINO, CONSTANCE, (1993). “International comparisons of unemployment indicators”, *Monthly Labor Review*, March, 3-24. U.S. Bureau of Labor Statistics, Washington, DC., United States.
- (2000). “International unemployment rates: how comparable are they?”, *Monthly Labor Review*, June 3-20, U.S. Bureau of Labor Statistics, Washington, DC., United States.

Bibliografía consultada por país:

Costa Rica

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INEC), (2007). *Creación de variables Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, Área de Censos y Encuestas.

(2008a). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, julio, Instructivo del Entrevistador, San José, Costa Rica.

(2008b). *Principales características Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, San José, Costa Rica.

El Salvador

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (DIGESTYC), (2009). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2008*, Delgado, El Salvador.

Guatemala

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE), (2007). *Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo- ENED*, Guatemala.

(2007). *Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo*, Manual del Encuestador, Guatemala.

Honduras

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE), (2007). *Manual del Encuestador XXXV Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*, Septiembre, Tegucigalpa, Honduras.

Nicaragua

INSTITUTO NACIONAL DE INFORMACIÓN DE DESARROLLO (INIDE), (2009). *Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2009*, Managua, Nicaragua.

Panamá

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (INEC), (2008a). *Comentarios situación del mercado laboral agosto 2008*, Panamá.

(2008b). *Definiciones y Explicaciones Encuesta de Hogares 2008*, Panamá.

República Dominicana

BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, (2008). *Mercado de Trabajo 2008*, Santo Domingo, República Dominicana.

Temas de interés

Empleo juvenil y violencia juvenil en Honduras y Panamá, o el triunfo de la sencillez y lo pequeño

En agradecimiento a Xenia Solís Bravo

José Alberto Crespo Jareño
Gestor del Estado del Instituto de la Juventud de España

Resumen

La colaboración entre diversas instituciones españolas y hondureñas, se cristalizó en la creación de un Centro de Orientación al Empleo, destinado fundamentalmente a mejorar la empleabilidad de los jóvenes hondureños. Este modelo exitoso, ha servido de referencia a la propuesta para el desarrollo de una Estrategia de Inclusión Social en Panamá que vincula la mejora de la empleabilidad de los jóvenes, como elemento importante en la arista de factores que son necesarios para atajar el incremento de la delincuencia juvenil en el último lustro.

Palabras Clave: Jóvenes, empleo, violencia, orientación laboral

1. Prefacio

Llevo horas delante del ordenador intentando saber por dónde comenzar estas páginas, gastando varias conversaciones por Messenger y Skype hasta el otro lado del mundo, sobre qué decir y qué contar, y solo he podido conseguir hacerme esta pregunta después de medio día: ¿pueden hacer algo los servicios públicos de empleo por los jóvenes en riesgo social? ¿Pueden hacer algo los servicios de empleo por los jóvenes que viven en zonas “gobernadas” por los pandilleros y los mareros?

La respuesta parece obvia: sí, pero realmente es tan obvia, no me lo parece, más bien he caído en

la línea de la afirmación “somos aquello que nos sucede”, o lo que es lo mismo, ¿realmente habría muchos empleadores dispuestos a dar empleo a antiguos pandilleros? Pero quiero ir mucho más allá, ¿realmente es fácil encontrar empleo a jóvenes que viven en barrios de alta exclusión social? Parece que no habría por qué decir que no, pero tampoco tengo clara esta afirmación.

Por todo ello, quiero pararme en estas hojas a reflexionar, desde lo empírico, sobre cómo podemos ayudar a los jóvenes en exclusión social a mejorar su calidad de vida, y que es lo que humildemente he intentado aportar en estos años como asistencia técnica de la Cooperación Española en Honduras y Panamá. Las personas jóvenes de Centroamérica, como las del resto del planeta, sufren hoy el fracaso del modelo económico vigente, y les conduce a unas tasas de desempleo, que preocupan y ocupan a gobernantes, funcionarios, instituciones, y colectivos, que ven como la actual crisis global, y local, tiene en los jóvenes a una de sus principales víctimas.

Hace poco más de dos años, aterricé en la Ciudad de Tegucigalpa. El aeropuerto de Toncontín supuso la primera puerta a una nueva forma de ver y hacer las cosas, primero criticadas y luego entendidas para el que llega desde el otro lado del mundo en la labor de realizar una asistencia técnica de manos del Instituto de la Juventud de España.

Honduras no es España, ni España es Honduras, a veces las personas que cruzamos el charco y

llegamos a Centroamérica tenemos la inicial tentación de comparar, y las comparaciones son simplemente odiosas, sin sentido, moléculas y átomos inexistentes, que no hacen más que poner barreras a la relación directa y sincera que tienen dos personas con puntos de vista iguales o diferentes.

Llegué a Toncontín, y me encontré un coche de la Cooperación Española, como la conocen en Honduras a nuestra Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, y me gustó ese nombre, tanto que después nunca dejé de usarlo. La persona que me recogió en el aeropuerto representa bien como es la amabilidad y afabilidad de los hondureños, cuestión clave para poder entender cómo hay que desarrollar una labor con ellos; nunca podré olvidar esa sensación de “acompañamiento sano”, de tranquilidad, frente a aquellas calles tenues con bombillas naranjas y casas temblorosas.

Pronto empezó el trabajo, recuerdo una y mil veces leer y releer un documento con algunas notas sobre lo que se consideraba que tenía que ser un Centro de Información Ocupacional (CIO), recuerdo siempre aquel documento con cariño y extrañeza, pues me costó días, por inexperto, descubrir qué es lo que realmente se me demandaba. Yo leía y releía aquellas cinco hojas negro sobre blanco, y no era capaz de encontrarle la coherencia bajo mi mentalidad y mis aristas internas.

Días más tarde, decidí proponer a la Dirección cambiar el rumbo, intentar escribir algo de nuevo; algo quizás diferente, que fuese un documento de máximos sobre qué se podría hacer en materia de orientación laboral para



Foto cortesía: Lon & Queta

el empleo, y entre los jóvenes de 14 a 25 años específicamente.

2. Orientación para el empleo de los jóvenes

Siguiendo a Antonio Pérez, “La orientación la podemos definir como un proceso de ayuda profesionalizada hacia la consecución de promoción personal y de

madurez social” (Pérez, 1985, en Ceniceros, 2003).

Concepto que con ayuda de Ceniceros (Ceniceros, 2003) podemos perfilar en tres líneas:

Apoyando una creciente autonomía personal, estimulando a la persona a que asuma paulatinamente la responsabilidad de su

propio desarrollo personal y promoción social, asumiendo sus derechos y obligaciones en la relación social y ciudadana; y en tercer lugar, y en la promoción cultural y la participación cívica.

En la retina de aquel momento no podía olvidar lo que había sido mi vida durante los últimos años, el fomento del empleo y la empleabilidad entre los jóvenes residentes en España, por lo que el entonces proyecto de CIO, estaba, entonces, enfocado al trabajo con jóvenes, debía contemplar lo inmediato, las nuevas tecnologías, las redes sociales, y sobre todo un nuevo lenguaje de ver, hacer y ser, en los servicios de empleo.

La Teoría de la Transición Demográfica, sitúa a Honduras en general, y a la ciudad de Tegucigalpa en particular, como una sociedad en el segundo estadio, esto es: en un descenso paulatino de la mortalidad infantil, gracias a un incremento de las mejoras sanitarias y económicas, junto con un progresivo alargamiento de la esperanza de vida de su población gracias al incremento del bienestar de la población en general.

Así, Honduras, es una sociedad joven, donde el grupo de personas jóvenes por debajo de los 30 años, económicamente activos, representa un 43,3% de la población económicamente activa total, tiene así unas dimensiones sin precedentes en la estructura poblacional de este país, al igual que en el resto de América Latina.

Los jóvenes, son por tanto, un estrato social con una incipiente importancia en el desarrollo de las nuevas políticas públicas, enfocadas especialmente en la educación, la transición al mundo laboral y el emprendimiento.

El informe “Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2010” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dice que, a finales de 2009, de los 620 millones de jóvenes económicamente activos entre 15 y 24 años a nivel mundial, 81 millones estaban desempleados, el número más alto en la historia. Además, la tasa de desempleo juvenil aumentó de 11,9% en 2007 a 13% en 2009.

El informe agrega que estas tendencias acarrearán “importantes consecuencias para los jóvenes a medida que nuevos candidatos que ingresan al mercado laboral se suman a las filas de los desempleados”. También advierte sobre el “riesgo de un legado de esta crisis en términos de una ‘generación perdida’ de jóvenes que ha abandonado el mercado laboral tras haber perdido toda esperanza de trabajar y lograr una vida decente”.

El informe señala, además, que las tasas de desempleo juvenil han demostrado ser más sensibles a la crisis que las tasas de adultos, y que la recuperación en el mercado laboral de los jóvenes probablemente tarde más en llegar que en el mercado laboral de los adultos. El informe indica que en las economías desarrolladas, y en algunas eco-

nomías emergentes, el impacto de la crisis sobre los jóvenes se siente principalmente en términos de aumento del desempleo y de riesgos sociales asociados con la falta de motivación y la inactividad prolongada.

Dentro de las tendencias regionales destacamos como en España y el Reino Unido se ha producido un aumento en la inactividad entre los jóvenes durante la crisis. Esto, según el informe, implica un incremento del desaliento, debido a que el creciente desempleo ha llevado a que algunos jóvenes abandonen la búsqueda de trabajo.

Las conclusiones del propio informe (www.ilo.org):



Foto cortesía: Benwerd Muller

- Entre 2007 y 2009, el desempleo juvenil aumentó en 7,8 millones (1,1 millones en 2007/2008 y 6,7 millones en 2008/2009). En comparación, durante los diez años anteriores a la crisis (1996/97 a 2006/07), el número de jóvenes desempleados aumentó en un promedio de 191.000 por año.
- La tasa mundial de desempleo juvenil aumentó de 11,9% a 13% entre 2007 y 2009. Entre 2008 y 2009, la tasa aumentó en un punto porcentual, lo cual significó el mayor cambio anual de los últimos 20 años (según los datos disponibles a nivel mundial) y revirtió la tendencia anterior a la crisis que mostraba una disminución de las tasas de desempleo juvenil desde 2002.
- Entre 2008 y 2009, el número de jóvenes desempleados incrementó en 9%, comparado con un aumento de 14,6% en el número de adultos desempleados. En términos de tasas de desempleo, el impacto sobre los jóvenes ha sido mayor que sobre los adultos. La tasa juvenil aumentó en un punto porcentual, comparada con 0,5 puntos para la tasa de adultos durante 2008/09.
- En 2008, los jóvenes constituían el 24% de los trabajadores pobres en el mundo y 18,1% del total de desempleados a nivel mundial.
- Las mujeres jóvenes tienen mayores dificultades de encontrar trabajo que los hombres jóvenes. En 2009, la tasa de desempleo juvenil femenina fue de 13,2%, comparada con 12,9% para los hombres (una brecha de 0,3 puntos porcentuales, la misma brecha de género registrada en 2007).
- Las proyecciones muestran una recuperación más larga para los jóvenes en comparación con los adultos. Se prevé que los números y las tasas de desempleo juvenil disminuyan recién en 2011. La OIT pronostica un incremento continuo del desempleo juvenil mundial este año hasta alcanzar un nivel histórico de 81,2 millones y una tasa de 13,1%. Durante el año siguiente, se prevé que el número de jóvenes desempleados disminuya a 78,5 millones y la tasa a 12,7%. Mientras tanto, se prevé que la tasa de los adultos haya alcanzado su máximo en 2009 (4,9%) y disminuya en 0,1 punto porcentual tanto en 2010 como en 2011 (a 4,8% y 4,7%, respectivamente).



Foto cortesía: Mashroms

3. ¿Los “ninis” existen? Los que no estudian y no trabajan, ¿entonces qué?

En los últimos años se ha acuñado un nuevo término social, que no sé si tuvo su origen sociológico al calor de un programa televisivo en España: se trata de la “generación nini”, o los jóvenes residentes en España que ni estudian ni trabajan. Lamentablemente, desde el Instituto de la Juventud de España, su observatorio se esforzó en demostrar con estadística y números reales, que esta generación era más un titular de periódico que una realidad sociológica. No obstante, he querido utilizar la estadística bebida de fuentes secundarias para saber si esa generación puede existir o atisbarse en los países de Honduras y Panamá, y por qué no lanzarme la pregunta: ¿si no estudian, si no trabajan, en qué emplean su tiempo? ¿Es un cóctel explosivo: un joven que no estudia y no trabaja, en un contexto de exclusión social, o violento?

Solo puedo aportar, por el momento, algunas tablas de estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros, pero permiten sin duda atisbar que habría que estudiar de manera más certera si existe esta relación o no, que en principio yo atisbo, por lo que la hipótesis sería, **“las personas que viven en contextos de exclusión social, de frustración, y de falta de oportunidades, que no estudian ni trabajan, pueden resultar un grupo de riesgo de cara a la cooptación de miembros de pandilla, maras y grupos violentos”**.

Cuadro 2.1

Jóvenes (15-24 años) que no estudian ni trabajan, 2006

	Total país		Total urbano		Total rural	
	No. Personas	Porcentajes	No. Personas	Porcentajes	No. Personas	Porcentajes
Costa Rica	161,778	18.9	80,279	15.7	81,499	23.7
El Salvador	359,839	26.9	177,138	22.7	182,701	32.8
Guatemala ^{1/}	622,218	24.7	233,413	18.5	388,805	30.8
Honduras	397,641	25.4	142,813	18.7	254,828	31.8
Nicaragua	280,606	22.9	146,770	21.0	133,836	25.4
Panamá	127,498	22.7	71,960	19.8	55,538	28.0
República Dominicana	259,565	19.9	145,374	17.3	114,191	24.5
Centroamérica	1,822,082	24.3	780,413	19.4	1,041,669	29.8
CA +Panamá + RD	2,209,145	23.6	997,747	19.1	1,211,398	29.2

1/ Las estimaciones de Guatemala corresponden a los datos de la ENCOVI-2006.

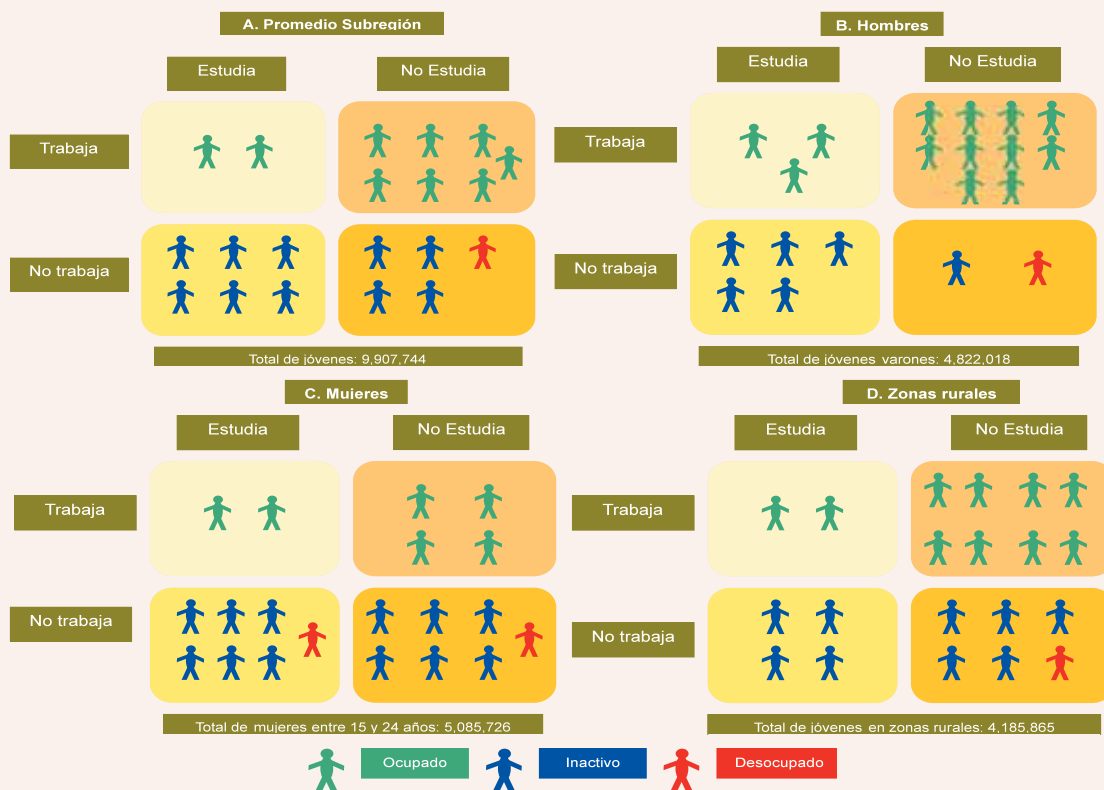
Fuente: elaboración de la OIT en base a las encuestas de hogares.

En el cuadro 2.1 se observa que El Salvador con un 26,9%, Honduras con un 25,4% y Guatemala con un 24,7%, son los países con un mayor número de jóvenes, entre 15 y 24 años; y son estos los países que mayor índice de problemas con los jóvenes pandilleros y mareros tienen.

No obstante, los datos no son ni mucho menos determinantes pero sin duda invitan a la reflexión.

Gráfico 2.1

Centroamérica y República Dominicana: Educación y trabajo por cada veinte jóvenes (15 a 24 años), 2006



Fuente: Cálculos de los autores en base a las encuestas de hogares de los países proporcionadas por el Sistema de Información y Análisis Laboral de la OIT (SIAL).



De manera más icónica, se puede utilizar el gráfico 2.1 de la misma situación del SIAL-OIT 2006. El gráfico 2.1 señala de una forma simpática, la preocupante importancia que tiene el colectivo de los que no estudian y no trabajan en el promedio de la subregión, siendo este porcentaje aún superior en el mundo rural.

Foto cortesía: Merís

Si nos centramos en los datos de Honduras del año 2007 (Cuadro 2.2), descubrimos que el nivel de desempleo juvenil es galopante, y esa situación se ha ido agravando con la llegada de la crisis económica, agudizada aun más en el caso hondureño por su crisis institucional a lo largo del ejercicio 2009.

Fuente: INE. XXXIII Encuesta permanente de Hogares 2007

Cuadro 2.2
Honduras: Indicadores del mercado laboral para la población de 15 a 29 años

Concepto	Números	%	AEP
Población Total	7,415,972	100%	5.6
Jóvenes de 15 a 29 años	2,072,376	28%	7.3
Población en edad de trabajar	2,072,376	28%	7.3
Población Económicamente Activa (PEA)	1,121,909	54%	7
Población ocupada	1,072,626	96%	7
Población desocupada	56,21	4%	9.2
Tasa de participación (%)	55.1	-	
Tasa de desempleo abierto	4.3	-	
Subempleo visible	67,922	6.5	6.8
Sub empleo invisible	335,269	31	5.7

En el cuadro 2.3 se describe los porcentajes de jóvenes que no estudian ni trabajan de los dos países que han sido objeto de mi análisis a lo largo de estos dos años en Panamá y Honduras.

1/ No incluye a la población con categoría ignorada

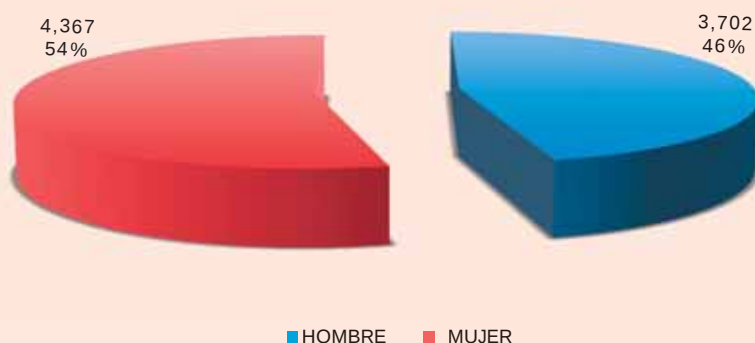
Fuente: Encuestas de Hogares de propósitos Múltiples proporcionadas por el Sistema de Información y Análisis Laboral de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (SIALC).

Cuadro 2.3
Honduras y Pana: Indicadores del mercado laboral para la población de 15 a 29 años

		Panamá ^{1/}			Honduras		
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
De 15 a 19 años	Estudia y Trabaja	13,1	7,0	10,1	10,1	6,2	8,1
	Solo trabaja	29,1	8,6	19,1	46,2	12,7	29,3
	Solo estudia	49,1	62,8	55,8	33,3	44,0	38,7
	Ni trabaja ni estudia	7,3	20,8	13,9	10,4	37,1	23,9
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
De 20 a 24 años	Estudia y Trabaja	13,5	11,7	12,6	10,1	8,8	9,4
	Solo trabaja	65,5	28,9	47,6	72,5	28,2	48,3
	Solo estudia	10,9	19,8	15,3	9,0	13,5	11,4
	Ni trabaja ni estudia	8,7	37,4	22,8	8,4	49,5	30,8
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
De 25 a 29 años	Estudia y Trabaja	8,0	9,3	8,7	5,9	5,9	5,9
	Solo trabaja	84,3	44,3	63,4	85,2	41,6	60,8
	Solo estudia	2,1	6,0	4,1	2,1	4,7	3,5
	Ni trabaja ni estudia	4,0	38,5	22,1	6,8	47,8	29,8
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Siguiendo los datos de las oficinas de colocación de empleo de la Dirección General de Empleo de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social para las ciudades de : Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba y Comayagua, cabe mencionar que el total de la población que demanda empleo asciende a 8.069 personas; la mayor parte son mujeres, las cuales representan un 54% del total que se aboca a esta Secretaría (Gráfico 2.2). Los hombres representan un 46%, siendo en los dos géneros en su mayoría jóvenes (OML-STTS, 2008).

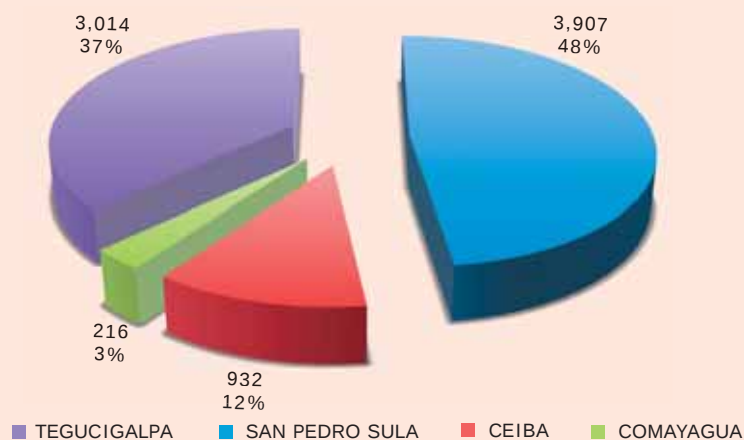
Gráfico 2.2
Honduras: Oferta Total por Sexo



Fuente: Boletín Estadístico Anual Septiembre 2007 Dirección General de Empleo, STSS.

Del total de las ciudades donde se cuenta el servicio de colocación por parte de esta Secretaría el mayor número de la población que busca empleo se concentra en la ciudad de San Pedro Sula (Gráfico 2.3).

Gráfico 2.3
Honduras: Distribución territorial de la oferta de empleo



Oferta de Empleo por Regional
Fuente: Boletín Estadístico Anual 2007 DGE

Oferta de empleo en Tegucigalpa

Para la población en búsqueda de empleo que se abocan a este servicio en la ciudad de Tegucigalpa, se puede observar (Gráfico 2.4) que el mayor porcentaje lo representan las mujeres con un 56%, por el contrario los hombres lo hacen en un 44%. Esta situación se debe a que la mayoría de ellos se emplean en el sector informal de la economía para tener ingresos que les sirvan para suplir y satisfacer sus necesidades inmediatas.

Gráfico 2.4
Honduras: Oferta de empleo Tegucigalpa



Fuente: Boletín Estadístico Anual 2007
DGE

Parece por tanto claro, que existe un espacio de trabajo amplio o población meta amplia que puede ser beneficiaria directa de los servicios que se pretende ofrecer en el Centro de Orientación para el Empleo (COE) con relación al empleo.

4. A vueltas con el COE

4.1 ¿Qué es el COE?

El Centro de Orientación para el Empleo de la República de Honduras, en adelante COE, es un centro de atención, información, asesoramiento, monitoreo, acompañamiento y formación entorno al empleo, ya sea por cuenta ajena o por cuenta propia.

El COE es un servicio público y gratuito que pretende la inserción laboral de los y las jóvenes dentro del mercado de trabajo centroamericano.

El COE, es por tanto, el elemento que cristaliza la colaboración entre la Dirección General de Empleo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Honduras, la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo y otros actores.

El centro COE tiene dos áreas diferenciadas: por un lado, de la orientación laboral y ocupacional; y, por el otro, el área de autoempleo y fomento del emprendimiento.

Objetivos generales del COE

- Facilitar la incorporación de los jóvenes de entre los 15 a los 30 años, desempleados de la Ciudad de Tegucigalpa, en condiciones de equidad, al Mercado de Trabajo, a través de la Orientación para el Empleo y la Intermediación laboral, a lo largo del período 2009-2010.
- Mejorar las condiciones de competitividad de las empresas capitalinas satisfaciendo las demandas de personal de sus organizaciones, dotándolas de personal con competencias y conocimientos necesarios para el adecuado desarrollo de las funciones encomendadas en su puesto, para el período 2009-10.
- Potenciar los sistemas formales de mediación laboral para el empleo, desde la estrecha colaboración entre los distintos dispositivos de fomento de empleo, bolsas de trabajo, oficinas de formación ocupacional, oficinas de apoyo a la intermediación laboral, etc., de la Ciudad de Tegucigalpa, en el período 2009.

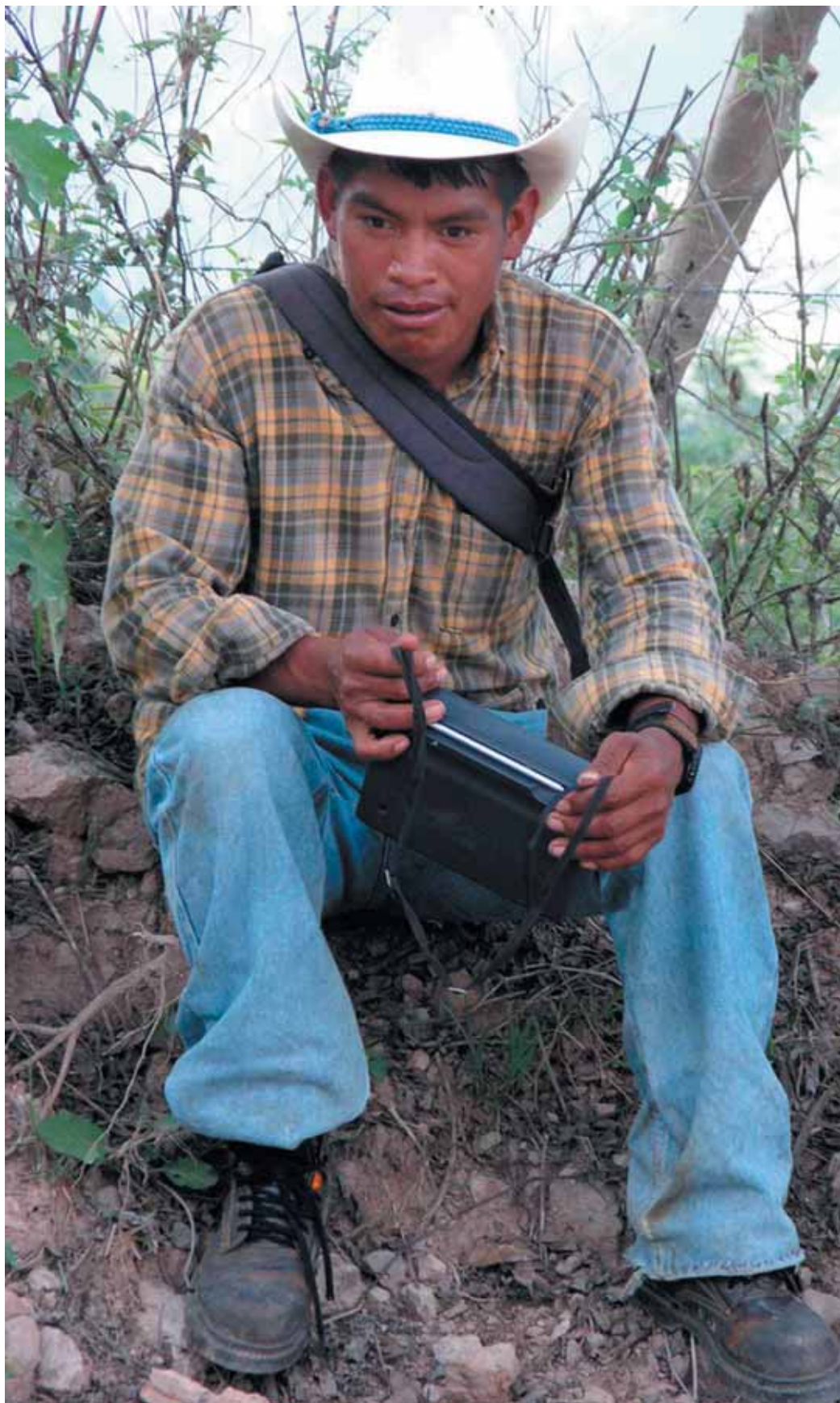


Foto cortesía: Lon & Queta

Objetivos específicos

Objetivos de las acciones de orientación para el empleo:

- Impartir sesiones de orientación para el empleo, en virtud de las demandas y necesidades planteadas por los jóvenes usuarios de nuestro servicio de acuerdo a su incorporación al mercado de trabajo.
- Desarrollar actitudes críticas y responsables de los jóvenes respecto a los procesos de incorporación al mercado de trabajo.
- Diseñar materiales de apoyo y acompañamiento a los procesos de orientación para el empleo, para los jóvenes usuarios de la oficina.
- Difundir la existencia del funcionamiento del dispositivo de orientación para el empleo al conjunto de los jóvenes desempleados de la Ciudad de Tegucigalpa.
- Evaluar continuamente los resultados de las acciones analizando aquellas variables especialmente indicativas de la calidad de la intervención.
- Diseñar nuevas acciones de intervención en virtud de las necesidades detectadas en las acciones implementadas.

Objetivos de las acciones a favor del emprendimiento

- Promover la cultura emprendedora
- Motivar hacia la consecución del objetivo de aquellos jóvenes que tienen una idea empresarial.

Beneficiarios

La población que:

- Se encuentren desempleados
- Quieran mejorar su empleabilidad
- Deseen completar su formación
- Exijan conocer sus derechos laborales y prevención de riesgos laborales
- Deseen emprender
- En general, aquellos que quieran mejorar su calidad de vida
- Se atenderá especialmente a los jóvenes entre 15 a 29 años
- Se establece que se podrá recibir a usuarios fuera de las edades arriba señaladas

Líneas de trabajo fundamentales:

- Por un lado, desarrollando actividades de información, orientación e intermediación sociolaboral.
- Por otro lado, impartiendo actividades de fomento de la cultura emprendedora a las personas jóvenes de nuestra comunidad.

La misión del COE es que los y las jóvenes adquieran las actitudes y capacidades, tanto personales, como formativas y sociales, necesarias para una movilización autónoma dentro del mercado laboral, no sólo a corto, sino a medio y largo plazo. Y ello fundamentalmente, para que las problemáticas que presentan en estos momentos no se agraven con el tiempo, evitando la posible desubicación laboral y profesional en un futuro.

4.2 Área de orientación laboral

Objetivo general

Impulsar el desarrollo por parte de los usuarios y usuarias de actitudes y capacidades específicas dirigidas hacia una búsqueda autónoma de empleo, así como aumentar sus posibilidades de integración social, proporcionando el puente necesario entre las personas que buscan empleo y el entorno laboral.

Objetivos específicos

Entendida la orientación como un proceso integral y continuo, sus objetivos específicos han de plantearse en función de las actitudes y aptitudes a generar y desarrollar en las personas participantes en dicho proceso:

- Favorecer una actitud crítica y realista de sus posibilidades y de la realidad del entorno laboral.
- Potenciar una actitud positiva con una meta definida de realización personal, profesional y social.
- Impulsar una actitud investigadora continua del entorno laboral y de las organizaciones a las que se dirigen, fomentando la iniciativa personal.

Como complemento a lo anterior, también el COE se compromete a:

- Proporcionar las bases de entrenamiento necesarias para enfrentarse a la búsqueda activa de empleo.
- Proporcionar información actualizada y pertinente acerca del entorno laboral para que las posibilidades de elección e inserción sean mayores.

4.3 Actuaciones a realizar por el COE

Una gran oficina de información

El COE, debe ser en primer lugar y desde el momento en el que nace, una gran oficina de información en materia de empleo, autoempleo y formación.

Ello implica que los técnicos de esta oficina deben procesar, conocer, y recopilar grandes paquetes de información en relación a estas materias:



Foto cortesía: Ben.chaney

En materia de empleo, la información las deben agrupar por:

- Empleo por cuenta propia: Las informaciones sobre servicios públicos de empleo, buscadores públicos y privados de ofertas de empleo, becas, empleo en el exterior, ayudas a la contratación de discapacitados, y bolsa electrónica de empleo.
- Empleo por cuenta ajena: las informaciones serán sobre servicios de promoción del emprendedor, microcréditos, etc.
- Derechos sociolaborales y prevención de riesgos laborales: las informaciones serán sobre los servicios de información socio-laboral, sindicatos, patronal, servicios de prevención, etc. (ver relación con el Servicio de Inspección de Trabajo. STSS).

4.4 Formación: se recopilarán las diferentes ofertas formativas y se ofertarán a los usuarios.

La creación de itinerarios de orientación laboral

El COE integra diversas áreas de trabajo, de manera que el/la usuario/a que acude al centro realiza el itinerario más adecuado a sus necesidades, tras un primer diagnóstico ocupacional.

El área de orientación combina diferentes actividades, todas ellas complementarias y en ningún momento excluyente, pero sí diferenciadas, para adaptar el proceso orientador de forma individualizada.

Actividades externas de orientación sociolaboral y red de orientadores para el empleo

Se realiza un conjunto de acciones externas de orientación desarrolladas con entidades, organismos e instituciones que trabajan directamente con el colectivo juvenil.

Las actividades se centran fundamentalmente en la adecuación de los contenidos impartidos en los talleres del Centro a la demanda temática, explicada por los/as profesores/as o técnicos/as de

orientación de los diferentes centros educativos, colegios profesionales y centros vocacionales.

Las actuaciones tienen una duración media de dos horas durante las cuales se abordan contenidos de la siguiente naturaleza:

- Presentación y explicación de los servicios del Centro
- Objetivo profesional y la planificación de la búsqueda de empleo
- Entrevista de selección
- Recursos de empleo y formación en la Ciudad de Tegucigalpa
- Información sobre salidas profesionales concretas

Por otro lado, se pondrá en marcha la Red de Orientadores Laborales, que estará formada por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, los centros educativos, las universidades, los colegios profesionales y los centros vocacionales.

La red tendrá un objetivo fundamental que será impulsar el conocimiento de la orientación laboral en el Estado de Honduras.

La red trabajará en dos líneas, una interna, formando a diversos técnicos de las instituciones participantes como formadores en orientación laboral, por medio de un programa de capacitación; y por otro estos formadores, realizarán talleres y charlas en las instituciones de las que provienen, reportando los insumos generados a la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social.

Club de empleo en el COE

El COE pondrá en marcha un servicio para navegar por la red, destinado a la búsqueda de empleo, así como otros medios (periódicos, libros especializados, folletos...) para encontrar trabajo. Este Servicio pretende dar apoyo y asesoramiento en la búsqueda de empleo a aquellas personas jóvenes que se inscriban y soliciten el servicio. No es un servicio de Bolsa de Trabajo en el que se ofrezcan empleos, para este menester está la Bolsa de Trabajo situada en el propio Ministerio de Trabajo.

El Club de Empleo ofrece:

- Un aula con 4 ordenadores con conexión a Internet para aquellas personas jóvenes que no dispongan de dicho equipamiento en su propio domicilio, para que sean autónomos a la hora de hacer búsquedas en internet y se manejen fácilmente con la informática, ya que en el aula no hay permanentemente una persona para solucionar las dudas que pudieran surgir.
- Asesoramiento en los distintos temas relacionados con la búsqueda de em-

pleo que se trabajarán en grupo (se organizarán periódicamente) según la demanda de los usuarios.

- Recursos Bibliográficos:
 - Biografía especializada en empleo
 - Publicaciones especializadas: prensa, revistas etc.
 - Teléfono para la realización de llamadas a empresas o entidades que impartan formación (siempre para cuestiones relacionadas con la búsqueda de empleo o formación).



Foto cortesía: www.flickr.com/creativecommons

4.5 Área de autoempleo y fomento del emprendimiento

Objetivo general

Fomentar el espíritu emprendedor entre las personas jóvenes usuarias del servicio y entre los alumnos y alumnas de los centros de formación colaboradores del servicio.

Objetivos específicos

- Asesorar a jóvenes emprendedores/as en los primeros pasos a la hora de llevar a cabo su proyecto empresarial

- Informar sobre ayudas y subvenciones relacionadas con la creación de empresas
- Desarrollar acciones de motivación para el autoempleo en centros de formación
- Desarrollar talleres y seminarios de creación de empresas en colaboración con centros de formación

Acciones de autoempleo y fomento del emprendimiento

En una primera entrevista se analiza, con una prueba, el nivel de motivación e interés para iniciar un proyecto empresarial. Si el análisis es positivo, se deriva a la charla de autoempleo y motivación para el emprendimiento y/o al Taller de creación de empresas.



Foto cortesía: Lon & Queta

Si la persona cuenta con un proyecto avanzado, se deriva a la persona a la Asesoría para la Creación de Empresas de la Secretaría de Industria y Comercio.

Charla de autoempleo y emprendimiento

Acción grupal de 2 horas de duración en la que el objetivo principal es exponer las ventajas e inconvenientes de emprender la aventura de crear un proyecto empresarial, analizar el perfil que debe tener una persona que quiera crear una empresa y exponer las ayudas y apoyos existentes para la creación de empresas.

TALLER DE CREACIÓN DE EMPRESAS

Acción grupal de 20 horas de duración cuyo objetivo es formar a los jóvenes en cómo elaborar un plan de empresa, mostrando los elementos imprescindibles para la puesta en marcha de una empresa viable.

5. De las palabras a los hechos: el COE en carne y hueso

El desarrollo del Centro de Orientación al Empleo de la República de Honduras (**COE**), se ha producido durante los ejercicios señalados, con un cambio por dos veces de la cabeza ministerial, en virtud de los acontecimientos del pasado julio de 2009, que cambiaron de manera radical el devenir de la sociedad hondureña.

El COE, así, ha sido ubicado en las antiguas dependencias del departamento de discapacidad. En el citado espacio, se han acopiado una cantidad de 6 computadoras, una de las cuales tiene

acceso a internet. Cuatro de ellas son de acceso público, por lo que las personas que tienen la tarjeta de usuario del servicio de colocación de la Dirección General de Empleo, pueden acceder al uso de los computadores y de los programas informáticos que estos poseen, con los objetivos de redactar cartas de presentación y curriculum vitae por los mismos usuarios o asesorados por las dos trabajadoras del citado centro.

De igual forma, y bajo la atención de las orientadoras laborales, las personas que no tienen conocimientos de computación pueden dictar su curriculum vitae, que será confeccionado por el personal técnico, que aconseja y dinamiza el contenido del citado curriculum y al que los usuarios, de propia voluntad, le incorporan, en el caso de necesitarlo, una fotografía tamaño célula. El curriculum es impreso de manera gratuita en el COE, al igual que las cartas de presentación.

El centro también dispone de dos pizarras instaladas o tabloides, donde se cuelgan cada lunes las ofertas de trabajo que publicitan los periódicos de la ciudad, así como cursos del Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), y el Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos (CADERH), que las orientadoras actualizan cada semana.

Este último apartado fue una de las últimas actuaciones e implica la información y la derivación a las personas que buscan formación a los departamentos de Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), especialmente, para que reciban formación adecuada a su perfil y necesidades, acordes al mercado laboral.

Los primeros datos del COE, son simplemente, excelentes, algo sencillo, tan sencillo pero que sirve para ayudar tanto a la gente. En los primeros siete meses desde su puesta en marcha (abril-octubre) el COE, acumuló un total de 1.056 visitas, donde los varones son los principales usuarios (577) frente a las 479 mujeres que lo visitaron. De ambos grupos, un total de 768 personas han utilizado el centro para elaborar, retocar, o completar su curriculum.

De los visitantes, 76 crearon una cuenta de correo propia, lo cual indica la necesidad de fomentar este servicio por su utilidad, y 285 usaron la red de internet para enviar curriculum, siendo 178 varones y 107 las mujeres. En relación a las vacantes, cabe señalar que encontraron algún tipo de vacante 212 personas, 138 varones y 75 mujeres.

Estos datos son, por tanto, muy esperanzadores en relación al progreso efectivo del servicio y a sus próximas ampliaciones a otros lugares del país.

De igual forma, el COE, de manos de la AECID, sigue caminando en abrir nuevos y mayores campos de trabajo. Ente los más novedosos, ha sido la actuación que durante la asistencia técnica de 2010 he realizado en unión con las orientadoras laborales y la oficina de empleo juvenil. Este camino ha versado en algunas actuaciones principales que son:

Por un lado está el trabajo en la formación del personal del COE y de la Secretaria de Trabajo y Seguridad Social para impulsar la creación de planes individualizados de inserción sociolaboral, cuyo primer estadio ha sido la formación de casi una treintena

de técnicos, orientadores, oficiales y psicólogos en relación a las metodologías de creación de itinerarios profesionales.

En segundo lugar encontramos la puesta en marcha de la red social de amigos del Centro de Orientación al Empleo, que a pesar de que en Honduras el acceso a Internet es inferior al 10% de los hogares, eso no significa que haya pocas personas que utilicen las redes sociales y que estas sean un medio de comunicación suficientemente atractivo para impulsar y promocionar actividades del citado centro.

En tercer lugar encontramos el trabajo arduo comenzado con diversas entidades de financiamiento en materia de microfinanzas, tales como IHDEAS y Fundación Bancafé, que, aunque en estadios muy primarios, suponen la punta de lanza al desarrollo de actuaciones de orientación sociolaboral reales en materia de emprendimiento, dada la demanda existente entre los usuarios de los servicios de la Dirección General de Empleo, pero y también, como forma de promoción de la empleabilidad a través de nuevos yacimientos de empleo. Esta colaboración, aún “in pectore”, debe culminar con un proceso de derivación para la orientación y asesoramiento en la creación de oportunidades de negocio, que faciliten a personas con ideas empresariales, o con las habilidades para emprender a poner en marcha su micronegocio que los haga salir y escapar de la pobreza y la exclusión a través en muchos casos de la obtención de microfinanzas sin aval, y con tipos de interés que no rocen la “usura”.

Por otro lado, se ha comenzado un trabajo interesante que engloba la actuación de toda la Dirección General de Empleo, pero que se hizo de mano de la asistencia técnica para la puesta en marcha y seguimiento del COE. Esta novedad ha sido la creación de La Red Interinstitucional de Empleo Juvenil, que aglutina a diversas instituciones, como a la Secretaria de Trabajo y Seguridad Social, al Instituto de la Juventud, diversas ONG, etc., que trata de visualizar y poner en común los diversos trabajos que realizan las diferentes instituciones a favor del empleo juvenil.

6. Del desempleo a la violencia: de Honduras a Panamá o del huevo a la gallina

La Organización Mundial de la Salud (OMS) (Caldera, 2005) define la violencia como: “El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona, un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastorno del desarrollo o privaciones”.

La clasificación utilizada en el informe mundial sobre la violencia y la salud (Caldera, 2005) divide a la violencia en tres grandes categorías según el autor del acto violento; violencia dirigida contra uno mismo, violencia interpersonal y violencia colectiva.

La violencia colectiva (Caldera, 2005) es el uso instrumental de la violencia por personas que se identifican a sí mismas como miembros de un grupo frente a otro grupo o conjunto de individuos, con el objeto de lograr objetivos políticos, económicos y sociales. Adopta diversas formas; conflictos armados dentro de los estados o entre ellos, ge-



Foto cortesía: freejpg.com.ar

nocidio, represión y otras violaciones de los derechos humanos, terrorismo; crimen organizado.

Dentro de la violencia colectiva (Álvarez en Caldera, 2005), la expresión más palpable la constituyen las pandillas juveniles. Su bien estructurada organización, incluso portadora de armas legales e ilegales, incorpora a sus filas a un aproximado de 32.000 jóvenes y niños (solo en Honduras) que ha constituido un nuevo ejército que es usado por el crimen organizado para sus fines delictivos.

Las pandillas (OPS, 2004) son un síntoma de violencia: hay más de 35.000 jóvenes en maras (pandillas) en El Salvador y Honduras y 110 pandillas (8.200 jóvenes) en Nicaragua.

Por su parte, la República de Panamá está sufriendo un incremento de la delincuencia, que a pesar de la importante actuación gubernamental, se incrementa exponencialmente.

En cuanto a las muertes ocurridas por homicidios, podría catalogarse como un país con una tasa mediana, a partir del 2005 con 11,27 por cada 100.000 habitantes, en el 2006 se mantuvo en 11,11 por cada 100.000 habitantes y en el año 2007 se elevó de forma sensible para llegar a 13,29 (siendo en números absolutos los siguientes: 2005 con 364 homicidios; 2006 con 365 y 2007 llegó a 444).

Se sabe que desde el año 2004 hasta el 2007, el 43% de los homicidios que se cometieron en

Panamá tuvieron comprobada relación con la actividad pandilleril y el tráfico de drogas, que es un fenómeno netamente urbano que ha ido en crecimiento sostenido en toda la región centroamericana y que se vincula de forma directa a la pobreza y vulnerabilidad de los grupos marginados socialmente.

Desde instancias no oficiales se cuentan a 200 pandillas, 3.000 jóvenes pandilleros situados fundamentalmente en la Provincia de Colón, Ciudad de Panamá y alrededores, y David (Chiriquí).

El autor holandés Win Savenije, (Savenije, 2006) docente de la Flacso en El Salvador, propone en uno de sus estudios la siguiente pregunta, que recogemos como punto inicial de este

apartado empleo y violencia, “¿cómo romper el círculo de exclusión social y autoexclusión de la violencia juvenil?:

“La respuesta es complicada y sencilla a la vez. Complicada, por la complejidad del fenómeno de la violencia juvenil, donde se entrelazan problemas como la pobreza, exclusión social, violencia intrafamiliar, el abandono social de niños y jóvenes, las subculturas juveniles de las calles, la necesidad de sentirse reconocido y valorado, junto con el anhelo propio de sentirse bien y ser parte de un grupo de amigos, entre otros. Sencilla porque las soluciones reales no están escondidas. Estas pasan por crear oportunidades sociales

y económicas para la gente que vive en situaciones de exclusión, especialmente para los jóvenes. Crear espacios de trabajo, abrir el mercado laboral para los jóvenes y ofrecerles una educación que otorga expectativas reales de trabajos e ingresos”.

Por su parte, La Comisión Económica de América Latina y El Caribe (CEPAL) sostiene que la pobreza no es causa fundamental de la delincuencia, porque si así fuera:

- Habría más delincuencia en los países menos desarrollados y los países más desarrollados y ricos serían necesariamente los más seguros.

- Las peores crisis de seguridad deberían producirse durante las mayores crisis económicas, lo que no necesariamente ha sido así.
- Las zonas con mayores índices delictivos de un país serían las económicamente más deprimidas.
- Entre los delincuentes debería haber muchos obreros que perciben un salario mínimo o personas que están cesantes o llevan mucho tiempo buscando un empleo.
- Habría que aceptar que el hambre y la desesperación mueve a las personas a organizarse y a buscar más posibilidades



Foto cortesía: freejpg.com.ar



de conseguir recursos y capacidad logística, es decir, habría que aceptar que la pobreza es la causa del crimen organizado.

- En la medida que la economía presentara niveles de crecimiento, los índices delictivos tendrían que bajar.
- La solución a la delincuencia sería sólo una cuestión de la política económica y del patrón de la distribución de la riqueza.
- Todos los pobres serían potenciales delincuentes.

Parece claro, por tanto, que la mejora de la empleabilidad de los jóvenes, por medio de instrumentos (véase esquema de actuación) como los Centros de Orientación al Empleo, COE; así como los programas para la mejora al acceso a un empleo, su capacitación, son instrumentos tremendamente positivos, y ello mejor aún si se ejecuta en una línea aproximativa de los programas de gobierno existentes en Panamá. En píldoras, podríamos destacar los siguientes programas que debería trabajar de manera conjunta, en nuestra opinión:

El Programa Padrino Empresario es una alternativa de prevención del riesgo social dirigido a adolescentes de alto riesgo social de ambos sexos cuyas edades oscilan entre los 15 a 17 años de edad, para minimizar la vulnerabilidad a los problemas económicos y psicosociales propios de su entorno y núcleo familiar, a fin de que puedan continuar sus estudios y, por ende, mejoren su calidad de vida.

El programa “elige tu vida” es una iniciativa presidencial que arranca en el año 2009 en el mes de agosto. Sus principales beneficiarios son los

jóvenes, padres y madres de familia que se encuentren en alguna situación de riesgo, provocada por consumo de drogas, violencia doméstica, familias disfuncionales, deserción escolar, abusos sexuales, trabajo infantil.

Programa “por una esperanza” es un programa de trabajo con bandas juveniles bajo un modelo de atención integral a los individuos a favor de su integración social y comunitaria.

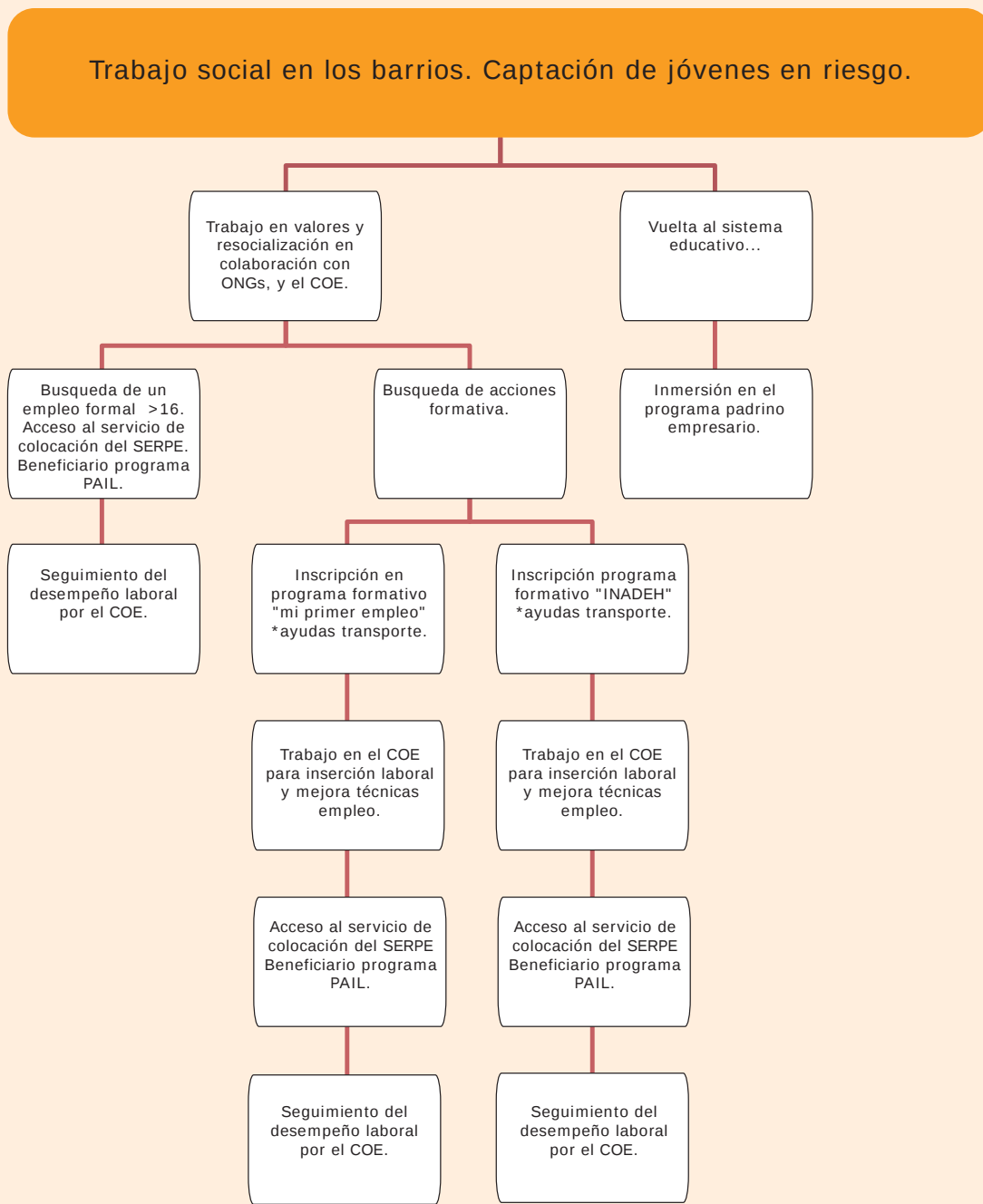
Programa de apoyo a la inserción laboral PAIL, es un proyecto ministerial en concertación con los actores sociales, cuyo objeto es facilitar la inserción en el mercado laboral a la población con menos oportunidades de obtener un empleo decente.

Programa “mi primer empleo”, es un programa gubernamental que pretende capacitar y facilitar la inserción de los jóvenes panameños en el sistema productivo del país.

El servicio de discapacidad del MITRADEL, es una iniciativa para facilitar el acceso al empleo de las personas discapacitadas.

El Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH), lidera y desarrolla, en cooperación con la sociedad civil y los sectores productivos, un sistema de formación profesional óptimo por la calidad de su gestión y productos formativos, con el reconocimiento de sus usuarios y en beneficio del recurso humano que requiere el mercado laboral, promoviendo y ampliando así una cultura nacional de la educación para la vida y el trabajo.

Gráfico 2.5
ESQUEMA DE ACTUACIÓN A FAVOR DEL EMPLEO JUVENIL
Y LA LUCHA CON LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN PANAMÁ.



La misión de este empeño en Panamá sería realizar actuaciones de prevención de la violencia a través de las una Estrategia a favor de la Inclusión Social que aglutine a las diversas entidades y organismos públicos nacionales e internacionales, para que además de las perspectivas de la seguridad, la cultura y el deporte, el empleo sea tomado en cuenta como un eje esencial en la prevención y en la reinserción de los jóvenes en exclusión. Que esta propuesta sirva para contrarrestar el fenómeno, incipiente y creciente de la aparición de pandillas juveniles y el incremento de la violencia colectiva en las calles de la republica panameña en el último lustro.

Conclusiones

Vivimos en la postmodernidad, a medio camino de la sociedad del riesgo, y dos preocupaciones se agolpan en los titulares de los medios de comunicación: desempleo juvenil y violencia.

La violencia juvenil es un fenómeno social que se extiende a lo largo de los continentes, más allá de las simples referencias a lo económico, y más cercana a los conceptos de desesperanza o de frustración.

El desempleo juvenil se ha convertido en un problema mundial tras dos años de crisis económica mundial. Esta situación afecta, y posibilita que la generación actual de jóvenes pueda ser una generación perdida, sin esperanza, sin futuro, y firmemente consumista.

Parece claro que el desempleo juvenil puede tener una conexión directa con la violencia, en tanto coopta frustraciones en su ausencia y limita capacidades de consumo. Pero la violencia, en haberla ejercido, el haber pagado por ella, o el simple hecho de vivir en su contexto, son elementos limitadores para el óptimo acceso al mercado laboral, a la formación, al empleo.

Por ello, desde este artículo hemos hecho un alegato a favor de la orientación laboral, como forma, medio y método para mejorar la empleabilidad de los jóvenes, como forma de lucha contra la frustración y la desesperanza, y, por tanto, de lucha “sana” contra la violencia.

Referencias

ÁLVAREZ, OSCAR, (2005). “Visión estatal de la problemática de las ejecuciones de niños, niñas y jóvenes en Honduras”, Conferencia presentada por el Lic. Oscar Álvarez Guerrero, Ministro de Seguridad, en el Foro sobre ejecuciones de niños, niñas y jóvenes en Honduras/Casa Alianza. 10 de marzo, Tegucigalpa, Hotel Plaza Libertador en “Experiencias participativas con adolescentes y jóvenes en proyectos de promoción del desarrollo juvenil, prevención de violencia y desarrollo e implementación de políticas de apoyo a la juventud”. Hilda Caldera y Gustavo Alfredo Landaverde.

CALDERA, HILDA Y GUSTAVO A. LANDAVERDE, (2005). *Experiencias participativas con adolescentes y jóvenes en proyectos de promoción del desarrollo juvenil, prevención de violencia y desarrollo e implementación de políticas de apoyo a la juventud*, marzo, Tegucigalpa, Honduras.

CENICEROS, JUAN CARLOS, (2003). *Orientación sociolaboral basada en itinerarios: una propuesta metodológica para la intervención con personas en riesgo de exclusión*, Fundación Tomillo, Madrid, España.

DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO (DGE), (2007). *Boletín estadístico anual septiembre*, Dirección General de Empleo, STSS, Tegucigalpa, Honduras.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), (2010). *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2010*, Ginebra, Suiza.

OBSERVATORIO MERCADO LABORAL DE SECRETARÍA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (OML), (2008). *Estudio del Observatorio Mercado Laboral*, Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, Honduras.

SAVENIJE, WIN, (2006). *Violencia juvenil en Centroamérica: respuestas desde la sociedad civil*, FLACSO, Curridabat, Costa Rica.

¿Es la Pobreza la causa de la delincuencia y violencia? Diario El Herald, 13 de junio del 2003. Tegucigalpa, Honduras.

GTZ (COOPERACIÓN ALEMANA AL DESARROLLO) Y ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS), (2004). “Fomento del Desarrollo juvenil y prevención de la violencia”, *Boletín Informativo*, N° 2, Lima, Perú, enero.

Webs:

<http://www.ilo.org>
<http://www.inadeh.edu.pa/>
<http://www.injuve.es/>
<http://www.trabajo.gob.hn/>

Caracterización de la exclusión social. Colectivos con dificultades de inserción laboral: algunas repercusiones en Centroamérica y República Dominicana

Ana María Laseca Pinilla

Coordinadora Provincial del Observatorio de las Ocupaciones
del Servicio Público de Empleo Estatal, Soria (España).

Experta en Cooperación Técnica Internacional
del Ministerio de Trabajo e Inmigración de España.

“La posición que se tenga en relación al empleo será la posición que se ocupe en el conjunto de la sociedad. A partir del empleo se delimita la propia identidad social de los individuos”.

Robert Castel

Resumen

El mercado de trabajo se caracteriza por el dinamismo, la complejidad y la heterogeneidad de las distintas dimensiones desde las que se puede abordar su análisis; una de ellas es desde los individuos que lo conforman, estructurándolo en función de las características personales de la fuerza laboral: sexo, edad, nivel educativo, capacitación, nacionalidad, etc. Las posibilidades de inserción y adaptación laboral pueden verse favorecidas o perjudicadas en función de estas características. Este documento se centra fundamentalmente en la dimensión poblacional, es decir, en los grupos de población con dificultades o riesgos ante el mercado de trabajo.

Desde este punto de vista, es necesario identificar los grupos o colectivos de trabajadores con mayores dificultades de inserción laboral que deberán ser los potenciales beneficiarios de las políticas activas y de apoyo social. El objetivo general de este artículo consiste en realizar un diagnóstico sobre la vulnerabilidad social en Centroamérica y República Dominicana para identificar los grupos en riesgo de exclusión laboral y contribuir al monitoreo de su comportamiento en el mercado de trabajo.

Identificados los grupos de riesgo, la finalidad última es procurar su inserción laboral, por tanto habrá que valorar y definir las líneas estratégicas para la consecución del objetivo, que pueden abarcar desde acciones de formación o capacitación para el trabajo, información, orientación o asesoramiento profesional, la inserción o intermediación laboral hasta medidas de fomento para la contratación estable.

Palabras clave: Exclusión social, inserción laboral, mercado de trabajo, acceso al em-

pleo, vulnerabilidad, desigualdad, integración social.

1. Conceptualización de la exclusión social

“El término de exclusión social se empezó a emplear para referirse a todas aquellas personas que se encuentran fuera de las oportunidades vitales que definen una ciudadanía social plena en las sociedades de nuestros días”
Tezanos

El protagonismo de las instituciones europeas en el resurgimiento del debate sobre la pobreza constituye el antecedente de la aparición del concepto de “exclusión social” en las políticas sociales. A comienzos de los noventa se acuñó este nuevo término. El concepto se asoció a los problemas del desempleo y a la inestabilidad de los vínculos sociales en el contexto de la entonces llamada “nueva pobreza” y pasó a tomarse en consideración la exclusión como problema estructural.

La exclusión expresa un modo de relación entre la persona y la sociedad. Pone de manifiesto la relación de desigualdad entre el sujeto y el resto de la sociedad, derivada de la carencia, o no acceso, a determinados derechos sociales, particularmente los relacionados con la protección de riesgos, que empujan a la persona a vivir o a sobrevivir en los márgenes de la sociedad. Se puede hablar de “instalación en la precariedad” de una parte de la población.

Castel (1990) define la exclusión social a partir de una ca-

tegorización de espacios sociales donde se distribuyen las personas según sea su situación con respecto al riesgo de exclusión social. Los criterios que determinan la pertenencia de cada persona a cada uno de estos espacios quedan definidos en función de cinco ámbitos básicos:

- Aspectos laborales: desde el empleo estable, al desempleo.
- Aspectos económicos: desde los ingresos regulares y la tenencia de vivienda en propiedad, has-

ta la ausencia de ingresos (con endeudamiento) y ausencia de vivienda.

- Aspectos culturales: desde la integración cultural con alto nivel de instrucción y cualificación, hasta la estigmatización y el analfabetismo.
- Aspectos personales: desde las personas que tienen capacidad, iniciativa, motivación, optimismo, buena salud, etc., hasta las personas dependientes, sin motivaciones.



Foto cortesía: Hamaurico

- Aspectos sociales: desde situaciones con buenas relaciones familiares y de amistad, con sentido de pertenencia, hasta aquellas situaciones en las que hay una carencia de vínculos familiares fuertes, carencia de otras redes sociales, aislamiento, etc.

De esta manera, contempla una división en tres espacios sociales en los que se distribuyen los riesgos de exclusión social de forma desigual:

- i. Zona de integración, seguridad o estabilidad.** Situación típica-ideal de la población. Una persona está integrada socialmente cuando, independientemente de que tenga o no trabajo, tiene cubiertas sus necesidades; tiene asegurados unos mínimos que le permiten la supervivencia y participa en la vida social, política y económica de la sociedad en la que vive.
- ii. Zona de vulnerabilidad, precariedad o inestabilidad.** La situación se caracteriza por la fragilidad en los vínculos relacionales, la inseguridad y la precariedad de las relaciones laborales y la inadecuación de los soportes familiares y sociales, situaciones éstas en las que se encuentran, en mayor o menor medida, una diversidad de grupos so-

ciales y no sólo los que se definen como pobres.

- iii. Zona de exclusión o marginación.** Las personas que pertenecen a este grupo sufren las formas más extremas de pobreza, están al margen del mundo laboral, no disponen de ningún tipo de protección y están aisladas socialmente, ya que no tienen acceso a ninguna forma normalizada de participación social. Las carencias que puede presentar este grupo se sitúan en todos los ámbitos: social, laboral, educativo, de vivienda, sanitario, de justicia, de integración étnica, de calidad de convivencia, del entorno afectivo y en el orden psicológico; todo ello unido a una cierta *irreversibilidad* e *incapacidad* para que las personas afectadas puedan salir de su situación a corto plazo.

El deambular de algunas personas desde la zona de integración hacia la de exclusión social está favorecido por lo que se denominan factores de riesgo. Estos vendrían identificados como: desempleo, inestabilidad económica, crisis familiares, fracaso escolar, ruptura de solidaridades de grupo, inadaptación cultural, discapacidad, dependencias adictivas (alcoholismo, drogadicción), depresión, falta de perspectivas, aislamiento; enfermedades, accidentes, delitos, suicidio.

ZONA DE INTEGRACIÓN	ZONA DE VULNERABILIDAD	ZONA DE EXCLUSIÓN
• Empleo fijo o estable • Ingresos con estabilidad presente y futura • Integración cultural, alto grado de formación y cualificación • Capacidad, iniciativa, motivación, optimismo, buena salud • Fuertes relaciones familiares y sociales	• Empleo precario o inestable • Ingresos con inestabilidad presente y futuro incierto • Desarraigo, retraso escolar, bajo nivel de cualificación • Desconfianza, inseguridad, poca motivación, enfermedad, discapacidad	• Desempleo e inempleabilidad • Sin ingresos (o muy aleatorios) o con aportaciones públicas reglamentadas o benéficas • Aislamiento cultural, fracaso escolar, analfabetismo funcional, ausencia de cualificación • Desesperación, anomia, fatalismo, falta de perspectivas, violencia • Carencia de relaciones sociales y familiares, aislamiento social

La intervención social, según esta concepción del problema, debía fomentar la “inserción social” de los individuos y familias excluidos: bien reforzando a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, bien organizando estrategias de inserción social para los excluidos. En este sentido, se puede pensar en una inserción por lo económico, a través de la participación en el empleo. El trabajo sigue teniendo un lugar central en nuestra sociedad. Se le otorga poder al trabajo productivo y el empleo se convierte en “norma social”. El orden social

se construye a partir de la posición que se tiene ante el empleo.

En consecuencia, la relación con el mercado laboral marca las principales tendencias que determinan la condición de inserción social y en gran medida la situación de exclusión social que supone la negación a ciertos colectivos de oportunidades para disfrutar de una ciudadanía plena en el mundo actual. Pero, ¿de qué colectivos se está hablando?



Foto cortesía: J. Stephen Conn



Foto cortesía: Javier Hidalgo

1.1 Empleo y juventud

El año 2008 se definió como el “Año Iberoamericano de la Juventud”, razón por la cual la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en San Salvador tuvo como tema central “Juventud y Desarrollo”.

Según el Informe de Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2006 de la OIT, los jóvenes son uno de los activos más grandes del mundo. Pero la juventud representa un grupo con serias vulnerabilidades en el mundo del trabajo. La desaceleración en el crecimiento del empleo mundial, el desempleo, el subempleo y, por consiguiente, de la desilusión, han afectado a los jóvenes más fuertemente. El resultado es que la juventud de hoy se enfrenta a un progresivo déficit de oportunidades de trabajo decente y altos niveles de incertidumbre económica y social. La falta de trabajo decente, si se experimenta a temprana

edad, puede poner en peligro las futuras perspectivas laborales de una persona y frecuentemente conlleva a patrones de comportamiento laboral inapropiados que perduran toda una vida.

Más allá del análisis ortodoxo de las causas, hay un espectro de factores menos tangibles que influyen en el desempleo juvenil. Entre ellos figura la falta de información sobre el mercado laboral, la inexperiencia con respecto a los procesos de búsqueda y solicitud de empleo, la falta de acceso a las redes de información del mercado laboral y obstáculos sociales como el residir en zonas humildes.

Para muchos jóvenes, el tiempo de espera hasta que se obtiene el primer empleo es sustancial y para los jóvenes desfavorecidos, es aún mayor. La falta de experiencia en un primer empleo para los que acceden al mercado laboral hace la transición del sistema educativo y de formación

al trabajo especialmente difícil para los jóvenes. Además de los factores económicos, la demora de la entrada en el mundo del trabajo obstaculiza la transición de la dependencia adolescente a la edad adulta. Al tener menos experiencia que los adultos, los jóvenes necesitan invertir más tiempo en buscar y encontrar algo adecuado.

Los jóvenes con discapacidades afrontan una mayor competencia por parte de los jóvenes que salen de la escuela en busca de empleo, lo cual acaba a menudo en actitudes negativas y en presunciones erróneas por parte de los empleadores sobre su capacidad de trabajo. Los jóvenes tutelados, los que crecen en hogares con bajos ingresos o en familias desintegradas, los que no asisten a la escuela y los de algunas minorías étnicas corren un riesgo desproporcionadamente mayor de exclusión social. Hay también épocas concretas en que los jóvenes son más vulnerables, por ejemplo cuando abandonan el hogar, la asistencia o la escolarización.

Cualquier solución al desempleo juvenil fracasará si no va acompañada de soluciones para la exclusión social. La exclusión social es a la vez causa y efecto del desempleo juvenil. Hay consenso por lo general en que la mejor protección contra la exclusión social es tener un empleo, y la mejor forma de tener un empleo es recibir una buena educación con una formación y una experiencia adecuadas.

El Informe de Juventud y trabajo decente y las vinculaciones entre trabajo infantil y empleo juvenil. Centroamérica, Panamá y República Dominicana (OIT 2008) establece una serie de recomendaciones de políticas que coinciden en gran medida con las directrices de políticas acordadas en la Declaración del I Foro Iberoamericano de Ministros de Trabajo (Sonsonate, El Salvador, 2008), como parte de las actividades preparatorias de la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, las cuales pueden servir de base para impulsar un programa para promover el empleo productivo y el trabajo decente en el ámbito de la subregión. Éstas se agrupan entorno a seis objetivos:

- i. Mejorar el vínculo con el mundo productivo y mayor integración del mundo productivo: fortalecimiento e integración de las políticas activas de mercado de trabajo, y la extensión de su cobertura; más y mejor información sobre el mercado laboral; encadenamientos productivos; y mejor articulación de las políticas productivas con las políticas laborales y educativas.
- ii. Promover la responsabilidad social empresarial y el aprendizaje: identificar buenas prácticas empresariales y promover la capacitación y formación para el empleo, en convenio con el sector privado (extendiendo los programas de transferencias monetarias condicionadas a los/las jóvenes adolescentes).
- iii. Desarrollar el “espíritu emprendedor” y la formación y desarrollo de empresarios jóvenes: selección de proveedores de servicios de desarrollo empresarial; desarrollo de la cultura emprendedora; formación de jóvenes empresarios incipientes y emergentes; apoyo financiero a emprendimientos juveniles con perspectiva de éxito.
- iv. Ampliar la cobertura y la calidad de la protección social para la juventud: identificar e implementar mecanismos para promover el acceso de los y las jóvenes a la seguridad social.
- v. Generar oportunidades de trabajo decente a grupos focalizados: formalización del trabajo doméstico de mujeres jóvenes; priorizar el empleo juvenil en las políticas de desarrollo económico local; fomentar proyectos de desarrollo local que beneficien a jóvenes vulnerables.
- vi. Promover el desarrollo institucional: asistencias técnicas a gobiernos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, para el desarrollo de arreglos institucionales a favor del trabajo decente para la juventud.



Foto cortesía: [freejpg.com.ar](https://www.freejpg.com.ar)

Se puede concluir que los jóvenes forman parte de un colectivo vulnerable y se encuentran en situación de peligro, unos por encontrarse excluidos socialmente y, por tanto, lejos de acceder al mercado de trabajo; otros con cierto riesgo porque sus circunstancias personales, económicas o sociales dificultan las posibilidades de inserción; un tercer grupo puede tener problemas porque su falta de cualificación o experiencia previa obstaculiza la entrada al mundo laboral y finalmente un grupo de jóvenes que si bien trabaja lo hace en el sector informal o en condiciones de baja calidad en el trabajo o con bajos salarios.

1.2 Empleo y género

Como consecuencia de la tradicional división del trabajo según el sexo, la participación de las mujeres en el mercado laboral es menor y, en general, en peores condiciones que los hombres (mayor precariedad en el empleo, segregación horizontal y vertical, desigualdad salarial, etc.) lo que coloca a las mujeres en una situación de debilidad social respecto a su independencia socioeconómica y el acceso a las prestaciones sociales y por tanto, en una situación de mayor riesgo de exclusión social.

Junto con el desempleo y los bajos salarios o la precariedad laboral, existen otras circunstancias que pueden originar procesos de exclusión. El sexo puede ser un factor determinante dentro de un proceso de exclusión si además confluye con alguna variable que se mencionan a continuación:

- Dificil acceso al mercado laboral. Aunque últimamente ha aumentado el número de mujeres con trabajo asalariado, hay una serie de aspectos que condicionan su entrada al mercado laboral: nivel de estudios, estado civil, número de hijos e hijas, disponibilidad horaria limitada por las responsabilidades familiares que siguen siendo asumidas en un porcentaje muy alto por las mujeres, experiencia previa y la edad.
- Asunción de responsabilidad de núcleos familiares. Mujeres jefas de hogar que se encuentran con la dificultad de tener que asumir el sustento económico, el trabajo doméstico y el cuidado de su familia, de tal forma que si no disponen de independencia

económica, constituyen un grupo de alto riesgo de exclusión social.

- Violencia de género. La violencia es una de las manifestaciones más graves de la violación de los derechos humanos que convierte a las mujeres víctimas en un colectivo muy vulnerable debido a la dependencia económica y afectiva que tienen con su agresor y que les dificulta, en ocasiones, romper con esa situación. Las consecuencias de la violencia de género coloca a las mujeres víctimas en situación de exclusión debido a la huida del hogar, a la dificultad de movilidad, etc.
- Etnia. Las mujeres de los diferentes grupos étnicos debido a su situación racial y como mujeres pueden tener dificultades en el disfrute de derechos (salud, educación, justicia, protección social) que se traduce en dificultades para acceder a un empleo.
- Extranjería. Las mujeres migrantes debido en ocasiones a su situación irregular, además del

sexo pueden tener dificultades, como las minorías étnicas, en el disfrute de los derechos: salud, educación, justicia, protección social. No solo la ilegalidad, sino la propia condición de extranjera conlleva dificultades para acceder a un empleo digno y bien remunerado, factor determinante de la exclusión social que viven algunos grupos de mujeres extranjeras.

- **Discapacidad.** Las mujeres con discapacidad pueden sufrir una doble discriminación que viene dada por dicha condición y por su sexo. Además deben de enfrentarse a una serie de barreras que les limita su desarrollo personal pleno y su participación social, como alto nivel de desempleo, precariedad laboral, salarios inferiores, carencias educativas o formativas, aislamiento social debido a la estigmatización de la discapacidad.
- **Edad.** Las mujeres mayores en torno a los 40 años tienen grandes dificultades para incorporarse al mercado laboral que se ve incrementada si el nivel formativo es bajo. Puede tratarse de mujeres que han trabajado largas temporadas en la misma empresa, normalmente realizando tareas muy específicas y de baja cualificación, mujeres del sector informal o que nunca trabajaron de forma regular pero que por diversas razones personales, sociales o económicas pretenden incorporarse al mercado de trabajo. A partir de los 40 años, la tasa de actividad y ocupación de los hombres está por encima de las mujeres.
- **Otros factores.** El ejercicio de la prostitución, la prisión, problemas de adicción...

Existe desequilibrio entre hombres y mujeres en cuanto a la presencia en el mercado de trabajo centroamericano, ya que las tasas de participación de unos y otros son diferentes. Ello implica que es necesario establecer medidas que sigan potenciando y favoreciendo la total igualdad con el colectivo de hombres. La precariedad laboral que viven muchas mujeres en Centroamérica y República Dominicana incide de forma negativa en su independencia económica y en sus condiciones de vida. Por eso, el riesgo de exclusión social afecta de forma más acusada a las mujeres que a los hombres.

En este sentido, sí existe una parte del colectivo que podría denominarse vulnerable, pues, desde el punto de vista del empleo, se encuentra en situación de peligro, por encontrarse excluidas socialmente y por tanto lejos de acceder al mercado de trabajo; otras con cierto riesgo porque sus circunstancias personales, sociales o económicas dificultan las posibilidades de inserción; un tercer grupo, como el caso de las jóvenes que puede tener dificultades porque su falta de cualificación o experiencia previa obstaculiza la entrada al mundo laboral y finalmente un grupo de mujeres que aun trabajando lo hace en el sector informal o en unas condiciones de baja calidad en el trabajo o con bajos salarios.

1.3 Empleo y discapacidad

El trabajo es una condición, un medio, que permite a las personas sentirse parte activa de la sociedad en la que viven; y si esto es cierto para cualquier persona, para una persona con discapacidad es aún más importante ya que la discapacidad suele tener como efecto añadido a la disminución física, orgánica o intelectual, una disminución de la autoestima de la persona.

Es responsabilidad de los Estados adoptar medidas adecuadas para eliminar esos obstáculos. Es a partir de los años 80, cuando comienzan a ver la luz leyes específicas que regulan los derechos de las personas con discapacidad en distintos países garantizando el principio de igualdad en el acceso a servicios públicos y reconociendo, en muchos casos, el derecho a establecer “medidas de discriminación positiva”, para compensar la desigualdad y exclusión que afecta al grupo de las personas con discapacidad en ámbitos como educación, empleo, acceso, servicios sociales, rehabilitación, etc.

Los datos procedentes de censos, encuestas y estudios prueban que las personas con discapacidad ocupan un estatus inferior en nuestra sociedad, encontrándose en una situación de enorme desventaja, relegadas a una posición de falta de influencia política y peso social efectivo, que les impide promover los cambios sociales, políticos y económicos necesarios para solucionar esa situación de desventaja.



Foto cortesía: freejpg.com.ar

La plena integración social de las personas con discapacidad está supeditada necesariamente al empleo, sin el cual no es posible la incorporación a una vida activa que haga que dejen de ser sujetos dependientes. El desempleo –con índices que superan tres y cuatro veces a los del resto de la población– es uno de los principales problemas que afecta hoy a las personas con discapacidad.

Existen barreras de todo tipo que le ponen muy difícil a una persona con discapacidad encontrar un empleo: físicas, educativas, sociales, motivadas por los prejuicios culturales y estéticos que excluyen y esconden todo lo que no se ajusta a los cánones de “normalidad” y que todavía identifican la discapacidad con fealdad, pecado, defecto... algo que debe ocultarse porque avergüenza; existen además las barreras personales, ya que la propia persona con discapacidad debe superar los propios sentimientos de diferencia e inferioridad, debe trabajar su autoestima para convencerse de que puede, de que es capaz. Si acceder a un empleo es complicado para cualquier persona, lo es más aún para las personas que poseen algún tipo de minusvalía, ya sea física, psíquica o sensorial. Además, el tipo de discapacidad, su gravedad o severidad y el sexo condicionan también las posibilidades de inserción.

En este proceso de inserción laboral, las personas con discapacidad, en muchos casos, se ven obligadas a superar tanto obstáculos externos estereotipados sobre su rendimiento laboral (baja productividad, absentismo laboral....) como obstáculos internos generados por la propia persona (falta de autoestima, poca seguridad personal,...). Las mayores dificultades de integración laboral no provienen de las limitaciones físicas de los discapacitados, sino en muchas ocasiones de las barreras mentales que anidan en la sociedad. A todo esto, no hay que olvidar que la condición de discapacidad se produce ya en el tránsito del sistema escolar y de la experiencia tenida (barreras psicológicas y físicas). Es un freno para acceder a los procesos formativos y abordar con éxito los itinerarios por el mercado laboral.

Puede afirmarse sin ninguna duda que las personas con discapacidad es un colectivo muy vulnerable tanto socialmente como desde el punto de vista del empleo. Se encuentran en situación de peligro, en muchos casos completamente apartados del mercado laboral por diferentes causas: dificultades asociadas al empleador, ligadas a la propia persona con discapacidad, al entorno familiar y al entorno general y en otros con barreras muy difíciles de romper. Se necesitan acciones importantes de sensibilización y concienciación

de la población en general, del empresariado y de los propios afectados para cambiar la tendencia y que éstos formen parte del tejido laboral del país.

1.4 Empleo y minorías étnicas

La relación entre la exclusión, la raza y el grupo étnico surgen como tema crítico de la exclusión social y económica. La evidencia demuestra que los países latinoamericanos con grandes poblaciones indígenas son los que representan el grupo que tiene la menor cantidad de bienes económicos, políticos y culturales, en relación con el grupo cultural predominante.

La discriminación racial es un dominante en las sociedades. Las disparidades existentes entre las poblaciones étnicas y las que no lo son se demuestran, por ejemplo, en términos de demografía –tienen altas tasas de fertilidad y menor expectativa de vida– y condiciones socioeconómicas. La población étnica carece de acceso a los servicios básicos y a los bienes de consumo, tiene menores niveles de educación –especialmente superior– y menos oportunidades de trabajo.

Esta situación se puede explicar mediante el uso del concepto de la exclusión social: carencia de oferta para la mano de obra indígena en los mercados urbanos (exclusión económica), carencia

de preocupación o interés por parte del gobierno para la provisión de bienes e infraestructura públicos en áreas indígenas (exclusión política) y educación de mala calidad (exclusión política y cultural).

Debido a la falta de oportunidades equitativas, los indígenas sufren de la desventaja acumulativa de que sus condiciones actuales tienden a ser transmitidas a la siguiente generación. Además, la población no indígena se encuentra proporcionalmente colocada en la cima de la estructura ocupacional, sin importar el nivel educativo, lo cual demuestra que existe discriminación en el mercado laboral. En suma, el análisis identifica una desventaja competitiva en todas las fases del proceso de movilidad social.

“Trabajo Infantil y pueblos indígenas” elaborado por la OIT en 2006 señala que aunque las diferencias sustanciales en las modalidades de subsistencia y los modos de vida hacen muy difícil las comparaciones estadísticas de indicadores de pobreza entre la población indígena y la no indígena, todos los expertos coinciden en que los indígenas pertenecen a la categoría de población en extrema pobreza.

Este contexto de exclusión social en la que viven los miembros de los pueblos originarios limita las oportunidades de los mismos a acceder a un trabajo decente en



Foto cortesía: Álvaro Herraiz

sus comunidades. Esta situación resulta de diversos fenómenos de carácter económico, social, político y cultural, que se encuentran relacionados entre sí. Entre las causas identificadas vale anotar:

- i. Baja empleabilidad de los miembros de los pueblos indígenas como consecuencia del deficiente acceso a la educación y formación profesional y un elevado analfabetismo.
- ii. Persistente discriminación social y cultural y las enormes desigualdades que enfrenta la población indígena en el acceso a recursos productivos, oportunidades económicas y servicios públicos.
- iii. Limitaciones en el aprovechamiento de sus principales recursos de subsistencia, como la tierra, los territorios y sus recursos naturales.
- iv. Proliferación de proyectos económicos que pretenden el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades indígenas a través de grandes inversiones que, de hecho, afectan negativamente la producción agrícola, provocan el despojo de sus tierras y termina marginándolos del desarrollo.

La exclusión de los pueblos indígenas de los sistemas educativos se visibiliza en los altos índices de analfabetismo y en el bajo número promedio de años de estudio alcanzado, sobre todo en los niveles de educación media y superior. Las mujeres

indígenas, por su parte, sufren adicionalmente la discriminación de género en el trato y en las oportunidades para desarrollar sus iniciativas económicas y sociales.

El contexto en el que se encuentran las familias indígenas y gran número de miembros por familia, provocan que el ausentismo escolar así como el trabajo infantil en dichas comunidades sea una circunstancia más común en la vida cotidiana de los niños y niñas de estos colectivos. La economía de subsistencia origina que todos los miembros se incorporen al trabajo familiar desde bien pequeños.



Foto cortesía: r0bz

1.5 Empleo y persona adulta mayor

No hay una edad inequívoca a partir de la cual se deba considerar a una persona adulta mayor, por lo que depende de condiciones específicas del país. En la actualidad, en Centroamérica, se observa que las personas mayores representan uno de los

grupos poblacionales más susceptibles a experimentar la pobreza sobre la media poblacional. Castillo (2002) señala que "...un importante porcentaje de la población llega a la vejez sin tener calidad de vida y con un alto riesgo a caer en situación de pobreza. De ahí que ésta no sólo tiene rostro femenino o de niño, sino también de vejez."



Foto cortesía: Pablo Eduardo Pérez

Las personas adultas mayores de hoy pasaron por el sistema educativo durante las décadas de los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, cuando la cobertura horizontal y vertical del sistema educativo era limitada y las mujeres tenían, además, un menor acceso, como consecuencia es de esperar que este grupo poblacional tenga una escolaridad promedio menor que la población total.

A pesar de lo indicado, la mayor parte de esta población pasó por el mercado de trabajo en un período en el que el nivel educativo era menos determinante en sus posibilidades de inserción y para obtener ingresos adecuados. No obstante, la mayor incidencia de la pobreza se encuentra entre quienes tienen baja educación y ésta es mayor en quienes en el pasado tuvieron una inserción laboral en empleos de baja productividad o sin seguridad social. Por esta razón, las personas adultas mayores con más educación poseen menor riesgo de pobreza.

La pobreza es una limitante cuando se trata de adultos mayores trabajadores en el sector informal, los cuales no cuentan con un ingreso salarial fijo y en varios casos tampoco con una pensión que les permita satisfacer sus necesidades e incluso invertir o ahorrar su dinero. De manera que de acuerdo con el tipo de trabajo que desempeñe existe mayor eventualidad de pobreza ya que trabajar en sectores de baja productividad aumenta dicho riesgo.

1.6 Empleo y población inmigrante

Durante siglos la humanidad ha estado en continuo movimiento, sin embargo es en la actualidad cuando más importancia cobra los flujos migratorios. Los movimientos de población están provocados por una serie de desigualdades estructurales o desequilibrios económicos (y de desarrollo) mundiales, producidos básicamente por la mundialización de la economía y la globalización de la vida social.

No se emigra sin motivo. Emigrar no es fácil. Las expectativas de mejora hacen que nos movamos de un lugar a otro. El punto de partida de la inmigración consiste en reconocer la libertad de emigrar y de inmigrar como un derecho humano fundamental. Es incoherente defender la libre circulación de bienes, de servicios y de capitales y oponerse a la de las personas. Abandonar el país de origen requiere coraje o desesperación. Tiene una serie de costes económicos, sociales, culturales y afectivos que son o pueden ser elevados. Los motores más importantes que impulsan la inmigración hacia los países ricos en el lado de la oferta son básicamente cuatro:

- Las oportunidades de empleo y los deseos de mejorar el nivel de ingresos.
- El caos y represión política existentes en los países exportadores de mano de obra.



Foto cortesía: Álvaro Herraiz

- La transición de economías agrarias a la industrialización que provoca flujos migratorios del campo a la ciudad y al extranjero.
- Los programas de bienestar social de las naciones desarrolladas que actúan como mecanismo de atracción e incentiva la entrada de buscadores de rentas más que de creadores de riquezas.

Por lo que se refiere a la demanda, los elementos que impulsan la inmigración son:

- La demanda de una fuerza laboral para actividades que no desean realizar los nativos.
- La escasez de mano de obra cualificada para algunas actividades en las economías avanzadas.
- El envejecimiento de la población que exige importar mano de obra para sostener el crecimiento económico y para evitar que recaiga sobre la población nativa ocupada una carga fiscal abrumadora.

Las actuales migraciones internacionales tienen su raíz principal en problemas económicos y sociales. Responden a una lógica social y económica compleja en la que se combinan factores de *expulsión* y de *atracción*. *Expul-*

sión de los países y zonas más pobres del planeta, donde las condiciones de vida se encuentran al límite y, sobre todo, donde existen pocas expectativas y esperanzas de futuro. *Atracción* que se ejerce desde los países ricos, donde existen mejores perspectivas y mayores posibilidades para una supervivencia digna y suficiente de los inmigrantes y, eventualmente, para sus hijos.

Por otra parte el riesgo de exclusión se manifiesta con diferente intensidad y presenta diferente composición según se estructure el entorno de acogida (Laparra y Martínez de Lizarrondo, 2003). En general, en lo tocante al mercado de trabajo, los emigrantes se encuentran:

- Bajos niveles de participación laboral y elevados niveles de desempleo. En particular, entre población femenina y jóvenes de ambos sexos.
- Altas tasas de temporalidad y elevados índices de rotación en el empleo, paro e inactividad, que afectan más a mujeres y a jóvenes.
- Alta presencia de economía sumergida o irregular o informal que se concentra en sectores productivos concretos y en ciertas áreas geográficas.
- Bajo crecimiento de la productividad como

consecuencia de una estructura productiva compuesta por pequeñas empresas en las que las actividades intensivas en mano de obra siguen siendo predominantes.

- Baja movilidad de la población activa que se combina con las diferencias territoriales respecto a mercado de trabajo.

La región centroamericana es una de las zonas que presenta una mayor movilidad migratoria a nivel mundial. En las últimas tres décadas del siglo pasado incrementó y diversificó esos flujos tanto a nivel intrarregional como hacia el exterior, especialmente hacia Estados Unidos. En épocas recientes, los flujos intrarregionales tomaron protagonismo y se concentran en movimientos transfronterizos entre países vecinos: Guatemala-Belice, Guatemala-México, Nicaragua-Honduras-El Salvador, Nicaragua-Costa Rica y Haití-República Dominicana.

Las causas de los recientes desplazamientos a nivel regional responden a diversos factores:

Causas políticas: la inestabilidad y los conflictos políticos han sido causa de numerosas movilizaciones de centroamericanos. Las guerras internas desde la década de los setenta y hasta inicios de los noventa, generó el desplazamiento forzado, masivo y espontáneo de personas que

demandaron asilo en México, Estados Unidos, Belice y Costa Rica. Luego de la firma de acuerdos de paz en la región (Nicaragua, 1990; EL Salvador, 1992; Guatemala, 1996) muchos refugiados han retornado a sus países; sin embargo los desplazamientos continúan como resultado de la falta de preparación de dichos países para recibir el retorno de tanta población que había salido en años anteriores.

Causas económicas: la migración es una opción y es una respuesta frente a las imposibilidades de los sistemas nacionales para garantizar las condiciones a sus pobladores; se ha convertido en una opción importante para obtener empleo con miras a

salir de la pobreza y mejorar los ingresos familiares para la población del país de origen; para el país de destino, es una posibilidad de contar con trabajadores para desarrollar aquellas labores para las cuales no hay recurso humano local.

Factores naturales: por su ubicación geográfica, características geológicas y el uso del suelo, la región centroamericana resulta altamente vulnerable a la ocurrencia de fenómenos naturales, erupciones volcánicas, huracanes, sismos, lluvias intensas, sequías. Dichos fenómenos han ocasionado a lo largo de la historia importantes movimientos de población a nivel regional.



Foto cortesía: freejpg.com.ar

En épocas recientes, por ejemplo, el huracán Mitch tuvo un impacto importante en la estructura de población de algunos países centroamericanos: cerca del 10% de la población regional resultó damnificada y desplazada y hubo una destrucción de un altísimo porcentaje de infraestructura económica, social y comunitaria que expulsó una importante cantidad de población centroamericana hacia otros países de la región y fuera de ésta.

Según el estudio “Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en Iberoamérica: características, retos y oportunidades” (CELADE, 2006), una de las características distintivas de la migración latinoamericana y caribeña es la creciente participación de mujeres. Esta feminización cuantitativa trae consigo alteraciones cualitativas en los significados y consecuencias de la migración internacional. La composición de los flujos según el género guarda estrecha relación con el grado de complementariedad entre los mercados de trabajo de los países, la demanda laboral en actividades de servicios, los efectos de las redes y las modalidades de la reunificación familiar. En esta dirección apunta la fuerte representación del servicio doméstico como modalidad de inserción laboral.

Como otras regiones en desarrollo, América Latina y el Caribe experimenta, desde hace décadas, pérdidas de población de elevada calificación. Entre los factores que propician la emigración de personal calificado se destacan las condiciones del mercado laboral y las dificultades en el campo de la investigación, la ciencia y la tecnología que se advierten en los países en desarrollo.

Según el Informe de Desarrollo Humano 2009, el desplazamiento tiene múltiples impactos sobre otras personas, además de para quienes se desplazan. Para los países expulsores, se trata de la pérdida de capital humano en edad productiva y los consiguientes problemas para impulsar las economías nacionales y locales al experimentar la ausencia de recursos humanos. Se produce, al mismo tiempo, el debilitamiento de los lazos de solidaridad en contextos familiares y comunales como producto del distanciamiento, el cambio de los objetivos colectivos a individuales y una falta de involucramiento entre los miembros que se van y los que se quedan.

En el caso de las sociedades de destino, se producen impactos de diversa naturaleza, entre los que se contabilizan el aumento de la población en algunas comunidades que no estaban preparadas para recibirla; dificultades en la atención en servicios como salud, educación, vivienda, transporte, no por la presencia de esta población, sino porque estos servicios no se adecuan a las necesidades particulares de la población migrante y finalmente la aparición de conductas de rechazo y xenofobia por parte de la población receptora que derivan en una constante criminalización de las personas migrantes.

A la hora de analizar e interpretar adecuadamente los actuales procesos migratorios hay que ser conscientes de que una parte significativa de las experiencias migratorias de nuestro tiempo se están produciendo a la desesperada y sin seguir los cauces legales establecidos. Consecuentemente, la inmigración ilegal está cobrando una notable

importancia, que está dando lugar a que la proporción de inmigrantes sin papeles en los países de destino supere proporciones del 30% y hasta del 40%.

El aumento de los trabajos irregulares y la competencia laboral a la baja de aquellos que tienen necesidades perentorias de «trabajar como sea» (sobrevivir, pagar las deudas del desplazamiento, ayudar a sus familias en los países de origen) propician una mayor precarización laboral. Estos dos efectos están dando lugar a nuevos rasgos en los perfiles de la estratificación social de las sociedades de acogida, en la que están cristalizando nuevos tipos de ciudadanía secundaria.

Los procesos migratorios están produciendo también efectos políticos en las sociedades de acogida; especialmente, dan lugar a un aumento de los rechazos en la población (sobre todo en los estratos bajos y en los sectores donde se viven en mayor grado sensaciones de competencia laboral y socio-asistencial con los inmigrantes). Los datos sociológicos están empezando a mostrar aumentos de los indicadores de xenofobia, rechazo y racismo.

En suma, todas estas tendencias exigen entender los actuales procesos migratorios como una cuestión primordial de carácter global, que no sólo concierne a uno o varios países aisladamente. Se trata de un asunto que no se puede abordar solamente en términos de reforzar barreras, controles fronterizos y endurecimientos legales, sino que es preciso encuadrar en el marco de una política de alternativas globales, que tienda a propiciar un crecimiento económico general y armonizado que nos permita compartir y convivir mejor en este planeta.

1.7 Trabajo en el sector informal

El sector informal de la economía representa otro de los grupos vulnerables de la sociedad ya que cuenta con poco capital para emprender sus labores, las personas carecen de capacitación y son considerados como ilegales, aunque el sistema no tenga otra alternativa para ellos, quienes desde edades muy cortas deben responder a las necesidades de sus hogares.

Las actividades económicas informales surgen como un me-

canismo de subsistencia para la satisfacción de necesidades, que se da por la incapacidad de absorción de la mano de obra en el sistema formal. Una de las razones por la que las personas pasan a desempeñar actividades de tipo informal es porque no se les ha brindado trabajo dentro del sector formal y necesitan realizar estas actividades para poder sobrevivir. La venta callejera constituye una de las pocas alternativas para salir adelante con los gastos que les implican la manutención de sus hogares y desde luego vienen desde su infancia arrastrando condiciones de precariedad en sus trabajos que los hacen desempeñarse en esas labores.

Las personas que laboran de manera informal en la calle enfrentan una serie de factores adversos, con los que han aprendido a sobrevivir en el día a día: inseguridad ciudadana, contaminación ambiental y sónica, extensas jornadas de trabajo, escasez de capital y ganancia, inclemencias climáticas, malas condiciones de infraestructura y limitaciones para alimentarse. Con relación a las condiciones de infraestructura inadecuadas, laboran en espacios pequeños y no cuentan con servicio sanitario.

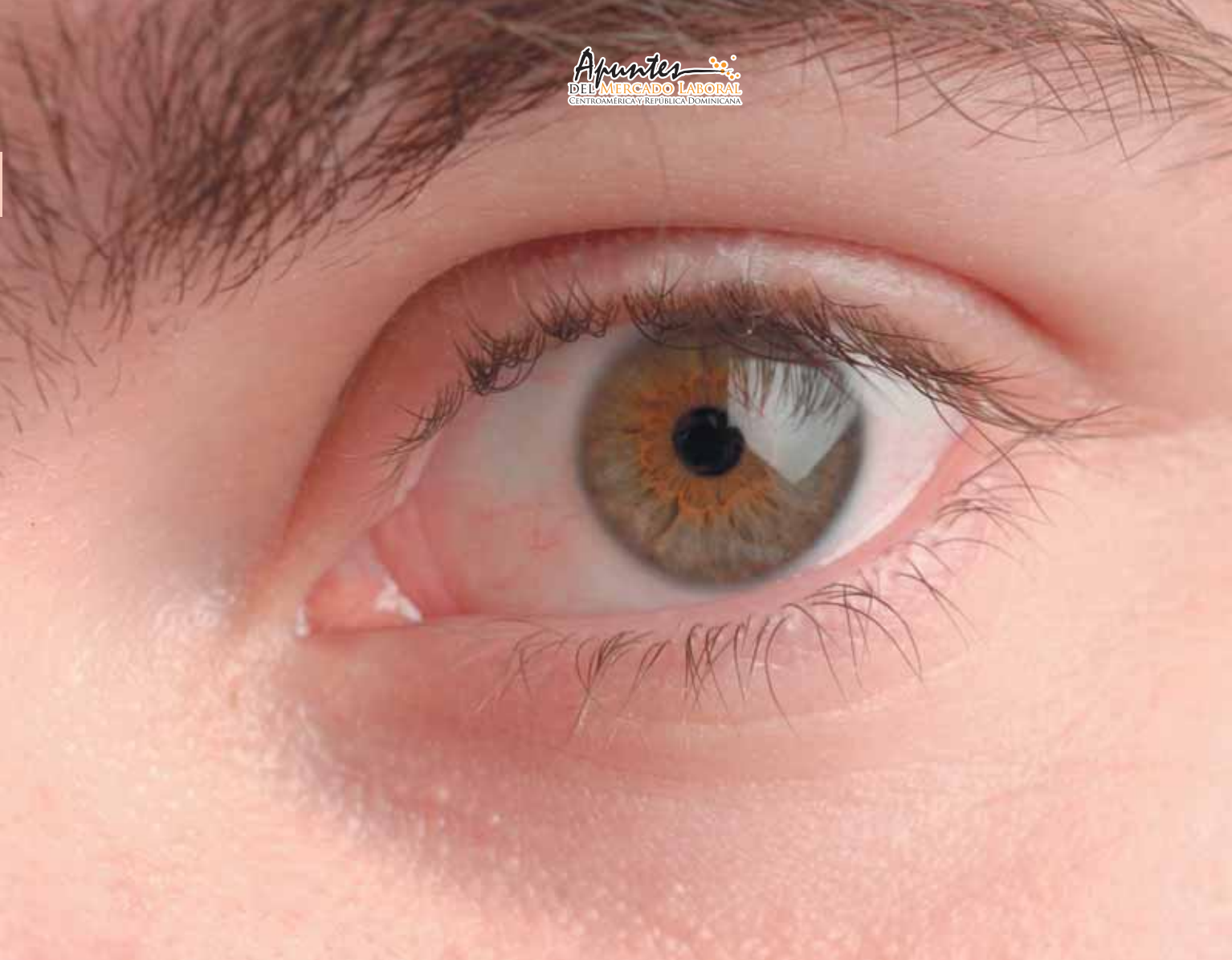


Foto cortesía: freejpg.com.ar

Además de estas situaciones se encuentra la inexistencia de garantías sociales. Tanto hombres como mujeres no cuentan con un horario fijo que les permita tener calidad de vida y ellas deben llegar a atender labores domésticas, lo cual les impide descansar o sobreponerse a los esfuerzos realizados en el día.

Se puede concluir que existe una violación a los derechos de las personas trabajadoras en el sector informal de la economía. Suele ser una población muy longeva y con un historial marcado por la exclusión y la pobreza, esta última implica la viola-

ción a los derechos básicos como: la igualdad de oportunidades, el derecho a la educación, salud, vivienda, al trabajo digno, a la participación, seguridad social y a disfrutar con sus propias familias y comunidades de una vida plena.

Con respecto a las condiciones socioeconómicas, en general, son personas que trabajan desde su niñez en trabajos no calificados, en gran parte de índole informal, vienen arrastrando condiciones de pobreza y debieron asumir un compromiso con sus familias aportando económicamente a las mismas. Los

trabajos son de subsistencia, sin posibilidad de seguridad social y estabilidad; las mujeres fueron más asociadas con labores domésticas, las cuales las excluía absolutamente de la posibilidad de tener seguro y de pensión; y en la etapa de su vejez continúan trabajando sin otra opción de vida.

A pesar de que estas personas se enfrentan a condiciones adversas, la mayoría de ellas conciben su trabajo como una oportunidad para estar activos ya que les permite llevar el sustento a sus hogares y contribuyen económicamente a sus familias.

1.8 Los trabajadores pobres

Existen determinados rasgos del mercado laboral que hacen que por sí solo no sea garantía de éxito. No puede obviarse la dimensión de los denominados “trabajadores pobres”, aquellos que aun disponiendo de empleo, la condiciones de trabajo no son adecuadas, pudiendo plantearse situaciones de conflicto laboral tales como problemas salariales, malas condiciones de trabajo y ausencia de medidas de prevención de riesgos laborales, de seguridad y salud en el trabajo, temporalidad y estacionalidad en la contratación, desprotección social y carencia de asistencia sanitaria, conflictividad en los contratos colectivos, escasa especialización y formación de los trabajadores en el sector.

Algunos rasgos del mercado laboral que pueden dar lugar a situaciones de exclusión social entre los trabajadores son el subempleo, el empleo a tiempo parcial y la temporalidad. Las

personas subempleadas constituyen un grupo en riesgo de exclusión social en la medida en que trabajan en ocupaciones marginales e irregulares, con un horario más reducido del deseado o con ingresos mensuales inferiores a un límite convencional.

En lo referente a las condiciones laborales, la inestabilidad en el empleo, materializada en contratos temporales y con condiciones precarias, contribuye a incrementar el riesgo de exclusión social.

El empleo a tiempo parcial puede contribuir a lograr el objetivo de conciliación entre la vida familiar y la laboral, ya que al tener la posibilidad de trabajar un número reducido de horas fuera del hogar, el/la trabajador/a puede compatibilizar su vida laboral con su vida familiar y personal. No obstante, en muchas ocasiones el trabajo a tiempo parcial puede enmascarar situaciones de subempleo, en el sentido de que ante la imposibilidad de encontrar empleos de

jornada completa, muchos trabajadores, especialmente mujeres, acaban aceptando trabajar un número de horas inferior al deseado y, en consecuencia, recibiendo menores salarios. En estos casos, el trabajo a tiempo parcial deja de ser una opción para convertirse en la única vía posible de acceso de las mujeres al mercado laboral.

Un informe de CEPAL advirtió que en América Latina faltan políticas públicas que eviten el empobrecimiento de la clase media y el surgimiento de los llamados “nuevos pobres”. Concluye que la clase media en América Latina sigue siendo vulnerable ante las crisis económicas, desigualdad, precariedad laboral y los servicios públicos ineficientes. Señala además que “son necesarias políticas públicas para evitar que la clase media caiga en la llamada ‘nueva pobreza’, es decir, el empobrecimiento que afecta a grupos sociales cuya integración a los estratos socioeconómicos alejados de la pauperización parecía asegurada”.

Conclusiones

De la misma forma que la ausencia de empleo es una condición necesaria para considerar a una persona en situación de exclusión, hallarse trabajando es la condición para considerarla como integrada.

El proceso de inserción cuenta con diferentes etapas. El itinerario es el camino que conduce a una persona desde la zona de exclusión a la de inserción y de acceso al empleo. Se trata de utilizar mecanismos para invertir el proceso de exclusión. Y en definitiva mejorar la empleabilidad. Se puede trazar un esquema básico, no obstante, no se puede concluir que se trate de un único modelo de itinerario. Este esquema se asienta sobre un condicionante: su flexibilidad. Si un proceso es vivo y dinámico necesariamente debe ser flexible.

Hipótesis previa: fases del itinerario en el marco teórico

Fase 1: acogida y diagnóstico

Fase 2: intervención educativa y promoción social

Fase 3: intervención formativa

Fase 4: entrenamiento laboral

Fase 5: orientación laboral

Fase 6: intermediación y seguimiento

En general, el paso al mercado ordinario es un trámite difícil para todos los desempleados, pero lo es aún más para los individuos que forman parte de los colectivos mencionados anteriormente. Cuando las personas en riesgo de exclusión se acercan al mercado laboral, se encuentran con un acceso plagado de obstáculos que pueden proceder desde el propio mercado laboral y de

sus agentes principales, es decir, de las empresas contratantes; desde la óptica de los usuarios de los procesos de inserción y potenciales trabajadores; y en tercer lugar, desde la perspectiva de las debilidades y potencialidades que presentan los diferentes colectivos excluidos en torno a la inserción laboral.

A continuación, se enumeran los colectivos que podrían considerarse prioritarios por cuanto que el riesgo o situación de exclusión social parece estar más presente, reconociendo un papel central al empleo como elemento facilitador o inhibidor de los procesos de inserción o exclusión social. Se aprecia como importante conocer de modo general los factores de exclusión que se dan en cada caso desde el punto de vista laboral; así permite situarse a la hora de llevar a cabo un proceso de integración social y laboral.

- **Niños hasta 15 años víctimas del trabajo infantil.** Se trataría de establecer medidas que acabaran con la explotación infantil ofreciendo alternativas para procurar su desarrollo personal e inserción social. Es un grupo que, dadas las condiciones extremas, pueden derivar posteriormente a formar parte de los grupos de jóvenes desarraigados socialmente en situación de calle y pertenecientes a grupos de delincuencia juvenil.
- **Jóvenes desocupados sin cualificación o con bajo nivel educativo.** Este grupo, es fácil que entre en un

proceso de marginación social pues les resulta bastante difícil acceder a un puesto de trabajo aunque no requiera cualificación ya que siempre habrá alguien que esté mejor preparado.

- **Profesionales de reciente graduación en situación de desempleo.** Suele tratarse de jóvenes que poseen titulaciones superiores o medias y que cuya incorporación al mundo del trabajo se retrasa hasta que finalizan los estudios o bien van alternando con trabajos temporales que por lo general no están relacionados con su perfil profesional.
- **Personas que viven en zonas urbanas marginadas y aquellos que son víctimas de drogadicción, alcoholismo o pertenecen a grupos delictivos juveniles.** Jóvenes en situación de calle. Se podría decir que es mayoritariamente masculino, con una franja de edad comprendida entre los 14 y los 25 años. Generalmente muestran un deterioro físico y psíquico importante, se encuentran en una situación de pobreza absoluta, no disponen de vivienda, de unos recursos económicos mínimos ni acceso a la educación, con pérdida o deterioro de los vínculos familiares y sociales y en algunos casos puede haber un historial delictivo.
- **Mujeres jefas de hogar, fundamentalmente madres adolescentes y en general de las zonas rurales.** Se trata de mujeres de ninguna o baja cualifica-

Conclusiones

ción académica y profesional, que siendo conscientes de su situación están dispuestas a trabajar por un sueldo bajo, o a realizar trabajos de más baja categoría o incluso a trabajar en la economía sumergida. Estas mujeres tienen un alto grado de tolerancia a las condiciones adversas.

- **Mujeres maltratadas, víctimas de violencia de género, drogodependientes, que ejercen la prostitución o en situación de calle.** Este grupo puede presentar en algunos casos, un perfil ligeramente similar a las personas que viven en las zonas marginadas.
- **Personas con discapacidad.** Las personas con *discapacidad sensorial*, seguidas de las personas con *discapacidad física*, presentan menos dificultades a la hora de conservar el puesto de trabajo o de acceder a él. Por el contrario, las personas con *discapacidad psíquica*, y las que tienen problemas de salud mental tienen mayores dificultades. Las mujeres discapacitadas disponen de menor facilidad para incorporarse a un trabajo. Respecto a la edad en la que se ha adquirido la discapacidad, las personas que la han adquirido una vez entrada en la vida adulta y que disponen de experiencia previa o nivel de estudios, facilita la inserción laboral, aunque no dispongan de una total adaptación a las limitaciones que la discapacidad les produce.

- **Personas de distintas etnias cuyos rasgos condicionan su inserción laboral.** Se trata de grupos sociales, en general de bajo nivel educativo que habita en zonas rurales de máxima pobreza -salvo casos excepcionales- y unas posibilidades económicas reducidas que presentan, además, problemas de adaptación y cierto rechazo o falta de reconocimiento social.
- **Adultos mayores desocupados y desempleados de larga duración.** No existe un perfil determinado para estos colectivos pero sí existe una característica que suele ser bastante común: se trata de personas que han trabajado largas temporadas en la misma empresa, normalmente realizando tareas muy específicas y de baja cualificación. Es común que estas personas no posean un nivel de formación y estudios altos, aunque cada vez es más frecuente encontrar profesionales de mayor cualificación profesional y formativa que pierden sus puestos de trabajo en torno a los 45.
- **Trabajadores del sector informal y víctimas del subempleo invisible.** Se trata de personas que trabajan en la economía sumergida y que quieren conseguir un empleo digno para su inclusión y acceso a los beneficios sociales.
- **Personas reclusas cuya situación penitenciaria no les permita acceder a un empleo y ex-reclusos que**

se encuentren en situación de desempleo durante el primer año de libertad definitiva. Es un grupo muy heterogéneo aunque se puede simplificar su perfil con las siguientes características: nivel de cualificación muy bajo, escasa experiencia laboral, falta de un objetivo laboral definido, desconocimiento de las vías de acceso al mercado laboral así como a la oferta formativa y de los servicios de apoyo, etc.

- **Trabajadores afectados por los procesos productivos de carácter temporal,** tales como el café o el banano. Se trata de personal que trabaja de forma fija en temporadas o épocas muy concretas (ej. recolección del café) pero de forma discontinua ya que pasan importantes periodos sin ocupación.
- **Trabajadores de las zonas rurales**
- **Trabajadores migrantes.** Presentan un perfil parecido a las minorías étnicas.
- **Trabajadores de reciente expulsión del mercado de trabajo.** Se trata de personas que desean formar parte nuevamente del tejido productivo; cuentan con una experiencia previa y en algunos casos con cierto nivel de formación; sin embargo han tenido que interrumpir su vida profesional debido, en la mayoría de los casos, a razones ajenas a su voluntad (cierre de empresas, reestructuración de plantillas, procesos de reconversión laboral, etc).

Referencias

ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A., (2002). *El concepto de exclusión en política social*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA, (2006). *Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en Iberoamérica: características, retos y oportunidades*, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), (2008). *Informe de Juventud y trabajo decente y las vinculaciones entre trabajo infantil y empleo juvenil en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*.

JACINTO, C., LASIDA, J., RUÉ-TALO, J. y BERRUTI, E., (1998). *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR).

LASECA PINILLA, A., (2008). *Colectivos con dificultades de inserción laboral*. Honduras, AECID-MTIN, FOIL.

(2009). *Colectivos en riesgo de exclusión laboral*. Costa Rica, AECID-MTIN. FOIL.

LAPARRA, MIGUEL Y MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, ANTIDIO (2003) "Integración y políticas de integración", en Laparra, Miguel (ed.), 2003, *Extranjeros en el purgatorio: integración social de los inmigrantes en el espacio local*, pp. 21-60, Barcelona.

MARTÍNEZ, J.L., FERNÁNDEZ, M., (2006). "Inmigración y exclusión social", *Razón y fe: Revista hispanoamericana de cultura*.

RAYA DíEZ, E., (2004). "Exclusión Social y ciudadanía: claroscuros de un concepto", *Revista de Ciencias Sociales*.

TEZANOS, J.F., (2007). "Nuevas tendencias migratorias y sus efectos sociales y culturales en los países de recepción: doce tesis sobre inmigración y exclusión social", UNED.

Mercado de trabajo y pobreza rural: los desafíos pendientes¹¹

Emilio Klein
Consultor de la OIT

Resumen

En este artículo se hace un recuento la investigación denominada “Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural”, realizada entre abril 2009 y noviembre 2010 por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Dicho estudio combinó un análisis general de la temática, a nivel regional, y cinco estudios de caso-países, incluyendo a Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador y Perú.

Palabras clave: pobreza rural, mercado de trabajo, desarrollo sostenible

1. Introducción

La pobreza rural en América Latina ha venido disminuyendo lentamente. En 1980 afectaba al 60% de los habitantes rurales y en 2008 la proporción alcanzaba al 52%. Es decir, en una generación completa la pobreza bajó en alrededor de un 12%, menos de 1% al año. ¿Podemos estar satisfechos?

La idea que el sólo crecimiento económico traerá consigo una eliminación de la pobreza, el a menudo citado “efecto chorreo”, ha dejado de ser una idea válida. Pasan las generaciones y la pobreza persiste. Un estudio reciente de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) mostró que el “boom agrícola” de los últimos años aumentó la

producción agropecuaria y también los precios de esos productos pero que ello no tuvo mayor impacto sobre los niveles de la pobreza rural (FAO, 2009).

Por otra parte, la CEPAL (2009) apunta que entre 1990 y 2006 los ingresos laborales de los indigentes ocupados se mantuvieron constantes o disminuyeron, con la excepción de Brasil y Chile. La pobreza entre los indigentes en ese mismo período disminuyó no porque aumentaron sus ingresos del trabajo sino porque aumentó el número de ocupados en los hogares y/o porque aumentaron los ingresos no laborales, principalmente transferencias.

Estos antecedentes llevaron a diseñar un proyecto que observara lo que estaba pasando en el mercado de trabajo rural, bajo la

11 Basado en el capítulo 7 de FAO, CEPAL, OIT (2010). *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural*, FAO, Santiago.

1.4. Hipótesis

hipótesis de que sus características de funcionamiento explicaban en parte el mal desempeño en relación a la pobreza. El mercado de trabajo no estaba distribuyendo los beneficios del crecimiento, particularmente entre los pobres rurales.

Entre abril de 2009 y noviembre de 2010, FAO, con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), llevó a cabo la investigación denominada “Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural”, que combinó un análisis general de la temática, a nivel regional, y cinco estudios de caso-países, incluyendo a Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador y Perú. En varios sentidos se trató de un estudio pionero en América Latina y el Caribe, toda vez que la preocupación por el empleo rural, tanto en medios académicos como políticos, ha

sido muy escasa en la región, y las investigaciones acerca de su vínculo con la pobreza rural, prácticamente inexistentes.

La hipótesis central de esa investigación, que quedó confirmada con el desarrollo de la misma, era que las características del mercado de trabajo en las áreas rurales explican en parte las condiciones de pobreza de la población que vive y se emplea allí. Dichas características se relacionan por una parte a las **instituciones del mercado de trabajo**, tales como el salario mínimo, la protección social, la sindicalización y las formas de contratación de la mano de obra, entre las principales. Por otra, a algunos **procesos laborales** como el trabajo infantil y femenino, las migraciones internas e internacionales y los mecanismos de certificación laboral de productos. Todos ellos de uno u otro modo contribuyen a - o

reproducen - las altas tasas de pobreza rural pero igualmente tienen el potencial de contribuir a su superación, según sea el marco jurídico, las regulaciones del mercado laboral, y la capacidad y voluntad de hacer cumplir esa legislación.

A continuación se entregan las principales conclusiones y recomendaciones del proyecto.

2 Empleo y Pobreza rural

Los estudios muestran que en algunos de los países, más de la mitad de las personas que habitan en las áreas rurales son pobres y en todos ellos, con la excepción de Chile, la pobreza rural es mayor que la urbana. Las causas son múltiples y el proyecto se concentró en determinar el origen laboral, específicamente surgido a partir del trabajo asalariado que es donde opera el mercado de trabajo.



Foto cortesía: Ochacolombia

Con la excepción de Costa Rica y El Salvador, la mayor parte de los ocupados rurales trabajan principalmente en la actividad agropecuaria, pero los empleos rurales no agrícolas son significativos sobre todo en el comercio y los servicios, hecho que es importante para consideraciones sobre la pobreza porque las actividades rurales no agrícolas generan ingresos mayores que las agropecuarias. Desde el punto de vista de la estructura ocupacional, en Costa Rica y Chile la mayor parte de los ocupados rurales son asalariados y en menor medida en El Salvador. En Perú son pocos, pero están fuertemente concentrados en la costa del país, y, en Brasil, aunque un poco más importantes que en Perú, también su presencia es baja y se concentra en ciertos cultivos como por ejemplo la caña de azúcar, la fruta de exportación y otras.

Uno de los fenómenos que se ha ido acentuando durante los últimos tiempos es que muchos de

los asalariados que trabajan en la agricultura viven en áreas urbanas. En Chile son casi la mitad de los ocupados y en Brasil cerca de un tercio. Si a ello se agrega la tendencia al aumento de la temporalidad en los empleos rurales, particularmente los agropecuarios, se comprende por qué la pobreza es más generalizada entre temporeros que viven en las áreas urbanas. En El Salvador y en Chile los trabajadores temporales en la agricultura constituyen las dos terceras partes de los ocupados en la agricultura en el primer caso y las tres quintas partes en el segundo y en todos los países los temporeros ganan, cuando están con trabajo, entre el 65% y el 75% de lo que reciben los trabajadores permanentes.

En todos los países incluidos en el proyecto, la abrumadora mayoría de los pobres rurales trabajan en las actividades agropecuarias, mostrando que esos empleos son los peores en el área rural, tanto en el caso de los que trabajan por su cuenta como productores como en el de los asalariados que se emplean en forma permanente o temporal. Eso se debe no sólo a la estructura del empleo rural ya que en tres de los cinco países el empleo agropecuario es más de la mitad del empleo rural en su conjunto. La agricultura como actividad económica es en la actualidad generadora de pobreza y en Perú, El Salvador y Brasil, más de la mitad de los ocupados (incidencia) allí son personas pobres; en Costa Rica y Chile la incidencia de la pobreza en la agricultura es también mayor que en las actividades rurales no agrícolas. De modo que se puede afirmar con certeza que si existe una preocupación por la pobreza rural; poner el foco en las actividades primarias es lo adecuado.

El proyecto ha tenido como preocupación analizar las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo y en la medida que hay pobres rurales que no participan en él, entonces las razones de su pobreza no hay que buscarlas en el empleo sino que más bien en otras variables como son los recursos productivos, la tecnología, la integración espacial y otros. Ese grupo no ha sido objeto de consideración en este proyecto. Pero cuando se focaliza en los ocupados como asalariados permanentes y temporales, los estudios de los países han mostrado en forma empírica, basada en información disponible, que hay características del mercado de trabajo que explican parte de la pobreza de los ocupados y de sus hogares. Es allí hacia donde deben dirigirse las políticas públicas.

En los diferentes estudios se ha analizado el funcionamiento de las principales instituciones del mercado de trabajo y ha quedado en evidencia que su mal funcionamiento y cobertura explican en parte importante la pobreza de los habitantes rurales. En primer lugar, con la excepción de Chile, se encuentra la generalizada evasión de los salarios mínimos legales, evasión que se concentra fuertemente entre los pobres: son pobres porque no ganan lo que la ley dice que deben recibir y esa es una responsabilidad de las empresas que contratan la mano de obra y del Estado que debe velar por el cumplimiento de la ley. Incluso muchos de esos asalariados que ganan menos del salario mínimo legal trabajan más horas que la jornada normal, como sucede en Brasil. Es decir, simplemente sobreexplotación de la mano de obra.





Foto cortesía: Zeca Baronio

En segundo lugar se ha mostrado que la informalidad de los empleos, es decir, aquellos trabajadores que no tienen contrato de trabajo y/o previsión social, también es una cuestión generalizada, particularmente en el caso de las mujeres rurales. En todos los países entre el 54% y el 98% de los empleos rurales son informales en el caso de los pobres. Entre los no pobres, entre el 23% y el 85%. Es decir, la asociación entre informalidad de los empleos y pobreza rural es directa y clara y esta evasión también es responsabilidad de la empresas y del Estado. En este sentido, mecanismos de intermediación laboral y subcontratación que se han observado en varios de los países pueden ser también factores que inciden en la precarización de los empleos y en el consecuente aumento de la pobreza.

Para comprender la dinámica de la pobreza rural también se ha recurrido a analizar algunos procesos laborales que ocurren en el mercado de trabajo. El caso del trabajo infantil es tal vez el más claro: saca a los niños del sistema educacional, su trabajo aporta poco al ingreso familiar y transmite la pobreza de una generación a la siguiente ya que la asociación entre pobreza y bajos niveles educacionales ha quedado en evidencia en los estudios de países.

La casi inexistencia de organizaciones de trabajadores que defiendan sus intereses hace que su relación con la pobreza no sea significativa. Casi no hay sindicatos rurales ni agrícolas, con la excepción de Brasil, donde alrededor de 15% de los ocupados rurales pertenecen a un sindicato, cifra que en todo caso es baja. A partir de la información disponible, no se puede, por lo tanto, afirmar que aquellos trabajadores sindicalizados sean menos pobres que el resto.

En Brasil y en Chile se han formado recientemente instancias de diálogo empleadores-trabajadores, así como también en el caso de Costa Rica a través de asociaciones denominadas solidaristas. Ellas se mueven siempre en el ámbito de actividades agropecuarias y pareciera ser que se está frente al surgimiento de un nuevo

modelo de relaciones laborales que se caracteriza, en su fundamento, en que son instancias voluntarias y por lo tanto no reguladas por la legislación. En efecto, en el modelo tradicional de relaciones sindicato-empresa la ley determina que los trabajadores tienen derecho de, a través de su sindicato, presentar pliegos de peticiones, involucrarse en negociaciones colectivas y, eventualmente, ejercer el derecho legal a la huelga. Pero lo básico de este modelo es que es obligatorio para la empresa seguir el proceso, si es que se ha cumplido con los requisitos legales por parte de los trabajadores. Y también es obligatorio para la empresa cumplir con los acuerdos alcanzados durante el proceso. En el nuevo modelo, de participación voluntaria, habrá que ver, entre otras cosas, hasta qué punto los acuerdos alcanzados en la cúpula derraman hasta el nivel de las empresas. Otro aspecto importante, que se desprende directamente del anterior, será evaluar la representatividad de los actores sociales involucrados en el diálogo.

Otra de las conclusiones importantes de los estudios es que en los hogares pobres hay pocas personas que trabajan, y eso es crucial; porque aún entre los pobres, los ingresos del trabajo constituyen la mayor parte de los ingresos totales del hogar. Adicionalmente, la cantidad de personas que dependen económicamente de cada ocupado es significativamente mayor en los hogares pobres que en los no pobres, lo que entonces explica los bajos ingresos per cápita. Una de las razones que iluminan esta situación es la baja participación económica de las mujeres en actividades remuneradas. Por cierto, en América Latina, la tasa de participación de las mujeres es en general más baja que la de los hombres. Pero en el caso rural, la participación femenina es a la vez más baja que la de sus congéneres urbanas. Buscar los factores que obstaculizan el trabajo remunerado de las mujeres en las áreas rurales conduce a la definición de políticas para alterar la situación, particularmente en trabajos rurales no agrícolas, que generan mayores ingresos que los que se reciben de la actividad agropecuaria.

2.1 Áreas de políticas

En cada estudio de caso se detallan recomendaciones de políticas específicas hacia el mercado de trabajo que permiten disminuir la pobreza rural, y también algunas políticas de orden más general que tienen efectos indirectos sobre la generación de empleo y sobre la calidad de ellos. En el proyecto de la FOA se evitó hacer listados de políticas y en ese sentido se podrán apreciar ausencias. El criterio general fue elegir, seleccionar y priorizar sólo aquellas que se relacionan más directamente con el ataque a la pobreza.

Una consideración importante que se aplica para todos los países es la notable ausencia de políticas públicas dirigidas hacia el mercado de trabajo en las áreas rurales. Hay muchos estudios anteriores, y desde ya hace bastante tiempo, que han ilustrado

el sesgo urbano de las políticas gubernamentales entendiendo por ello no sólo que desconocen las particularidades de la realidad de áreas rurales, sino que también privilegian a los sectores urbanos por sobre los rurales y ocasionalmente, incluso, atentando contra sus intereses.

Laboral

Las políticas de esta área se refieren a aquéllas que tienen como propósito mejorar el funcionamiento de las principales instituciones del mercado de trabajo, que en la actualidad no están funcionando y que, al hacerlo, impactan directamente sobre los niveles de pobreza. En este sentido hay dos grupos de políticas que sobresalen: asegurar la validez de los salarios mínimos y lograr una mayor formalización de los empleos, particularmente en las actividades agropecuarias.

a.) Cumplimiento de los salarios mínimos

Con respecto a los salarios mínimos, todos los estudios han recomendado lograr una mayor presencia de los organismos pertinentes de los ministerios de trabajo, en particular los sistemas de inspección. Los ministerios no están dotados de los recursos necesarios para cumplir su misión fiscalizadora, lo que constituye una decisión política de los gobiernos; y, con la información disponible en los estudios, queda claramente establecido que por sí solas las empresas no se autoregulan. En varios países, se recomienda también preocuparse de los mecanismos que determinan el nivel de los salarios, ya que en ellos el valor de los mismos se encuentra por años estancado, y/o son significativamente más bajos en el caso de la agricultura que para los ocupados en otras ramas de



actividad. Los estudios también recomiendan aumentar de manera importante las sanciones para las empresas que no cumplen con la ley, particularmente cuando son reincidentes.

b.) Formalizar los empleos

Terminar paulatinamente con la informalidad puede tener un impacto importante en la reducción de la pobreza. La información disponible indica que informalidad y pobreza van de la mano, y ello es particularmente válido para el importante segmento de los trabajadores temporales; los cuales muchas veces, debido a rigideces y/o inadecuaciones de la legislación a las características del trabajo agropecuario, quedan al margen de la protección social. La formalización de los empleos también se inscribe en el ámbito de las responsabilidades de los ministerios de trabajo. En este sentido, una revisión

de las leyes laborales aplicables a las actividades agropecuarias, caracterizadas por la estacionalidad, es una política pendiente de primer orden. Por otra parte, el ejemplo de Brasil, con su programa de extensión de las pensiones a todos los trabajadores rurales de más de 65 años, muestra lo que se puede lograr en términos de disminuir la pobreza cuando existen las condiciones políticas para hacerlo.

c.) Ampliar las capacidades

Una de las instituciones que no se consideró originalmente en el marco conceptual del proyecto fue la capacitación, la cual, a su vez, constituye una política activa de empleo. Los estudios sugieren que es preciso darle importancia tanto a la educación formal como a la capacitación en los oficios por el impacto que éstas pueden tener sobre la productividad. En general, los

programas gubernamentales de capacitación en las áreas rurales son débiles o simplemente inexistentes, y la escasa capacitación que hay, seguramente, se da al interior de cada empresa. Hay una estrecha relación entre pobreza y bajos niveles de educación formal en las áreas rurales.

d.) Fomento a las instancias de diálogo

La prácticamente inexistente presencia de sindicatos rurales no permitió sacar conclusiones válidas con respecto a la pobreza, aunque se puede suponer que si las negociaciones colectivas fueran generalizadas, los ingresos de los asalariados serían superiores. Hay que recordar que el derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva es uno de los Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT y la sindicalización está también



Foto cortesía: Zeca Baronio



Foto cortesía: Kleinbyshlomoe

establecida en el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Los estudios sin embargo pusieron énfasis en que las nuevas formas de acuerdos entre los empleadores y los trabajadores, tales como el Compromiso Nacional de Mejorar las Condiciones de Trabajo en la Industria de la Caña de Azúcar en Brasil o el Comité Bilateral Nacional Agrícola Laboral y Social que funciona en Chile (básicamente para la fruta), podían ser instrumentos positivos para reducir la pobreza de los asalariados, particularmente de los temporales que constituyen una proporción importante de la mano de obra en esas industrias.

e.) Información de los derechos de los trabajadores

Los gobiernos también deberían iniciar campañas de información con respecto a cuestiones laborales. Informar sobre los derechos que tienen los trabajadores y, sobre todo, del derecho que tienen a reivindicarlos. En muchas ocasiones los trabajadores no se atreven a exigir el respeto de sus derechos por temor. Por otra parte, existe a menudo también desconocimiento de lo que la ley establece en materias laborales y la promoción de su conocimiento puede tener un significativo impacto en los ingresos de los trabajadores.

Procesos en el mercado de trabajo

a.) Erradicación del trabajo infantil

La erradicación del trabajo infantil es otro de los cuatro Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT. En Brasil se ha logrado erradicar completamente el trabajo infantil asalariado y, en Chile,

existe pero no es muy extendido, al igual que en Costa Rica. En cambio en El Salvador y sobre todo en Perú el trabajo de los niños es importante. La experiencia indica que las políticas para erradicar el trabajo infantil son exitosas. En Brasil existe un importante programa del IPEC de la OIT que puede ser sindicado como una de las instituciones que ha colaborado con el gobierno de ese país para apoyar a las familias con niños que antes trabajaban. En el caso de Costa Rica, el informe encuentra que la política de transferencias condicionadas para que los niños vayan a la escuela también ha sido exitosa. De modo que las perspectivas para terminar con este problema son halagadoras si es que se toma por parte de los gobiernos la decisión de eliminar el trabajo infantil. Pero los empleadores también tienen un rol que desempeñar ya que, al menos en el estudio del Perú, se encuentra que niños trabajan como asalariados incluso en empresas de agroexportación.

b.) Promoción del empleo femenino

La política de generación de empleo más importante reconocida en todos los informes es la que se refiere a permitir la incorporación de las mujeres rurales al mercado de trabajo. Como ya se mencionó, el aporte económico de un segundo activo a los hogares pobres es una manera segura de salir de la pobreza. Para lograrlo hay que implementar políticas desde el lado de la demanda pero también desde la oferta. A menudo, la falta de flexibilidad laboral (que no es sinónimo de desprotección) disminuye la demanda de mano de obra femenina, pero las mujeres tienen también



Foto cortesía: Ochacolombia

restricciones para entrar al mercado de trabajo, particularmente por el cuidado del hogar y de los niños. Los informes han puesto énfasis en que los empleos rurales no agrícolas generan ingresos mayores y, por lo tanto, es allí donde se debiera poner el énfasis para que las mujeres se incorporen a la vida activa. El comercio y los servicios, con la excepción del doméstico, presentan buenas perspectivas.

c.) Certificación laboral

Muchos de los pobres rurales trabajan en empresas agropecuarias medianas y grandes, que a menudo exportan sus productos y en este sentido los mecanismos internacionales de certificación de productos son muy importantes para mejorar las condiciones de trabajo de los asalariados. En varios países los pobres rurales se hallan en la agricultura de exportación que es la que concentra el empleo asalariado. Chile parece ser la excepción. Pero los mecanismos internacionales de certificación

de productos, en lo que concierne a la parte laboral le dan la máxima importancia al pago del salario mínimo, la inexistencia de trabajo infantil y la posibilidad de tener actividad sindical, en las empresas que exportan y que quieren tener el sello de Comercio Justo. Es decir, muy en la línea de lo que han encontrado los estudios de este proyecto y, por ende, son procesos que hay que apoyar. Adicionalmente ya hay planes de emprendimientos nacionales en Perú y Chile para otorgar sellos de Buenas Prácticas Laborales a aquellas empresas que cumplen, al menos, con la legislación laboral vigente.

En los informes se reconoce que las medidas que se deben tomar con respecto a perfeccionar el funcionamiento del mercado de trabajo en las áreas rurales son necesarias, pero no serán suficientes para eliminar la pobreza. Por lo pronto está todo el mundo de la pequeña producción, agrícola y no agrícola, que muchas veces no se relaciona tan fuertemente con el mercado de

trabajo, y cuyos problemas de pobreza se deben, más bien, a la ausencia de una dotación de recursos de todo tipo que sea lo suficientemente adecuada como para generar ingresos razonables. Por otra parte, el fomento de la inversión tanto pública como privada en áreas rurales en infraestructura, salud, transportes, vivienda y otras es necesario, ya que éstas tienen un importante impacto sobre la generación de empleos y por lo tanto también tienen efectos sobre la pobreza.

En los estudios se ha mostrado la magnitud de la pobreza rural en cinco países. Se ha identificado también quienes son los pobres, dónde trabajan, a qué tipo de hogares pertenecen, de dónde provienen sus ingresos. Se han definido diversas políticas relacionadas con el mercado de trabajo que pueden tener un significativo impacto en reducir esa pobreza y se ha señalado a quienes corresponde implementar esas medidas. Ese es el desafío que deja este trabajo.



Foto cortesía: Miguel Navaza

Referencias

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL), (2009). Panorama Laboral, CEPAL, Santiago.

FAO, CEPAL, OIT, (2010). *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural*, FAO, Santiago.

KLEIN, EMILIO, (2010). Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural, FAO, Santiago, Frutillar, Chile, noviembre.

Empleos Verdes

Foto cortesía: freejpg.com.ar

Empleos Verdes para un Desarrollo Sostenible con Trabajo Decente en América Latina y el Caribe¹²

Gerhard Reinecke*

Especialista en Políticas de Empleo, OIT Santiago

Antonio Maureira**

Consultor, OIT Santiago

Resumen

El presente artículo aborda los argumentos a favor de los *Empleos Verdes*, por su contribución a la reducción del impacto ambiental de la actividad económica para alcanzar niveles de sostenibilidad ambiental y, al mismo tiempo, por crear empleos con trabajo decente. Con este fin, se aportan antecedentes acerca de los retos y oportunidades que permitirán transitar hacia una economía sostenible en la región, así como un conjunto de opciones para abordar los temas ambientales y las repercusiones del cambio climático en el mundo del trabajo.

El artículo concluye que existen muchas oportunidades para lograr simultáneamente los objetivos de mayor sostenibilidad ambiental y de mayor creación neta de empleo. Sin embargo, estas oportunidades no se materializan en forma automática, sino a través de un mapeo de las ganancias y pérdidas brutas de empleo vinculadas a la transformación de la economía, la definición de una estrategia que priorice áreas con potencial de creación de empleo, y el diálogo social permanente con los actores sociales.

Palabras claves: Empleos verdes, trabajo decente, desarrollo sostenible, cambio climático y América Latina y el Caribe

1. Introducción: el doble desafío para los países de la región

Entre los desafíos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe, cabe destacar la recuperación del empleo, que se perdió en la reciente crisis económica, y los temas medioambientales, incluidos el cambio climático, la contaminación y la escasez de recursos naturales. La falta de capacidad para responder a estos desafíos tendría implicancias económicas, sociales y ambientales y, por consiguiente, repercusiones sobre los ingresos y la pobreza derivadas, por ejemplo, del deterioro de las condiciones para el cultivo de

12 Este artículo es una versión ampliada de la sección; *Empleo verdes para un desarrollo sostenible con trabajo decente en América Latina y el Caribe*, incluida en el trabajo: *Recuperación del empleo: hacia un modelo sostenible*. Realizado para el Boletín CEPAL – OIT N° 4: *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, en diciembre del 2010. Los autores agradecen los valiosos comentarios, sugerencias y críticas de Peter Poschen, Ana Sánchez, Paulo Sergio, Linda Deelen y Jürgen Weller, quienes no necesariamente comparten los argumentos aquí expuestos y no son, por lo tanto, responsables de los posibles errores que éste pueda contener. Las expresiones aquí vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores y puede que no representen necesariamente el pensamiento de la OIT.

* Gerhard Reinecke; reinecke@oit Chile.cl

** Antonio Maureira; antoniomaureira@hotmail.com



Foto cortesía: Alex Nologo

productos agrícolas. Estas consecuencias pueden llegar a convertirse en un obstáculo grave para el logro de los compromisos establecidos por los países de la región en torno a los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), especialmente aquellos relacionados con la reducción de la pobreza y la sostenibilidad del medio ambiente, cuyas metas debieran alcanzarse en 2015.

Los temas de la reactivación económica centrada en la generación de empleos y la degradación ambiental, ocupan cada vez mayores espacios en los debates públicos y las agendas de trabajo de los organismos internacionales¹³. Por ejemplo, el informe elaborado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en base a la contribución de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) para la reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 del

año 2010, identifica una serie de políticas macroeconómicas en concomitancia con otras políticas de empleo, mercado de trabajo, desarrollo de calificaciones y protección social para avanzar a una recuperación económica centrada en el empleo con trabajo decente (OIT, 2010a).

En el marco de esta reunión, los países miembros del G-20 han reconocido que, para entrar en una fase de crecimiento sólido, sostenible y equilibrado con altas cotas de empleo, es necesario disminuir la dependencia de los combustibles fósiles, ello a partir del aprovechamiento del potencial de los empleos verdes y las tecnologías energéticas limpias (OIT, 2010a).

En este escenario internacional —marcado por las exigencias impuestas por la reciente crisis económica, la falta de empleo y los problemas derivados del

cambio climático— los países de América Latina y el Caribe enfrentan el reto de lograr economías con un menor contenido de carbono, para llegar a un patrón de desarrollo virtuoso y sostenible en el tiempo, que combine crecimiento económico, equidad y sostenibilidad (CEPAL, 2010b; 2009b).

Para lograr lo propuesto se requiere dar respuesta a los problemas de sostenibilidad que genera el consumo energético de origen fósil y el cambio en el uso del suelo, especialmente en aquellos países de la región que exhiben un patrón de especialización productiva basado en el uso intensivo de recursos naturales. Esto exige cambios, por ejemplo, en las formas de generación y uso de la energía asociada a los procesos productivos para lograr un crecimiento sostenible con el menor consumo de energía por unidad de producto y con menores impactos sobre el medio ambiente (Samaniego, 2009).

A nivel regional se aprecia un avance significativo en cuanto a iniciativas de producción limpia. En un estudio reciente (CEPAL, 2010b) se indica que se han establecido políticas, programas y proyectos que apuntan a sistemas de producción y consumo más sostenibles en la mayoría de los países de la región estudiados (14 de los 20 países). En lo que respecta al consumo sostenible, su expresión más concreta son las acciones vinculadas con las compras públicas. Sin embargo, los resultados medibles no son tan auspiciosos. En más del 80% de los países se manifiesta no haber logrado mayores progresos, lo que se puede atri-

buir en parte a que la existencia de estos mecanismos para lograr sostenibilidad es reciente. De seguir fortaleciendo este tipo de iniciativas gubernamentales, se podría potenciar la generación de empleos verdes y, además, dejar como legado para la región empresas y entornos laborales más adaptados a las repercusiones del cambio climático.

2. ¿Qué son los Empleos Verdes?

La iniciativa de Empleos Verdes, fue lanzada en septiembre del 2008 por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Internacional del Trabajo, la Confederación Sindical Internacional y la Organización Internacional de Empleadores (OIE), cuyo doble objetivo es hacer frente a la degradación ambiental y al desafío social, a fin de evitar la ingobernabilidad climática y ofrecer trabajo decente¹⁴, atendiendo al continuo aumento de la población y, a la vez, incorporando a las personas que se ven excluidas del desarrollo económico y social (PNUMA/OIT, 2008; Poschen, 2007)¹⁵.

Los empleos verdes se definen como aquellos que contribuyen de forma decisiva a promover el tránsito hacia una economía con menores emisiones de carbono con el fin de evitar los efectos irreversibles y peligrosos del cambio climático sobre las empresas y los trabajadores. Esta definición incluye tanto los empleos en sectores emergentes—por ejemplo, la generación de energía de fuentes renovables—como aquellos que contribuyen a disminuir el nivel de contamina-

ción de sectores más tradicionales de la economía.

Estos puestos de trabajo se encuentran principalmente relacionados con múltiples iniciativas orientadas a la creación o reconversión productiva de empresas en sectores de la economía que van desde la agricultura hasta la construcción y el transporte, especialmente en actividades económicas relacionadas con el suministro de energía, fuentes de energía renovables, la eficiencia energética, el cuidado del agua, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y la gestión de los residuos sólidos y líquidos.

Desde el punto de vista de la OIT, para que los empleos verdes puedan contribuir con la transformación de las empresas y los entornos laborales hacia economías sostenibles en América Latina y el Caribe, también deben ser empleos decentes que proporcionen ingresos adecuados, protección social y respeto por los derechos de los trabajadores, y que permitan a los trabajadores expresar su opinión en las decisiones que afectarán sus vidas.

Con esta perspectiva se puede realizar una diferenciación acerca de ciertas actividades que en principio podrían llamarse verdes, pero se demuestran ambientalmente insustentables si se considera el proceso como un todo. Por ejemplo, en China y Bangladesh la actividad de reciclaje de residuos de tecnologías de la información (TI) y el desmantelamiento de barcos, respectivamente. Si bien al recolectar y recuperar estas materias primas se alivia la presión sobre

13 Al respecto, se puede destacar por ejemplo, la iniciativa de un *Nuevo Acuerdo Verde Global*, lanzada por Naciones Unidas en marzo del 2009, como una medida para hacer frente a un escenario de crisis múltiples. Esta propuesta persigue dar respuesta a un triple objetivo; i) *la reactivación económica y la protección de los grupos vulnerables*; ii) *el crecimiento sostenible e incluyente y el logro de los Objetivos del Milenio (ODM)*; y iii) *reducir la dependencia del carbono y la degradación de ecosistemas*.

14 El enfoque del Trabajo Decente se articula a partir de cuatro ejes estratégicos: i) *respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y normas laborales internacionales*; ii) *generación de empleos de calidad*; iii) *ampliación de la protección y seguridad social*; y iv) *diálogo social más amplio y flexible y tripartito en las negociaciones relativas a empleo*. De este modo, se entiende por *trabajo decente* el que ofrece oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Para profundizar más acerca del concepto de Trabajo Decente, véase al respecto: *Memoria del Director General: Trabajo Decente* (OIT, 1999).

15 Para mayor información al respecto, véase: www.ilo.org/green-jobs.

los ecosistemas, muchas veces estas prácticas se llevan a cabo a través de procesos contaminantes que pueden causar efectos nocivos para las personas y el medio ambiente (PNUMA/OIT, 2008).

Además, se debe tener presente que la noción de empleos verdes no es absoluta y que puede ser modificada en el tiempo, considerando que un empleo que hoy es verde, tal vez podrá dejar de serlo con el surgimiento de nuevas tecnologías y procesos productivos más limpios, o producto del cambio en las preferencias de la sociedad por ciertos bienes y servicios.

En el marco de una transición hacia una economía sostenible, lo más importante es establecer la relación entre empleos verdes y trabajo decente. Esto teniendo en cuenta que toda actividad productiva debe considerar sus consecuencias sobre el medio ambiente, al mismo tiempo, que sobre la salud, las condiciones laborales y el bienestar de los trabajadores y trabajadoras, sus familias y comunidades.

3. Los caminos hacia los empleos verdes en el mundo

Los caminos para iniciar una transformación hacia una economía mundial sostenible con bajo consumo de carbono, se encuentran fuertemente ligados al proceso de creación de millones de *empleos verdes* en los países industrializados, en las economías emergentes y en los países en desarrollo. Por ejemplo, en el sector de la energía renovable, se estima que en los últimos años se crearon más de 2,3 millones de puestos de trabajo a nivel mundial (Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1

EMPLEOS VERDES ESTIMADOS POR ENERGÍAS RENOVABLES, 2006

Fuentes de energías renovables	Empleos verdes		
	Mundo	Países	
Eólica	300.000	Alemania EE.UU. España China Dinamarca India	82.100 36.800 35.000 22.000 21.000 10.000
Fotovoltaica solar	170.000	EE.UU. China Alemania España	15.700 55.000 35.000 26.449
Térmica solar	624.000- Más de	China Alemania España EE.UU.	600.000 13.300 9.142 1900
Biomasa	1.174.000	Brasil EE.UU. China Alemania España	500.000 312.200 266.000 95.400 10.349
Hidroeléctrica	39.000- plus	Europa EE.UU.	20.000 19.000
Geotérmica	25.000	EE.UU. Alemania	21.000 4.200
Total renovables	2.332.000- Más de		

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible con bajas emisiones de carbono, PNUMA, OIT, CIS y OIE, septiembre de 2008.

Aunque los puestos de trabajo que permiten evitar las emisiones de CO₂ a la atmósfera contribuyen únicamente con el 2% de la energía en todo el mundo, el potencial de crecimiento del empleo en este sector es enorme, especialmente en la bioenergía (PNUMA/OIT, 2008).

Por otra parte, la inversión en energías renovables alcanzó los 100.000 millones de dólares en 2006, dejando atrás la imagen de una tecnología marginal (Poschen, 2007). Además, se prevé que la inversión en fuentes de energías renovables alcanzará un total de 343.000 millones de dólares en 2020 y que se volverá a duplicar para el 2030, en que se alcanzarán los 630.000 millones de dólares (PNUMA/OIT, 2008).

A partir de las inversiones proyectadas, se ofrecerán al menos unos 20 millones empleos adicionales en el sector, con lo que se puede convertir en una fuente de empleo que dé más trabajo que el proporcionado por la energía fósil en la actualidad. Considerando que este sector ha perdido la capacidad de generar empleos como consecuencia de los avances tecnológicos, a pesar del aumento de la producción (PNUMA/OIT, 2008).

Una señal a favor, que confirma esta tendencia hacia la creación de empleos verdes, es la evolución positiva del mercado mundial de bienes y servicios ambientales, el que podría duplicarse al pasar de 1,37 billones dólares al año en la actualidad a 2,74 billones para el año 2020. La mitad de la participación de este mercado corresponde a la eficiencia energética y, el resto, al transporte sostenible, el abastecimiento de agua, el saneamiento y manejo de residuos (PNUMA/OIT, 2008).

La tendencia observada, especialmente en las inversiones en eficiencia energética para mejorar edificios, revela que se podrían generar otros 2–3,5 millones de empleos verdes en Europa y Estados Unidos, y el potencial puede ser mucho mayor en los países en desarrollo (PNUMA/OIT, 2008).

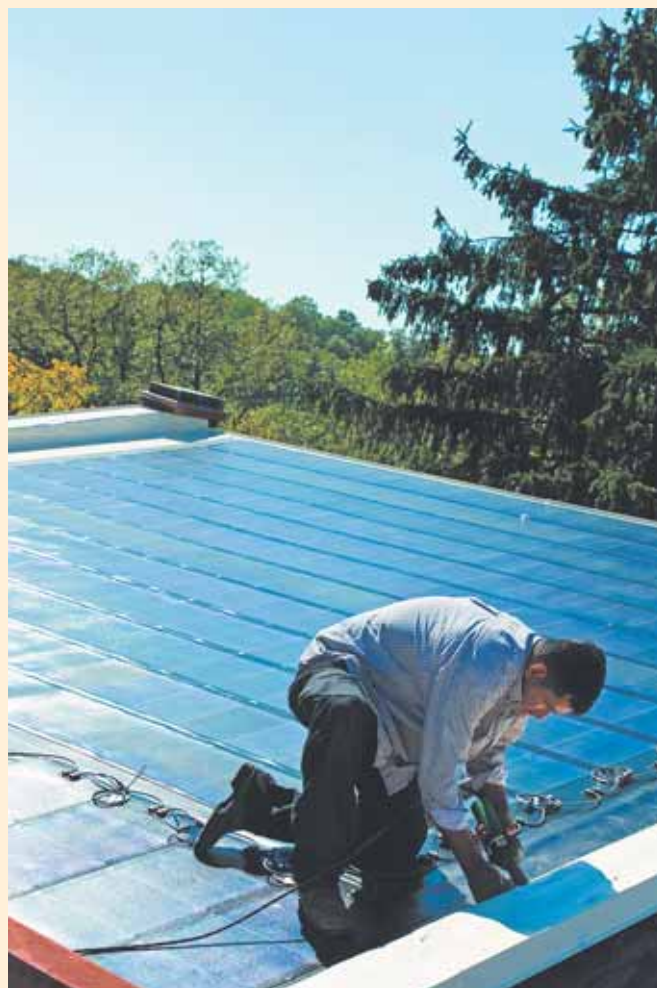


Foto cortesía: Bread for the World



Foto cortesía: Center for American Progress

Un ejemplo de aplicación de la eficiencia energética es la reforma en Alemania de edificios para reducir sus emisiones. Esta iniciativa fue lanzada en 2001, en el marco de la Alianza para el Trabajo y el Medio Ambiente, en la que participaron sindicatos y empleadores del sector de la construcción, así como representantes de la administración y grupos ecologistas. De este modo se crearon 19.000 empleos y, al mismo tiempo, se modernizaron 265.000 departamentos, mejorando el aislamiento, lo que ha significado reducir en 2 millones de toneladas de emisiones de CO₂ y generar ahorros en las facturas por calefacción (Poschen, 2007).

Otra experiencia en este ámbito se puede apreciar en Sudáfrica, a partir del mejoramiento verde de las viviendas urbanas de ingresos bajos de Kuyasa, en Ciudad del Cabo. Es así cómo se entregó capacitación a un grupo de artesanos locales y jóvenes desempleados para aislar techados, instalar equipos térmicos solares para calentar agua y reemplazar las lámparas incandescentes por otras más eficientes (PNUMA/OIT, 2008).

Una iniciativa interesante que ha combinado tanto el uso de energías renovables como la creación de empleos verdes con la posibilidad de promover la igualdad de género, ha sido el Plan de Micropréstamos en Bangladesh, que ha ayudado a instalar más de 100.000 sistemas hogareños de energía solar en comunidades rurales sin subvenciones. Esto permitió formar a 5.000 mujeres como técnicas en energía solar fotovoltaica y como trabajadoras del área de mantenimiento.

Además, esta iniciativa contribuyó a generar más empleos en forma indirecta, pues los sistemas solares han permitido a los empresarios locales crear nuevas empresas, tales como tiendas comunitarias de televisión, centros de teléfonos móviles de carga solar y negocios dedicados a la reparación de artefactos electrónicos (PNUMA/OIT, 2008).

En Uganda, específicamente en torno a una iniciativa de reciclaje verde con mujeres en Kinawataka, se puede observar un caso exitoso de creación de una empresa relacionada con la recolección y reciclado de pajillas de plástico usadas, bolsas y otros residuos no biodegradables que contaminaban el medio ambiente. A partir de estos residuos utilizados como materia prima, las mujeres fabrican productos útiles, como bolsos de mano, aretes, bolsas, cinturones y alfombrillas. Mediante el apoyo brindado por el programa de la OIT sobre Desarrollo Empresarial de la Mujer e Igualdad de Género. De este modo, ellas han conseguido mejorar los resultados de su empresa y con ello obtener el reconocimiento mundial por sus accesorios de moda (OIT, 2008).

Por otra parte, un indicador que corrobora la incorporación de la perspectiva ecológica en la economía es el aumento de los flujos de capital de riesgo hacia las tecnologías limpias. En Estados Unidos, éste es ahora el tercer sector que ha presentado un mayor dinamismo, después de los sectores de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) y la biotecnología. Asimismo, las empresas que han surgido con las tecnologías limpias en este país podrían generar 400.000-

500.000 empleos los próximos años. De la misma forma, el capital de riesgo verde en China ha experimentado un crecimiento, hasta alcanzar el 19% del total de la inversión. Es así cómo en este país unas 600.000 personas están relacionadas con la generación de energía térmica y la instalación de artefactos solares para calentar el agua (PNUMA/OIT, 2008).

4. Empleos verdes en América Latina y el Caribe

Actualmente, en la región se han desarrollado algunas experiencias donde se observa la aplicación del concepto de empleos verdes en programas nacionales, por ejemplo, en Brasil, en el sector de los biocombustibles y la construcción de viviendas sociales; en Costa Rica y Guatemala en torno al ecoturismo y la agricultura sostenible, y en Haití, esencialmente, en infraestructura para la adaptación al cambio climático (OIT, 2009b; OIT, 2010b).

En el caso particular de Brasil, en 2008 existían cerca de 2,6 millones de empleos verdes, lo que equivale al 6,7% de los empleos formales. Estos empleos están relacionados con seis grupos de actividades económicas (Cuadro 5.2). La mayor cantidad de empleos verdes se encuentra en los sectores del transporte y energías renovables; otros están asociados con el reciclaje, la exploración forestal y las telecomunicaciones. Los sectores más prometedores y con mayor potencial de generación de empleos verdes en ese país son el reciclaje, los biocombustibles y la construcción sostenibles (OIT, 2009a).

Cuadro 5.2

BRASIL: NÚMERO DE EMPLEOS VERDES POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2008

Grupos de actividad económica	Número de empleos
Producción y manejo forestal	139 768
Generación y distribución de energías renovables	547 569
Limpieza, gestión de residuos y de riesgos ambientales	303 210
Mantenimiento, reparación y recuperación de productos y materiales	435 737
Transportes colectivos y alternativos terrestres y aéreos	797 249
Telecomunicaciones y atención telefónica	429 526

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Empregos verdes no Brasil: quantos são, onde estão e como evoluirão nos próximos anos, Brasília, 2009.

Las fuentes renovables de energía y la eficiencia energética tienen uno de los mayores potenciales para reducir las emisiones de GEI y, al mismo tiempo, crear empleos. En el sector de la construcción, por ejemplo, se podría reducir sustancialmente la huella de carbono de las viviendas y los edificios que reciben sus suministros, lo que generaría hogares y oficinas más eficientes y mejor adaptados al clima.

Por otra parte, cabe mencionar el potencial de generación de empleo en el sector del reciclaje. En efecto, la producción secundaria, basada en desechos reciclados de papel, plásticos, vidrios y metales, requiere de menos energía que la producción primaria y, por consiguiente, puede considerarse una solución alternativa para promover esquemas productivos menos intensivos en recursos naturales, energía y contaminación, mejorando de esa forma la salud de las personas (PNUMA/OIT, 2008). Según cifras aportadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en América Latina se estima que existen al menos 200.000 familias que viven del reciclaje informal de residuos (aproximadamente unas 500.000 personas), y dentro de ellas alrededor de 1000 organizaciones de recicladores informales con distintas modalidades de asociación, carácter legal y criterios de funcionamiento (BID, 2010).

Sin embargo, muchos de estos empleos creados en torno al reciclaje, si bien disminuyen la presión sobre los recursos naturales, no pueden considerarse empleos decentes por los peligros que conllevan para la salud de las personas que los realizan, el alto nivel de informalidad y los bajos ingresos que generan. Por esta razón, el enfoque de empleos verdes apunta a la integración de los trabajadores del reciclaje en la economía formal y la creación de empleos decentes en ese sector.

5. Una estrategia para transitar hacia los empleos verdes en América Latina y el Caribe

Tradicionalmente, las políticas medioambientales solían percibirse como opuestas al objetivo de creación de empleo. Sin embargo, la transición de la economía hacia una mayor sostenibilidad medioambiental tiene un gran potencial de creación de empleo, aunque éste no se materialice en forma automática. Se requiere más bien de una estrategia que se inicia con la identificación de los riesgos y oportunidades.

En efecto, el resultado neto de la transición en el empleo es la diferencia entre la destrucción (bruta) de empleo en aquellos sectores y actividades que son reemplazados y la creación (bruta) de empleo en los sectores y actividades que los reemplazan. En los países que se han estudiado hasta el momento, la creación bruta es superior a la destrucción bruta, lo que genera una creación neta de empleo, aunque puede haber pérdidas netas en algunos sectores o localidades.

En el marco de esta reestructuración surgen tanto riesgos como oportunidades para la creación de trabajo decente, pero una política pública bien orientada permite explorar las sinergias entre ambos objetivos, el de responder a los desafíos medioambientales y el de favorecer la inclusión social. Por ejemplo, se estima que un impuesto modesto a la emisión de CO₂ llevará a la creación de 14,3 millones de empleos a nivel global dentro de un período de cinco años. Si la recaudación obtenida se destina a prestaciones de seguridad social, esto permitirá bajar el costo de las contribuciones asociadas al trabajo asalariado manteniendo el mismo nivel de protección. El efecto podría ser aún mayor si el mismo monto se destina a incentivos para las industrias verdes (OIT, 2009c).

Más allá de estos cambios generales en las políticas fiscales, es necesario examinar los distintos sectores económicos y sus potenciales para poder llevar a cabo en forma prioritaria aquellas transformaciones que cumplen con el doble propósito de hacer más sostenible la economía y, al mismo tiempo, generar más empleo.

El sector de las energías renovables presenta oportunidades para reducir la dependencia energética de fuentes de combustibles fósiles como petróleo, gas y carbón, así como, grandes expectativas de nuevos puestos de trabajo. Para promover la creación de empleos verdes en este sector, dentro de cada país, es necesario establecer condiciones favorables para la inversión en

fuentes de energía renovables, además de formar a trabajadores y empresarios con capacidad para desarrollar su carrera profesional en ese ámbito.

En este sentido, Brasil ofrece un buen ejemplo de los resultados que pueden lograrse gracias al apoyo público, y al fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales en el ámbito de las innovaciones energéticas para la producción de etanol a partir de la biomasa, a fin de reducir el consumo de energía fósil. Como resultado de este esfuerzo, Brasil es el segundo productor mundial de etanol después de los Estados Unidos y posee una industria que ha generado una gran cantidad de empleos verdes, sobre todo en la industria automotriz a través del uso del etanol como combustible (CEPAL, 2009a; OIT, 2009a).

Una de las principales dificultades para la implementación de políticas de empleos verdes es la necesidad de coordinar políticas de instituciones gubernamentales que tradicionalmente tienen un bajo grado de coordinación. En una política de empleos verdes tienen que participar, por un lado, los ministerios encargados de los temas laborales y sociales y, por otro, aquellos encargados de los temas económicos y medioambientales.

Por ejemplo, un cuello de botella en la implementación de políticas de empleos verdes suelen ser las brechas en la formación y calificación de los trabajadores, que pueden limitar considerablemente el potencial de creación de empleo. Se hace

necesaria la coordinación interinstitucional para diseñar programas y políticas de formación y capacitación que faciliten a los trabajadores la incorporación a nuevas ramas de producción verde. Asimismo, estas políticas deben incluir una estrategia de promoción de igualdad de género, para asegurar que las mujeres tengan acceso a los puestos de trabajo en los sectores no tradicionales.

En el sector de la construcción, por ejemplo, iniciativas de construcción sostenibles demandarán nuevas competencias y habilidades laborales, especialmente en trabajos relacionados con la instalación de duchas de bajo con-

sumo, nuevos materiales con aislamiento térmico, paneles solares y tecnologías bajas en consumo energético como bombillas o electrodomésticos, a fin de lograr una mejor ventilación y calefacción en viviendas, oficinas y lugares de trabajo. La OIT y el Servicio Nacional de la Mujer en Chile están estudiando las brechas que existen en la capacitación laboral con el objetivo de desarrollar las competencias necesarias de los hombres y mujeres interesados en trabajar este sector.

La Estrategia Nacional de Cambio Climático de Costa Rica propone a cada institución del país elaborar planes para minimizar los efectos del cambio climático

en los cinco ejes que contempla la estrategia: mitigación, desarrollo de capacidades, métricas, educación y adaptación. Las instituciones educativas son las que más han avanzado en la implementación de la estrategia y 25 universidades e instituciones de formación profesional ofrecen programas en la gestión de recursos naturales. Los temas estudiados incluyen turismo, agroindustria y pesca, ciencias naturales, industria, ingeniería, gestión empresarial, energía y gestión de proyectos. Tradicionalmente, los sectores con más potencial de creación de empleos verdes, como la ingeniería, la agricultura, la tecnología y la energía, han estado dominados



Foto cortesía: jumanjisolar.com



Foto cortesía: freejpg.com.ar

por hombres. Sin embargo, un número cada vez más importante de mujeres en Costa Rica recibe educación y formación en estos campos y busca oportunidades en la gestión de recursos naturales, turismo y educación, entre otros (OIT, 2010c).

Con la asesoría de la OIT, Brasil decidió incorporar colectores solares para el agua caliente al programa de viviendas sociales Mi casa – mi vida. Esto significará la construcción de 500.000 viviendas con energía solar. El mayor costo de construcción se amortiza rápidamente debido a una baja de un 40% en las cuentas de electricidad, lo que permitirá a los habitantes orientar sus gastos hacia otras áreas como la alimentación y la educación. Desde el punto de vista laboral, se crearán 18.000 empleos adicionales solamente en la instalación de los equipos (OIT, 2009a).

Varios países de la región, entre ellos Brasil, Chile, Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y Perú están avanzando para formalizar la situación de los trabajadores del reciclaje. Entre las medidas adoptadas para mejorar sus condiciones de trabajo, cabe destacar la creación de marcos institucionales, infraestructura comunitaria o municipal, el establecimiento de cooperativas y un diálogo social amplio.

6. Diálogo social y políticas medioambientales: avances y aprendizajes para el trabajo decente y una economía baja en carbono

La transición hacia una economía sostenible inevitablemente tendrá importantes impactos en el mundo del trabajo. Por lo tanto, es esencial la cooperación entre el Estado, las empresas y los trabajadores para lograr una distribución equitativa de costos y beneficios, instalar tecnologías limpias y progresar en bienes y servicios ecológicos.

Se considera pertinente la creación de espacios de diálogo tripartito en los que los interlocutores sociales pueden proponer y comprometerse con el diseño de políticas, programas y proyectos relacionados con la creación de una economía favorable al medio ambiente, con empleos verdes y un trabajo decente para todos.

En este contexto se enmarca la experiencia de diálogo social impulsada en la Provincia de Santa Fe (Argentina) en torno a la constitución del Consejo Asesor Provincial de Producción más Limpia. Este consejo es parte del Programa de Producción más Limpia, que se basa en la cooperación público–privada a fin de promover una mejor eficiencia ambiental.

El Consejo es un espacio de intercambio entre el gobierno provincial, los organismos técnicos provinciales, las pymes, los trabajadores, las universidades y las organizaciones no gubernamentales medioambientalistas. Tiene por objetivo asistir a los gobiernos locales y las pequeñas empresas en la implementación de medidas de protección ambiental y de prácticas productivas ambientalmente sostenibles. Tiene también como función elaborar propuestas y hacer recomendaciones al gobierno provincial.

Otras instancias de diálogo tripartito en temas medioambientales existen, por ejemplo, en Brasil a través de Consejo Nacional de Medio Ambiente y en Chile a través de Consejo Consultivo del Ministerio del Medio Ambiente¹⁶.

Estas instancias tripartitas cobran mayor validez a la luz de los desafíos climáticos que deben enfrentar las economías de la región. En efecto, espacios como estos permiten identificar prioridades, diseñar estrategias y realizar propuestas de políticas destinadas a avanzar hacia una economía sostenible con bajo consumo de carbono mediante la generación de empleos verdes.

Por sus impactos y consecuencias, la degradación del medio ambiente y el cambio climático representan en este momento un reto fundamental para el diálogo social tripartito y una oportunidad para iniciar un proceso en torno al Programa de Empleos Verdes, a fin de avanzar en el logro del desarrollo sostenible con trabajo decente en la región.

16 Hasta 2010 se denominó *Comisión Nacional para el Medio Ambiente*.

En el marco del diálogo social para avanzar hacia la sostenibilidad ambiental con empleos verdes y trabajo decente, se presenta en el siguiente recuadro de forma resumida el caso de la Fundición y Refinería de Ventanas en Chile. Esta experiencia contó con el apoyo técnico de la OIT. De este caso, se podrían extraer algunas lecciones y aprendizajes para promover acciones conjuntas entre trabajadores, empleadores y gobierno orientadas a salvaguardar los entornos laborales de accidentes y enfermedades relacionadas con el trabajo y contribuir al desarrollo sostenible en los países de la región.

Recuadro 5.1

Diálogo Social y Medio Ambiente: El caso de la Fundición y Refinería de Ventanas en Chile¹⁷.

La Fundición y Refinería de Ventanas (FRV) entro en funcionamiento en 1964, en la comuna de Puchuncaví, Región de Valparaíso, Chile, bajo la administración de la Empresa Nacional de Minería (ENAMI). A mediados de la década del 2000, fue traspasada a la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) mediante un proceso de acuerdo entre el gobierno de la época con los representantes de la gerencia de ambas empresas, y con la participación de sus trabajadores.

Cabe señalar que la historia productiva reciente de la FRV estuvo marcada por la búsqueda de soluciones colectivas a dos desafíos. El primero se refiere a revertir en 1990 un índice de accidentabilidad laboral elevado, en comparación con las otras siete fundiciones y refinerías en Chile. El segundo desafío estuvo relacionado con la reducción de los impactos ambientales de su funcionamiento, que incluían la generación de emisiones de anhídrido sulfuroso y material particulado.

La combinación de ambos factores repercutió sobre la salud laboral de sus trabajadores y en la comunidad circundante (Ventanas, Puchuncaví, Maitencillo, entre otras), lo que impedía contar con un espacio de trabajo más saludable y puso en riesgo la continuidad de las operaciones de la empresa en 1994, puesto que los niveles de emisiones eran superiores a los establecidos en las normas de calidad del aire por la Comisión Nacional para el Medio Ambiente (CONAMA).

Esta situación implicó que los trabajadores, las jefaturas y la gerencia de la empresa, con apoyo técnico de la OIT y la colaboración de otras instituciones tanto nacionales como internacionales, desarrollaran una conciencia ambiental. A su vez, se concretó un trabajo que posibilitó la apertura de espacios de diálogo social y participación, como mecanismos para enfrentar los desafíos de salud laboral y medioambiental.

En la experiencia acumulada en la FRV se observa que la adopción de un enfoque participativo permitió iniciar un largo proceso de aprendizaje evolutivo, que hizo posible cooperar tempranamente en un Proyecto de Mapa de Riesgos. A partir de la utilización del modelo participativo de salud ocupacional, adoptaron e implementaron, de manera participativa, un Sistema de Gestión Ambiental, de acuerdo con el estándar de la ISO-14.000. Finalmente, siguiendo este esquema participativo se logró el diseño y ejecución del Programa de Mejoramiento Medio Ambiental.

Estas respuestas de políticas llevadas a cabo por la empresa y sus trabajadores permitieron reducir, por una parte, los factores de riesgos laborales inherentes a los procesos productivos que implica trabajar en procesos de fundición y refinamiento de electrolíticos de cobre, plata y oro; y, por otra, mejorar el desempeño ambiental de la FRV.

En cuanto a los resultados obtenidos, por la implementación del Sistema de Gestión Ambiental y el Programa de Mejoramiento Medio Ambiental, la FRV ha logrado reducir sus emisiones notablemente. Como resultado de este proceso la CONAMA de la Quinta región otorgó en el 2003 a la empresa el Premio de Gestión Ambiental, por haberse mantenido más de seiscientos días sin episodios de contaminación.

Lo anterior permite observar que actualmente la División Ventanas de CODELCO, cuenta con una trayectoria de cambio organizacional basada en la implicación y participación de los trabajadores para enfrentar un nuevo régimen medioambiental post- Kyoto 2012, pues la fijación de una meta global orientada a reducir las emisiones de GEI y nuevos compromisos de respeto al medio ambiente para Chile, podrían requerir de la colaboración más activa de la FRV en la mitigación de los efectos ambientales y climáticos inherentes a la actividad productiva de la empresa.

La OIT considera que de esta experiencia es pertinente extraer algunas enseñanzas, con respecto a la importancia de la creación de espacios de diálogo social y participación para que los representantes de los trabajadores, empresarios y gobierno puedan proponer y comprometerse con una economía favorable al medio ambiente, con empleos verdes y un trabajo decente para todos.

17 Los antecedentes aportados para presentar la experiencia de la Fundición y Refinería de Ventanas en Chile, son parte de un trabajo recopilación y rescate que ha estado realizando la OIT. Esto con el objetivo de relevar la importancia de contar con espacios de diálogo social para generar transformaciones en todos los procesos productivos y contenidos laborales con el fin de iniciar un tránsito hacia actividades económicas sostenibles con empleos verdes y trabajo decente. Este documento, actualmente se encuentra en la fase de redacción final.

7. A modo de conclusiones y recomendaciones

La idea central de este artículo es que la recuperación económica en América Latina y el Caribe no garantiza un crecimiento con trabajo decente a largo plazo, sino se asume el reto de transitar hacia patrones de producción y consumo bajos en emisión de carbono. Desde esta perspectiva, se han presentado numerosos ejemplos que demuestran la contribución de los empleos verdes en diversos países a nivel mundial y regional.

Por ejemplo, el aporte de los empleos verdes para alcanzar una mayor eficiencia energética en Alemania, Sudáfrica y Brasil, a partir de la renovación de edificios y la construcción de viviendas sociales, mediante instalación de colectores solares para la refrigeración y la calefacción, junto al mejoramiento de las condiciones de iluminación, calidad del aire y el aislamiento. Esto ha permitido crear más empleo, mejorar la productividad y la calidad de vida las personas y familias que habitan estos espacios.

El aprovechamiento del potencial de los empleos verdes para promover el crecimiento económico limpio, el desarrollo y la reducción de la pobreza por parte de los países de la región, dependerán fundamentalmente de la cantidad y calidad de esos empleos.

Para conseguir una transformación con un gran número de empleos verdes y grandes beneficios para desarrollo sostenible, a continuación se proponen cuatro líneas de acción que permitirán avanzar en esta dirección:

- i. Promover políticas laborales y de fomento productivo orientadas a la creación o reconversión productiva con empleos verdes en las empresas, en particular las PYMES dedicadas a actividades económicas relacionadas con las energías renovables, el cuidado del agua, la eficiencia energética, la reducción de emisiones gases de efecto invernadero (GEI), el reciclaje y la gestión de los residuos sólidos y líquidos.
- ii. Considerar la dimensión laboral de la transición hacia el desarrollo sostenible. Esto implica crear Programas de Formación y Recalificación para ayudar a los trabajadores a incorporarse a nuevas ramas de producción verde. Por ejemplo, incorporar las nuevas competencias y contenidos laborales a los Sistemas Nacionales de Certificación de Competencias Laborales, a partir de la elaboración de una agenda y cronograma de certificación de los empleos verdes.
- iii. Diseñar Programas Nacionales de Empleos Verdes que, junto a las políticas públicas, permitan promover una agenda de sectores productivos generadores de empleos verdes. En este contexto, una alternativa viable puede ser la instalación de una agenda de trabajo entre el sector público y el privado para reorientar los programas de bonificación a la contratación

de mano de obra en empresas a la generación de empleos verdes con trabajo decente. Otra tarea clave es la de posibilitar la inclusión real de los recicladores a la emergente economía verde vinculada al reciclaje, con empleos verdes y un trabajo decente para todos.

- iv. Establecer mesas de trabajo tripartitas en cada uno de los países de la región, para conocer e interpretar las diferentes necesidades de los actores sociales. Además de promover su participación en el diseño de las políticas, programas y proyectos relacionados con la reducción de los impactos ambientales de la actividad económica y con la adaptación a las repercusiones del cambio climático sobre el mundo del trabajo, por ejemplo, a partir de la adopción de Programas Nacionales de Empleos Verdes fuertemente vinculados a paquetes de inversiones en infraestructura pública e I+D verdes.



Foto cortesía: freejpg.com.ar

Referencias

BANCO INTERAMERICANO DEL DESARROLLO (BID), (2010). “Dinámicas de organización de los recicladores informales: tres estudios de caso en América Latina”, Nota técnica, N° 117.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), (2010a). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010, Santiago, Chile, diciembre, en prensa.

_____. (2010b). *El desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: tendencias, avances y desafíos en materia de consumo y producción sostenible, minería, transporte, productos químicos y gestión de residuos*, LC/R.2161, Santiago de Chile, abril.

_____. (2009a). *Innovar para crecer: desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo en Iberoamérica*, LC/L.3138, Santiago, Chile, noviembre.

_____. (2009b). “La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe”, Síntesis, LC/G.2425, Santiago, Chile, noviembre.

NACIONES UNIDAS, (2010). Objetivos de Desarrollo del Milenio: avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe, LC/G.2428-P, Santiago, Chile.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). (2010a). *Acelerar la recuperación con altas cotas de empleos en los países del G-20 a partir de la experiencia adquirida*, Informe de la OIT elaborado con base en las contribuciones sustantivas de la OCDE para la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, Washington D.C, abril.

_____. (2010b). *Estrategias territoriales innovadoras para empleos más verdes*, Iniciativas latinoamericanas y europeas en busca de una mayor cohesión social, Turín, Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, mayo.

_____. (2010c). *Skills for Green Jobs in Costa Rica*, INCAE Business School.

_____. (2009a). *Empregos verdes no Brasil: quantos são, onde estão e como evoluirão nos próximos anos*, Brasilia.

_____. (2009b). Programa Empleos Verdes de la OIT.

_____. (2009c). *World of Work Report 200: The Global Jobs Crisis and Beyond*, Ginebra.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA), (2009). “Nuevo Acuerdo Verde Global. Informe de política”, marzo [en línea] http://www.unep.org/greenconomy/portals/30/docs/GGND-policy-brief_Spanish.pdf.

_____. (1999). *Memoria del Director General: Trabajo Decente*, 87ª Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE/ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (PNUMA/OIT) (2008). *Empleos verdes: hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono*.

POSCHEN, PETER, (2007). “Empleos “verdes”: el cambio climático en el mundo del trabajo”, *Revista Trabajo*, N° 60, agosto.

SAMANIEGO, JOSÉ LUIS (Coord.) (2009). “Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña”, *Documentos de proyecto*, N° 232, LC/W.232, Santiago, Chile, noviembre.



¿Prometeo o Epimeteo? Adaptación al cambio climático y oportunidades para la generación de empleos verdes en Centroamérica y República Dominicana¹⁸

Leonardo Ferreira

Economista, Director Adjunto del Equipo de Trabajo Decente
y Oficina de Países de la OIT para América Central,
Haití, Panamá y República Dominicana

1. Introducción

En la mitología griega, Prometeo es aquel que comprende antes del tiempo, aquel que prevé, mientras que su hermano, Epimeteo, es aquel que comprende después, demasiado tarde, aquel que siempre será dominado o vencido, pues no advirtió lo que se aproximaba.

El advenimiento de la crisis ecológica y la necesidad de afrontar al cambio climático se instala en las sociedades como una situación “Epimeteica”; es decir, o no se prevén a tiempo los problemas, o los mismos son comprendidos demasiado tarde, retardando una reacción más oportuna, llevándonos a ser dominados o vencidos por ellos.

El calentamiento global (y sus consecuencias al planeta) constituye la más inquietante manifestación de los efectos de la industrialización mundial sobre los destinos del planeta. La quema de combustibles fósiles y la deforestación hicieron crecer la concentración de CO₂ en la atmósfera y, por ende, ha elevado la temperatura del planeta. La simple extrapolación de las tendencias pasadas (si nada es hecho para afrontar los problemas) podría llevar la concentración de CO₂ a una situación de límite extremo del riesgo considerado aceptable hasta finales del presente siglo. Sin embargo, la evolución probable puede ser mucho más rápida hacia al límite crítico debido al crecimiento industrial de los países emergentes, en especial China e India, así como a

factores decurrentes del propio proceso de calentamiento global, como por ejemplo, el derretimiento de los glaciales.

La mitigación y la adaptación al cambio climático requieren grandes inversiones en infraestructura, en la promoción y desarrollo de tecnologías limpias, y en la implementación de planes de seguridad social efectivos, las cuales deben orientarse en especial a países con carencias estructurales, tanto en las condiciones de su infraestructura como en el acceso a políticas y medidas que hagan efectivos los derechos sociales fundamentales. Aunque estos requerimientos pueden representar una nueva dificultad en muchos países en desarrollo, también pueden ser considerados como una oportunidad para abrir la discusión sobre otras formas de desarrollo, más limpias, justas y sostenibles desde el punto de vista ecológico (Maffei y Llanos, 2010).

Si bien el cambio climático se revela como una situación “Epime-

¹⁸ El autor agradece a Liliana Rojas y Juan Carlos Obando, técnicos del Proyecto de Fortalecimiento del Observatorio Regional del Mercado de Trabajo de la OIT, por sus aportes en la parte de recopilación de información sobre las Estrategias/Planes Nacionales de Desarrollo, e información estadística de las encuestas de hogares, utilizadas en este artículo.

teica”, en el sentido de que los problemas relacionados al clima no fueron previstos o comprendidos a tiempo, hoy están identificados y se requiere seguir trabajando en la construcción de una verdadera voluntad colectiva para enfrentarlos y encontrar los medios para solucionarlos.

2. El compromiso internacional respecto al desafío del cambio climático

La protección del medio ambiente como parte integral del desarrollo tuvo en la Cumbre de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) su primer gran momento de expresión mundial, respecto a la preocupación por responder equitativamente

a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras. En esta Cumbre, se firmó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), cuyo mecanismo de seguimiento de sus progresos consiste en la Conferencia de Partes (COP), que se realiza una vez al año (la primera se llevó a cabo en 1995, en Berlín; la más reciente, la decimosexta, se llevó a cabo en Cancún, en 2010). Diez años más tarde, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) consagra el concepto de desarrollo sostenible, como una trayectoria de desarrollo en que la maximización del bienestar en el presente no afecte o lleve a una reducción en el bienestar de las generaciones futuras.

El Protocolo de Kioto sobre el cambio climático (adoptado en la tercera COP en Kioto, 1997) marca otro hito importante: se trata de un acuerdo internacional que tiene por objetivo reducir las emisiones gases que causan el calentamiento global, en un porcentaje aproximado de al menos un 5%, dentro del periodo que va desde el año 2008 al 2012, en comparación a las emisiones al año 1990¹⁹.

Finalmente, vale destacar el Nuevo Pacto Ecológico Mundial o *Global Green New Deal*, el cual es una iniciativa del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) que busca inspirar a los gobiernos para que empiecen el cambio hacia una economía global sostenible. La iniciativa tiene tres objetivos:



Foto cortesía: Agri life today

19 http://es.wikipedia.org/wiki/Protocolo_de_Kioto_sobre_el_cambio_climático

en el corto plazo, debe contribuir para revitalizar la economía mundial, preservando y creando empleos y protegiendo los grupos vulnerables; en el plazo mediano, debe promover el crecimiento sostenible e inclusivo y el alcance de las Metas de Desarrollo del Milenio, especialmente acabar con la pobreza extrema hasta 2025; en el largo plazo, debe reducir la dependencia del carbono y la degradación de los ecosistemas²⁰.

3. La OIT y el esfuerzo global de adaptación al cambio climático

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en sintonía con los desafíos de la agenda de desarrollo actual, incluye su Agenda de promoción del Trabajo Decente en la agenda global sobre desarrollo sustentable, en el marco de la 96 Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), 2007. En esta misma Conferencia se adoptan las conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, en que se busca conciliar el crecimiento con los objetivos sociales, económicos y medioambientales del desarrollo sustentable.

Un marco importante en el proceso de alinear el mundo laboral a la agenda de desarrollo sostenible y, por ende, al enfrentamiento al cambio climático, consiste en la “Iniciativa Empleos Verdes”, adoptada en 2007 por la OIT con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

(PNUMA), la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE). Dicha iniciativa busca integrar la dimensión del trabajo decente a la acción de Naciones Unidas sobre el cambio climático, en aras de “promover las oportunidades, la equidad y transiciones justas y movilizar a los gobiernos, trabajadores y empleadores a que entablen un diálogo sobre políticas coherentes y programas eficaces que conduzcan a una economía verde y con empleos verdes y trabajo decente para todos”.

El seguimiento a este compromiso: la OIT inició en el 2008 su Programa Global de Empleos Verdes, lo cual ha permitido a esta organización ir avanzando en mejorar su pericia en el análisis, el asesoramiento político y aplicaciones prácticas para la formulación y adopción de políticas y medidas que contribuyan a promover una globalización justa y el desarrollo de empresas y economías sostenibles que sean eficientes, socialmente justas y ambientalmente adecuadas, en el mediano y largo plazo.

Actualmente, el programa se concentra en 5 *clusters*: i.) Herramientas para diagnosticar los impactos en el mercado de

trabajo y orientar la formulación de políticas; ii.) Enfoques prácticos para el desarrollo sostenible de empresas (*greening enterprises*); iii.) Promoción de “empleos verdes” en el manejo y reciclaje de los desechos; iv.) “Empleos verdes” basados en la energía renovable y la eficiencia energética; y v.) Creación de empleos y empresas adaptados al cambio climático.

La OIT define “empleos verdes” como aquellas actividades que reducen el impacto ambiental de las empresas y los sectores económicos, hasta alcanzar niveles de sustentabilidad ambiental. Son empleos que ayudan a reducir el consumo de energía, materias primas y agua, mediante estrategias de gran eficiencia, a reducir las emisiones de gases efecto invernadero, a disminuir o evitar por completo todas las formas de desechos y de contaminación, y a proteger y restablecer los ecosistemas y la biodiversidad.

Los “empleos verdes” se pueden crear en todos los sectores y empresas; se pueden crear en áreas urbanas y rurales; e incluyen ocupaciones en todo el espectro laboral. Por tanto, el potencial de “empleos verdes” existe en países de todos los niveles de desarrollo económico. La OIT promueve que las inversiones, políticas y programas que fomenten empleos verdes deben orientarse especialmente hacia los grupos más vulnerables: jóvenes, mujeres y los pobres.

20 Ver: PNUMA, <http://www.unep.org/spanish/climatechange>.

No obstante el potencial de generación de nuevos empleos en una economía más verde, es importante tener en cuenta que ni toda actividad considerada “verde” es ambientalmente sostenible (por ejemplo, reciclaje con procesos contaminantes; producción de agro combustibles y la degradación de suelos y recursos hídricos), como tampoco todo empleo verde es garantía de Trabajo Decente (Cuadro 6.1). Garantizar esta coexistencia contribuye directamente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) número 1 (Reducción de la pobreza) y número 7 (Protección del medio ambiente).

Cuadro 6.1
Relaciones entre Empleos Verdes y Trabajo Decente

(+) Verde	“Verde”, pero no decente.	“Verde” y decente.
	Reciclado de residuos electrónicos sin adecuada seguridad laboral. Instalación de paneles.	trabajadores con derechos laborales y sindicales en plantas de energías eólicas. Arquitectos que trabajan en la construcción sustentable.
(-) Verde	Ni “Verde” ni decente.	Decente, pero no “Verde”.
	Minería del carbón sin seguridad laboral adecuada. Cortadoras de flores en África y América Latina.	Trabajadores de la industria automotriz con condiciones de trabajo decente. Ingenieros de la química tradicional.
	(-) DECENTE	(+) DECENTE

Fuente: “Empleos verdes: hacia el trabajo decente en un mundo sostenible con bajas emisiones de carbono. PNUMA / OIT / CSI / OIE. Setiembre 2008

4. Oportunidades para la generación de “empleos verdes” en Centroamérica y República Dominicana

La adaptación al cambio climático abre una ventana de oportunidades que se derivan de la implementación de medidas de mitigación y adaptación a este fenómeno, las cuales pueden convertirse en instrumentos para la promoción de nuevas fuentes de empleo en sectores emergentes o en sectores que deberán transformarse.

Hay un creciente consenso sobre la necesidad de cambio de los patrones de producción y consumo para avanzar en la construcción de economías más respetuosas del medio ambiente. Es necesario profundizar el estudio de los impactos de las políticas de cambio climático en el mundo laboral, a nivel nacional, regional y sectorial.



Foto cortesía: Máximo Ciotta

Uno de los grandes desafíos es que los puestos de trabajo que puedan crearse no van a aparecer en el mismo momento, ni en el mismo lugar que los puestos de trabajo que se podrían perder. Además, muchos de los nuevos puestos de trabajo requerirán de habilidades y capacidades especializadas que deberán ser creadas o fortalecidas. Muchos trabajadores y trabajadoras podrán asumir estos cambios, otros necesitarán programas específicos de recalificación, así como mecanismos de protección y seguridad social²¹.

Hay determinados sectores de actividad económica que presentan elevado potencial para la creación de puestos de trabajo verde, como lo son los sectores energético, construcción, agrícola, transporte y turismo. En el caso del sector energético, por ejemplo, la promoción de programas de electrificación con incorporación de fuentes renovables puede ser no solo un motor de generación de empleo, sino de inclusión social y promoción de ciudadanía. En el caso de la construcción, se puede citar la adaptación y renovación de edificios para volverlos energéticamente más eficientes, así como ciertas obras en infraestructura (por ejemplo, obras de drenaje, defensas costeras, etc.). Ya

el sector agrícola puede impulsar la generación de empleos en cultivos menos sensibles al cambio climático, en particular en la agricultura familiar y de pequeña escala (promoción de cultivos locales y la agricultura orgánica), contribuyendo asimismo a garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria, contribuir al combate a la pobreza y promover el desarrollo de las economías locales. El sector de transporte es otro de gran importancia, especialmente por el marcado predominio del transporte por carretera, tanto de pasajeros como de mercancías. La transformación en sectores como el turismo y los servicios en general, puede generar muchos puestos de empleo y, a la vez,

21 Op. cit 2.

contribuir a una mejor preservación de los ecosistemas y mejorar la eficiencia energética, entre otros factores.

Para analizar la situación y el potencial de generación de empleos verdes en Centroamérica, dado la limitación de contar con información específica disponible, se ha tomado como referencia una investigación realizada en Brasil, por la Oficina de la OIT en Brasilia (“Empregos verdes no Brasil: quantos são, onde estão e como evoluirão nos próximos anos / Organização Internacional do Trabalho. - Brasil: OIT, 2009”). Dicha investigación ha tomado como referencia las características de los nuevos patrones de producción y consumo que se asocian a la transición hacia una economía de bajas emisiones de carbono. Se analizaron cada una de las 675 clases de actividades económicas de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE 2.0) de Brasil y de ellas se seleccionaron 76 clases de actividades económicas que fueron reagrupadas en torno a seis categorías: i.) Producción y manejo forestal; ii.) Generación y distribución de energías renovables; iii.) Saneamiento, gestión de residuos y de riesgos ambientales; iv.) Manutenção, reparação y recuperación de productos y materiales; v.) Transportes colectivos y alternativos al rodoviario y aeroviario; vi.) Telecomunicaciones e tele-atendimento.

Para el caso de Centroamérica, se buscó construir las mismas seis categorías, pero considerando las posibilidades y limita-

ciones de las clasificaciones de actividad presente en las diferentes encuestas de hogares (en el anexo 6.1 se puede ver las actividades utilizadas para esta aproximación sobre la ocupación en “empleos verdes”). Las actividades más relacionadas a la generación de “empleos verdes” totalizan alrededor de 550 mil puestos de trabajo en el 2009 para un conjunto de 4 países: Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá, representando el 6,1% de la ocupación total. En general, el crecimiento de los “empleos verdes” han sido un poco menor que el crecimiento de la ocupación total, para el período 2006-2009: 1,2% contra 1,8% (ver anexo 6.2). Esto puede estar indicando que todavía existe un limitado ajuste de la estructura productiva de estas economías hacia otra más adaptada al nuevo paradigma de protección del medio ambiente. Se observa una participación más elevada de los “empleos verdes” en el área urbana que en el área rural, y entre los hombres que para las mujeres. Sin embargo, en términos de crecimiento anual promedio, la expansión de los “empleos verdes” es más fuerte en el área rural y entre las mujeres.

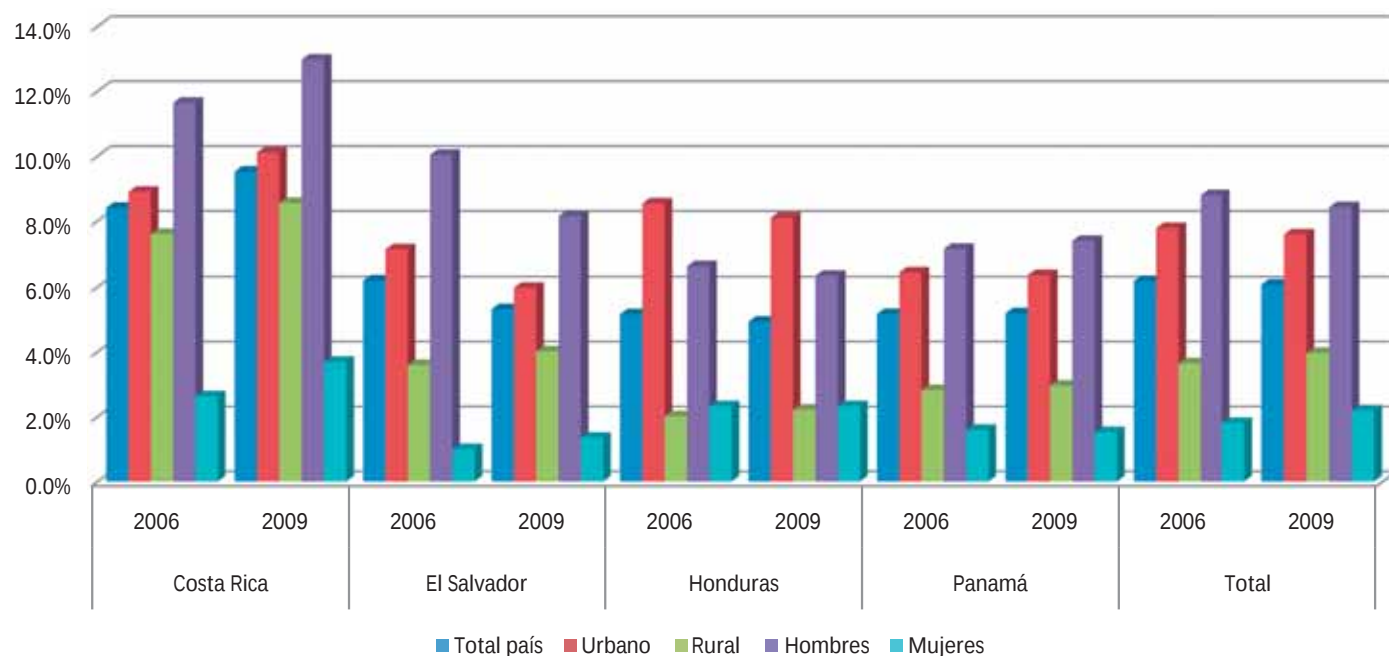
Hay que reconocer diferencias importantes entre los países, y al interior de los países (Gráficos 6.1 y 6.2):

- Costa Rica muestra un crecimiento de los “empleos verdes” muy superior al crecimiento de la ocupación total, para el período 2006-2009

(6,6% contra el 2,2%) siendo esta diferencia más elevada para el caso de las mujeres (15,8% contra 3,4%). En términos de participación de los “empleos verdes” en la ocupación total, es también el país que más se destaca (9,5%), con más importancia en el área urbana (10,1%) y entre los hombres (13%).

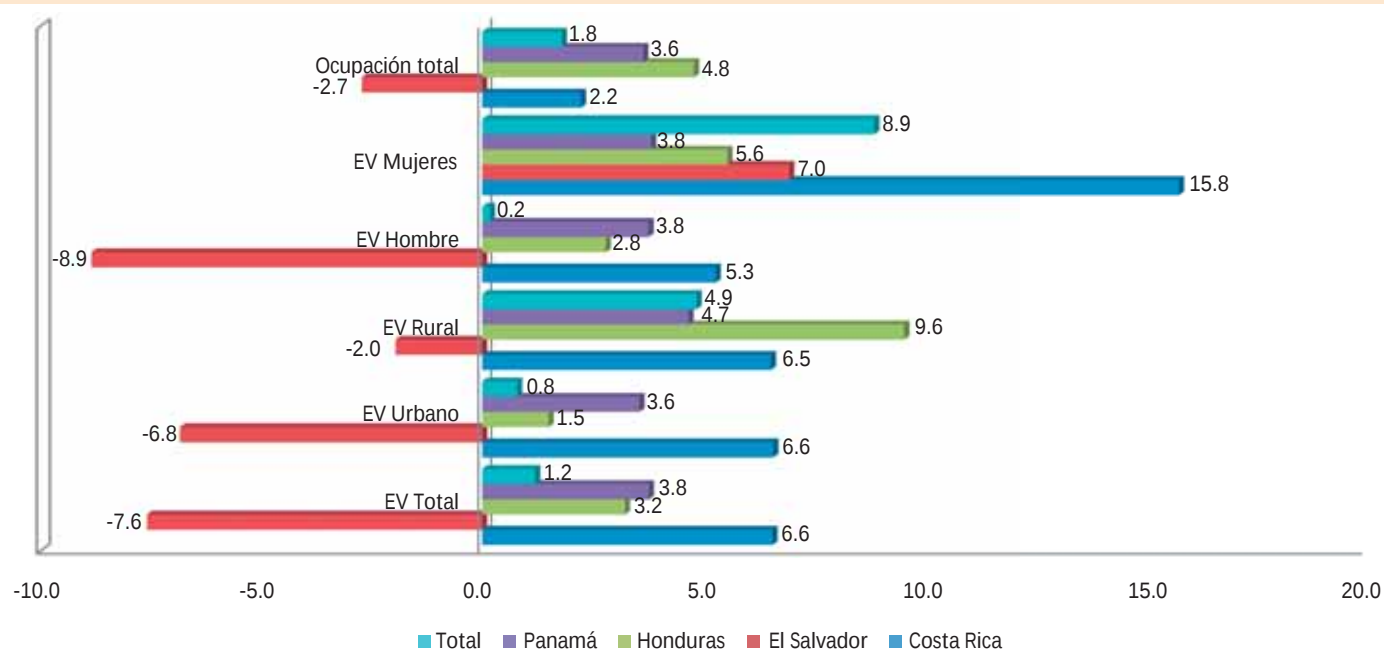
- Panamá es otro país que muestra un crecimiento de los “empleos verdes” ligeramente superior a la ocupación en general (3,8% contra 3,6%), diferencia un poco más elevada en el ámbito rural y entre los hombres, pero con un crecimiento inferior en el caso del área urbana y las mujeres. En Panamá, la participación de los “empleos verdes” es más elevada en el ámbito urbano y entre los hombres.
- En el caso de Honduras, el crecimiento de los “empleos verdes” ha sido menor que el crecimiento de la ocupación en general (3,2% contra 4,8%), no así para el área rural (9,6% contra 6,1%).
- El Salvador muestra un decrecimiento de la ocupación en “empleos verdes” superior al observado para la ocupación en general. La única excepción es el “empleo verde” para las mujeres, que ha aumentado en un 7%. En general, la participación de los “empleos verdes” en la ocupación en general ha bajado en el periodo considerado.

Gráfico 6.1
Participación de “empleos verdes” en la ocupación



Fuente: Elaboración propia con base a los datos de las encuestas de hogares de los países.

Gráfico 6.2
Variación promedio anual (%) “empleos verdes” y ocupación



Fuente: Elaboración propia con base a los datos de las encuestas de hogares de los países (2006 y 2009).

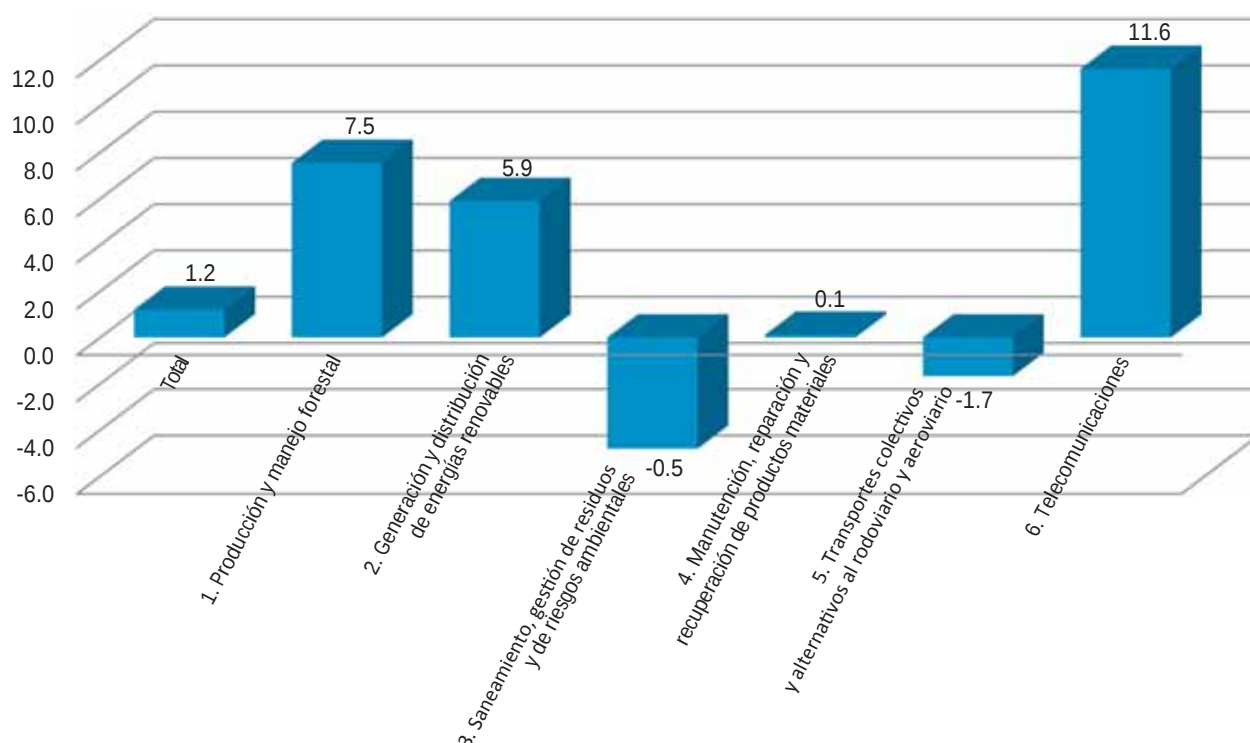


Foto cortesía: javierhidalgo.com

Las áreas de actividad económica más importantes y que mostraron en el período considerado un crecimiento más robusto fueron: telecomunicaciones (especialmente en Costa Rica) y generación y distribución de energías renovables (particularmente El Salvador). Por otro lado, las áreas que han presentado un desempeño negativo fueron: manutención, reparación y recuperación de productos materiales (Costa Rica sobresale en este apartado) y transportes colectivos y alternativos al rodoviario y aeroviario (en El Salvador principalmente) (Gráfico 6.3).

Gráfico 6.3

Variación (%) de los “empleos verdes” por actividades económicas



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de las encuestas de hogares de los países.

5. Una aproximación a las respuestas de los países de Centroamérica y República Dominicana en materia de adaptación al cambio climático

En aras de revisar las respuestas (o más bien apuestas) de los países de Centroamérica y República Dominicana en materia de adaptación al cambio climático y a la promoción de los empleos verdes, se examinó los planes de gobierno y planes nacionales de desarrollo vigentes en estos países. El propósito era contar con una aproximación de la presencia de los temas ambientales, y de adaptación y mitigación al cambio climático y la promoción de empleos verdes en las agendas de los gobiernos de los países de la región.

Un trazo general es de que en todos los países el tema ambiental y las respuestas al cambio climático están presentes en los planes de gobierno o planes nacionales de desarrollo, no así el objetivo explícito de generar empleos verdes. Lo que se observa, por tanto, es una desintegración de las políticas ambientales con las políticas económicas y sociales relacionadas al ámbito laboral, lo que permitiría conciliar objetivos sociales como la reducción de la pobreza con otros ambientales, confiriendo un enfoque de sostenibilidad a estos planes de desarrollo.

En su Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, Costa Rica tiene un capítulo exclusivo dedicado al tema ambiental en donde se hace especial énfasis en la necesidad de promover el ordenamiento territorial para asegurar el uso sostenible de los recursos naturales. Se hace referencia a la promoción de una matriz energética sostenible, sustentada en fuentes renovables y rentables, así como en promover una mejor gestión ambiental (institucionalidad ordenada y coordinada). No hay mención alguna a empleos verdes.

Costa Rica: Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014

Capítulo 6 sobre Ambiente y Ordenamiento Territorial:

- Ordenamiento territorial: uno de los grandes desafíos para minimizar el impacto ambiental de las actividades productivas y para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales.
- Se destaca la necesidad de una gestión integral del recurso hídrico.
- Se considera también la necesidad de aplicar la recién aprobada Ley para la Gestión Integral de Residuos 8839, del 24 de junio del 2010, impulsando herramientas para hacerla efectiva, tales como la Política Nacional de Gestión de Residuos Sólidos, los Planes municipales para la gestión de residuos, los reglamentos de la ley y el plan nacional de educación para la gestión integral de residuos sólidos.
- Promover el carbono neutral: se considera necesario el desarrollo de un mercado adecuado, dentro del marco de la Estrategia Nacional de Cambio Climático.
- Energías renovables: consolidar el posicionamiento ambiental del país con una matriz energética sostenible, sustentada en fuentes renovables y rentables.
- Gestión ambiental: el país cuenta con una relativamente desarrollada y moderna normativa ambiental, pero requiere, como contrapartida operativa, una adecuada capacidad de gestión ambiental (institucionalidad ordenada y coordinada), bajo un modelo en que la protección ambiental, el uso inteligente de los recursos naturales, el desarrollo económico y la creación de empleos se refuerzan mutuamente.

Para el caso de El Salvador, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 trata el tema ambiental en el ámbito de la Política Nacional de Energía y de la Política de Turismo, con fuerte énfasis en transformar la matriz energética mediante el impulso a fuentes renovables de energía. Otra vez no hay ninguna referencia al potencial de generación de empleos verdes.

El Salvador – Plan quinquenal de desarrollo 2010-2014

Política Nacional de Energía

- Nueva política energética: ampliar y transformar la matriz energética mediante el impulso de las fuentes renovables de energía (hidráulica, geotérmica, solar, eólica y la proveniente de la biomasa); reducir la dependencia energética fomentando fuentes de energía renovables; disminuir la emisión de gases de efecto invernadero que propician el cambio climático y minimizar los impactos ambientales y sociales de los proyectos energéticos.
- Manejo integral de los desechos sólidos (mejorar la disposición final; reducir costos a los municipios; implementar programas de educación ambiental y reciclaje).

Política de Turismo

- Apuesta estratégica en el desarrollo turístico, bajo criterios de sostenibilidad y sustentabilidad (proteger y preservar recursos naturales y culturales).



Foto cortesía: bethechange.org

En el caso de Guatemala, el tema de la sostenibilidad ambiental está más disperso en el Plan de Gobierno. Hay referencias en el marco de la Política de Desarrollo Social, la Política de Desarrollo Municipal y en la Política de Desarrollo Económico, en dónde se hace referencia a la responsabilidad social empresarial relacionada a la protección ambiental.

Guatemala – Plan de Gobierno

Acciones en el marco de la Política de Desarrollo Social, objetivo específico 9 “Crear y fortalecer políticas ambientales sostenibles, para rescatar, proteger, conservar, desarrollar y aprovechar los recursos naturales de forma controlada”:

- Apoyar a las organizaciones ambientales, nacionales y extranjeras, que propicien la inversión en turismo ecológico, protección forestal, manejo de cuencas hidrográficas y reservas naturales.
- Incentivar la inversión nacional y extranjera en el tratamiento de aguas servidas y desechos sólidos.
- Fomentar la producción orgánica de los bosques de la comunidad.
- Apoyar proyectos comunitarios de manejo de cuencas para la conservación de las fuentes de agua.
- Normar el manejo y la correcta disposición de desechos orgánicos y no orgánicos.
- Promover políticas actualizadas sobre reforestación.

Acciones en el marco de la Política de Desarrollo Municipal, objetivo específico 7 “Fomentar el desarrollo económico basado en las potencialidades del municipio, así como su entorno regional, con criterios de ecosostenibilidad.

- Implementar un programa turístico integral, con visión ecológica, histórica y cultural.
- Operativizar un programa de motivación y estímulo a las micro, pequeñas y medianas empresas dedicadas a actividades con características no contaminantes.
- Impulsar políticas tendientes a la producción sin alterar el entorno ambiental (estimular la filosofía de “producir conservando”).

Política de Desarrollo Económico:

- Objetivo específico “Impulsar la modernización agrícola del país”: revisar la legislación que regula la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, con la intención de establecer normativas que benefician comunidades sede de proyectos, a la vez que contribuyan a impulsar el desarrollo económico local sostenido.
- Objetivo específico “Promover la responsabilidad social empresarial: apoyar prácticas preventivas frente a los retos medioambientales; apoyar el desarrollo, implementación y difusión de tecnología sostenible.

En el caso hondureño existe una visión ambiental de más largo plazo y con metas cuantificadas en el marco del Plan de Nación 2010-2022. Asimismo, se hace referencia explícita a la adaptación y mitigación al cambio climático, y una referencia tenue a la generación de empleos dignos.

Honduras – Plan de Nación 2010-2022

En el marco del Objetivo 3 – “Una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleo digno, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental”, se establecen entre otras metas:

- Elevar al 80% la tasa de participación de energía renovable en la matriz de generación eléctrica del país.
- Alcanzar 1,000,000 de hectáreas de tierras de vocación forestal en proceso de restauración ecológica y productiva, accediendo al mercado internacional de bonos de carbono.

Respecto a la adaptación y mitigación al cambio climático:

- Para el año 2022, Honduras habrá consolidado un marco institucional para impulsar y mantener vigentes los temas de adaptación y mitigación del cambio climático.
- Diseñar e implementar proyectos que utilizan fuentes renovables de energía (agua, viento, sol, biomasa, calor de la tierra); proyectos sobre eficiencia energética en los sectores residencial, comercial e industrial; captura de metano de las aguas residuales industriales, botaderos municipales, excrementos de animales y generación de electricidad con el biogás que se produce; recuperación de áreas degradadas por reforestación.

Desarrollo Regional:

- Para el año 2022, Honduras habrá consolidado el Desarrollo Regional como su modelo de gestión para el crecimiento económico y social del país, bajo el marco de un proceso de desarrollo ambientalmente sostenible.

El Plan Nacional de Desarrollo Humano de Nicaragua incorpora la sostenibilidad ambiental y el desarrollo forestal como ejes estratégicos. Se observa un énfasis importante en la gestión de los recursos hídricos, y relacionado a eso el manejo de desechos sólidos. No hay una referencia directa a la promoción de empleos verdes.

Nicaragua – Plan Nacional de Desarrollo Humano actualizado 2009-2011

Sostenibilidad ambiental y desarrollo forestal

- Desarrollo sostenible desde la defensa, protección y restauración del ambiente.
- Las políticas ambientales en Nicaragua se basan en principios técnicos rectores, retomados de la Constitución Política, la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, y de otras leyes, normativas o acuerdos nacionales e internacionales.
- Se encuentra en proceso complementar e implementar el marco de políticas específicas, con la formulación de política nacionales de: conservación de fuentes de agua; protección y desarrollo de recursos costeros; uso productivo racional del agua; conservación y manejo de áreas protegidas y biodiversidad; protección y desarrollo forestal; campaña nacional de reforestación; manejo sostenible de desechos sólidos; adaptación y mitigación ante al cambio climático; educación ambiental.

El Plan Estratégico 2010-2014 de Panamá coloca la protección de los recursos naturales como factor fundamental para un crecimiento económico sostenido. Se observa referencias interesantes a la adaptación de los sistemas productivos y las prácticas de consumo hacia una economía verde, así como al fomento a la gestión ambiental en las MyPE. Otra vez más, ninguna referencia directa a la generación de empleos verdes.

Panamá – Plan Estratégico 2010-2014

Medio Ambiente y Crecimiento Económico Sostenido

- La protección de los recursos naturales es fundamental para asegurar que sectores claves de la economía panameña (como los servicios del Canal de Panamá y el turismo) puedan seguir creciendo de forma sostenida y para que sectores de gran potencial (como el agrícola) se consoliden.
- Estrategia de gestión ambiental: promover el crecimiento económico sostenido y proteger el ambiente y los recursos naturales; dar cumplimiento a los mandatos de la Ley General de Ambiente; impulsar la Política Nacional de Manejo Integrado del Fuego en Masas Vegetales, la Política Nacional de Cultura Ambiental (uso sostenible de los bienes y servicios ambientales, la reducción de la pobreza y la inequidad social, y adaptación de los sistemas productivos y las prácticas de consumo de la sociedad hacia un esquema de economía verde).
- Modernización de la gestión ambiental: implementación de sistemas de gestión ambiental para la Micro y Pequeña Empresa, Programa Nacional de Reciclaje, Programa de Compostaje y Programa Nacional de Consumo y Producción Sustentable; promover el desarrollo verde, a través de iniciativas en el mercado d carbono, energías renovables, producción más limpia y negocios ambientales.



Foto cortesía: jovenesverdes.org



Foto cortesía: greenforall.org

Finalmente, en el caso de la República Dominicana, la Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030 trata el tema de la sostenibilidad ambiental en dos de sus ejes estratégicos. Se habla de desarrollo territorial y articulación sectorial, para un crecimiento alto y sostenible, con equidad y empleo decente. El tema del parque de generación eléctrica es muy importante para el desarrollo del país, de modo que la explotación de fuentes renovables y de menor impacto ambiental es estratégica. Se hace una referencia directa a la generación de empleos decentes, sobre la base de la integración de la formación de capital humano, creación de infraestructura productiva y el aprovechamiento de los recursos naturales, explorando nichos de mercado de economía verde, especialmente para la población rural.

República Dominicana – Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030

El tercer eje estratégico plantea una economía territorial y sectorialmente articulada, innovadora, diversificada, orientada a la calidad y ambientalmente sostenible, que genera crecimiento alto y sostenido, con equidad y empleo decente, y se inserta de forma competitiva en la economía global.

- Energía confiable, eficiente y ambientalmente sostenible: impulsar una diversificación del parque de generación eléctrica, con énfasis en la explotación de fuentes renovables y de menor impacto ambiental; impulsar la aplicación rigurosa de la regulación medioambiental en la generación eléctrica orientada a la adopción de prácticas de gestión sostenibles y mitigación del cambio.
- Empleos suficientes y dignos: propiciar mayores niveles de inversión, tanto nacional como extranjera, en actividades con alto valor agregado y capacidad de generación de empleo decente; construir progresivamente sistemas regionales de competitividad y desarrollo tecnológico, sobre la base de la integración de la formación de capital humano, creación de infraestructura productiva y el aprovechamiento de los recursos naturales (nichos de mercado de economía verde).
- Estructura productiva sectorial y territorialmente articulada: elevar la productividad, competitividad y sostenibilidad ambiental y financiera de las cadenas agroproductivas (generar empleo e ingresos para la población rural); promover y fortalecer prácticas de manejo sostenible de los recursos naturales; impulsar la investigación, innovación y el desarrollo tecnológico, incluyendo la biotecnología, para mejorar los procesos de producción, procesamiento y comercialización de los productos agropecuarios y forestales; fomentar la expansión de cultivos y especies con rentabilidad y potencial de mercado, incluyendo el mercado de carbono.

El cuarto eje estratégico plantea una sociedad con cultura de consumo y producción sostenibles, que protege el medioambiente y los recursos naturales y promueve una adecuada adaptación al cambio climático.

- Gestión integral de desechos, sustancias contaminantes y fuentes de contaminación: ampliar la cobertura de los servicios de recolección de residuos sólidos, asegurando un manejo sostenible de la disposición final de los mismos y establecer regulaciones para el control de vertidos a las fuentes de agua; fomentar prácticas de reducción, reúso y reciclaje de residuos.
- Reducir la vulnerabilidad, avanzar en la adaptación a los efectos del cambio climático y contribuir a la mitigación de sus causas: fomentar el desarrollo y la transferencia de tecnología que contribuyan a la adaptación de especies forestales y agrícolas a los efectos del cambio climático; fomentar la descarbonización de la economía nacional a través de uso de fuentes renovables de energía, desarrollo del mercado de biocombustibles, mejora del ahorro y eficiencia energética, y un transporte eficiente y limpio.



Como se puede observar, al menos a nivel de grandes enunciados de políticas por parte de los gobiernos de los países de la región, el enfrentamiento del cambio climático es una situación más “prometeica” o menos “epimeteica”. Sin embargo, un enfoque más integral que prevea los impactos en el mercado laboral de la adaptación al cambio climático, orientando políticas para una transición más adecuada y justa (formación y reconversión de recursos humanos, por ejemplo), parece todavía distante o poco clara (es como si hubiesen puesto “correas” en Prometeo).

6. Comentario final

La promoción de empleos verdes que se desarrollen en condiciones tales que puedan ser calificados como un trabajo decente ganará más importancia siempre y cuando se estimule la producción de información relevante y pertinente y, al lado de ello, se dé la transformación de ese conocimiento en acciones públicas y privadas orientadas al cambio hacia una economía verde, es decir, adaptada al fenómeno del cambio climático y con capacidad para mitigarlo.

Un mejor conocimiento es condición fundamental para mejorar la pericia en el análisis, el asesoramiento político y la elaboración de aplicaciones prácticas para la formulación y adopción de políticas y medidas que contribuyan a promover el desarrollo de empresas y economías sostenibles que sean eficientes, socialmente justas y ambientalmente adecuadas, en el mediano y largo plazo.

Este artículo busca contribuir con el relevante esfuerzo del presente número de la Revista Apuntes del Mercado de Trabajo, de ampliar el conocimiento sobre la temática de los empleos verdes, su importancia y desafíos para las sociedades presentes y futuras. Una pequeña ayuda para liberar a Prometeo.

Referencias

COHEN, D, (2010). *A prosperidade do vício. Uma viagem (inquieta) pela economia*, Editora Zahar.

MAFFEI, LAURA Y LLANOS, MAITÉ, (2010). “El cambio climático y el Nuevo Pacto Ecológico Mundial desde la perspectiva de los sindicatos latinoamericanos”, *Policy Paper*, Proyecto Regional de Energía y Clima.

OIT (2008). *Empregos verdes no Brasil: quantos são, onde estão e como evoluirão nos próximos anos*, Brasília, Brasil.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE/ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (PNUMA/OIT) (2008). *Empleos verdes: hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono*.

United Nations Environment Programme (UNEP), (2009). *A global green new deal: final report*.

Anexo 6.1

Ordenamiento de las actividades económicas generadoras de “empleos verdes”

1. Producción y manejo florestal

Actividades de jardines botánicos y zoológicos y parque nacionales

2. Generación y distribución de energías renovables

Cultivo de caña de azúcar

Destilación y producción de alcohol etílico

Generación, captación y distribución de energía eléctrica

Captación, depuración y distribución de agua

Fabricación de gas, distribución de combustibles gaseosos

Suministros de vapor y agua caliente

3. Saneamiento, gestión de residuos y de riesgos ambientales

Actividades de defensa

Eliminación de desperdicios y aguas residuales

4. Manutención, reparación y recuperación de productos y materiales

Reciclamiento de desperdicios y desechos metálicos

Reciclamiento de desperdicios y desechos no metálicos

Reparación de efectos personales y enseres domésticos

Mantenimiento y reparación de vehículos automotores

Venta al por menor artículos usados

5. Transportes colectivos y alternativos al rodoviario y aeroviario

Construcción de embarcaciones

Fabricación de aviones

Fabricación de bicicletas

Transporte vía férrea

Otro transporte por vía terrestre

Otro transporte no regular por vía terrestre

Transporte marino y cabotaje

Transporte por vías de navegación internas

6. Telecomunicaciones e tele-atendimiento

Telecomunicaciones

ANEXO 6.2.

Población ocupada en “empleos verdes”

por países seleccionados, por área geográfica y sexo

Población ocupada	Costa Rica			El Salvador			Honduras			Panamá			Total		
	2006	2009	Var. (%)	2006	2009	Var. (%)	2006	2009	Var. (%)	2006	2009	Var. (%)	2006	2009	Var. (%)
“Empleos Verdes” - total país	153,727	186,090	6.6	166,665	131,498	-7.6	140,252	154,308	3.2	67,772	75,743	3.8	528,416	547,639	1.2
Ocupación total país	1,829,928	1,955,507	2.2	2,693,235	2,478,681	-2.7	2,724,364	3,135,564	4.8	1,314,268	1,463,386	3.6	8,561,795	9,033,138	1.8
Participación en la ocupación total	8.4%	9.5%		6.2%	5.3%		5.1%	4.9%		5.2%	5.2%		6.2%	6.1%	
“Empleos Verdes” - total urbano	101,198	122,566	6.6	121,373	98,102	-6.8	111,919	117,045	1.5	54,721	60,776	3.6	389,211	398,489	0.8
Ocupación total urbana	1,137,980	1,212,586	2.1	1,704,921	1,644,712	-1.2	1,311,069	1,445,592	3.3	849,907	955,877	4.0	5,003,877	5,258,767	1.7
Participación en la ocupación total	8.9%	10.1%		7.1%	6.0%		8.5%	8.1%		6.4%	6.4%		7.8%	7.6%	
“Empleos Verdes” - total rural	52,529	63,524	6.5	35,446	33,396	-2.0	28,333	37,263	9.6	13,051	14,967	4.7	129,359	149,150	4.9
Ocupación total rural	691,948	742,921	2.4	988,314	833,969	-5.5	1,413,295	1,689,972	6.1	464,361	507,509	3.0	3,557,918	3,774,371	2.0
Participación en la ocupación total	7.6%	8.6%		3.6%	4.0%		2.0%	2.2%		2.8%	2.9%		3.6%	4.0%	
“Empleos Verdes” - Hombres	136,491	159,316	5.3	155,290	117,580	-8.9	118,569	128,806	2.8	60,330	67,413	3.8	470,680	473,115	0.2
Ocupación total hombres	1,172,622	1,228,599	1.6	1,547,487	1,443,563	-2.3	1,788,652	2,033,135	4.4	845,135	913,231	2.6	5,353,896	5,618,528	1.6
Participación en la ocupación total	11.6%	13.0%		10.0%	8.1%		6.6%	6.3%		7.1%	7.4%		8.8%	8.4%	
Mujeres	17,236	26,774	15.8	11,375	13,918	7.0	21,683	25,502	5.6	7,442	8,330	3.8	57,736	74,524	8.9
Ocupación total mujeres	657,306	726,908	3.4	1,145,748	1,035,118	-3.3	935,712	1,102,429	5.6	469,133	550,155	5.5	3,207,899	3,414,610	2.1
Participación en la ocupación total	2.6%	3.7%		1.0%	1.3%		2.3%	2.3%		1.6%	1.5%		1.8%	2.2%	

Fuente: elaboración propia en base a los datos de las encuestas de hogares de los países seleccionados.



Explorando el vínculo entre los Empleos Verdes y la Inspección del Trabajo: una Nueva Mirada para la Promoción del Trabajo Decente²²

Andrea Rivero de Araujo
Coordinadora Nacional Proyecto
“Fortalecimiento de los Servicios de Inspección del Trabajo”
en Brasil durante el año del 2010, Organización Internacional del Trabajo

Resumen

El presente artículo explora la posible relación entre los empleos verdes y la inspección del trabajo, exponiendo la primera experiencia mundial desarrollada en Brasil durante el 2010 del curso de sensibilización para inspectores del trabajo, “Empleos Verdes e Inspección del Trabajo: una nueva mirada para la promoción del trabajo decente”. El artículo describe a la inspección del trabajo como una forma de operacionalizar la promoción del empleo verde desde su perspectiva laboral para asegurar que la economía que contribuye para el desarrollo sostenible cumpla en asegurar los derechos de sus trabajadores. El artículo explora la fundamentación normativa y el vínculo del medio ambiente con la seguridad y salud del trabajador para finalmente exponer cómo estas ideas pueden ser aplicadas en el sector de la construcción civil.

Palabras clave: inspección del trabajo, empleos verdes, trabajo decente, seguridad y salud en el trabajo, construcción civil.

1. Introducción

La relación directa entre el mundo del trabajo y el medioambiente constituye la esencia de los **empleos verdes** – trabajos y actividades que contribuyen para la preservación o la restauración de la calidad ambiental, y, al mismo tiempo, cumplen las demandas laborales incluyendo una remuneración adecuada, condiciones de trabajo seguras, y respeto por los derechos de los trabajadores (Muçouçah, 2009).

Es importante subrayar que no todos los trabajos que contribuyen a la sostenibilidad del medio ambiente son decentes, y no todos los trabajos decentes contribuyen a generar una economía sostenible y baja en emisiones

²² La autora agradece a la Sra. María Luz Vega y al Sr. Paulo Sérgio Muçouçah por la revisión y comentarios a este artículo, al igual que a la Directora del Escritorio de la OIT en Brasil, Sra. Laís Abramo. Además, agradece a los socios de esta colaboración en el estado de Mato Grosso, sin los cuales la experiencia de empleos verdes e inspección del trabajo no hubiese sido posible: específicamente a la Superintendencia de Trabajo y Empleo en la figura de su Superintendente, Sr. Valdney de Arruda, y de la Sra. Norma Silva y Sra. Marly Vasconcelos; al Sindicato Nacional de Inspectores del Trabajo (SINAIT), en la figura de su presidenta Sra. Rosângela Rassi y los directores Francimary Oliveira Michiles y Hugo Tallon Filho, y a la Secretaría de Inspección del Trabajo en la figura de su exSecretaria Dra. Ruth Vilela y del Sr. Rinaldo Lima, y Sra. María do Carmo Rubens de Lima.



Foto cortesía: Carlos Oliveira Reis

de carbono. De hecho, tradicionalmente, las políticas de preservación del medioambiente eran concebidas como opuestas al objetivo de generación del empleo. Afortunadamente, eso está cambiando y, cada vez más, existe el convencimiento de que la transición a una economía sostenible tiene en realidad, un gran potencial de creación de empleo (CEPAL / OIT, 2010).

En ese sentido, la promoción del trabajo decente, y la preservación del medioambiente, son dos

objetivos de las políticas públicas que se refuerzan mutuamente y que ocupan un lugar central en el programa de trabajo desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo. El desarrollo de la dimensión social y laboral de la economía verde, favorece el crecimiento económico sostenible y contribuye a eliminar situaciones de pobreza.

Una manera concreta de, por un lado, fortalecer este importante vínculo entre el trabajo decente y el medio ambiente y, por otro,

de hacer que los empleos verdes efectivamente incorporen las diferentes dimensiones del trabajo decente, es **a través de la inspección del trabajo** – mecanismo que la administración pública ha establecido con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa laboral y, por ende, para garantizar que el trabajador que contribuye a una economía verde, también tenga sus derechos conocidos y aplicados. La inspección de trabajo es un útil de gobernanza.

Es con esta convicción que durante 2010, el Programa de Empleos Verdes y el Programa de Administración e Inspección del Trabajo, unieron fuerzas, a través del proyecto de “Fortalecimiento de los Servicios de Inspección del Trabajo”, financiado por el gobierno de Noruega, para realizar la primera experiencia mundial de aproximar el tema de los empleos verdes a la inspección del trabajo. En Brasil, más específicamente en el estado de Mato Grosso, fue desarrollado el primer piloto de sensibilización potenciando la característica ya existente en la inspección brasileña de buscar soluciones innovadoras y holísticas en diferentes ámbitos del mundo del trabajo. Esta actividad culminó con un trabajo final aplicado al sector de la construcción civil.

El presente artículo, discutirá de manera sucinta, el papel natural, pero no necesariamente evidente, de la inspección en los empleos verdes, para subsecuentemente contar la historia de la experiencia desarrollada en Brasil: su origen y motivación, evolución, puntos clave, éxitos y lecciones aprendidas. En la conclusión se explorará de qué manera la integración del concepto de empleos verdes en la inspección es válida de acuerdo a la experiencia vivida en Brasil, y perspectivas futuras, al igual que su sostenibilidad.

2. Explorando el rol de la inspección del trabajo en la promoción de los empleos verdes

Históricamente, la inspección del trabajo ha funcionado primordialmente de manera reactiva y aislada, asegurando el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de

los trabajadores en el ejercicio de su trabajo (OIT, 2006). En los últimos años ese papel se ha ampliado y este órgano clave de la administración pública ha incorporado la tarea de encontrar el equilibrio entre la protección y promoción de la justicia y el desarrollo social, por un lado, y de la eficiencia económica, la competitividad y el crecimiento de las empresas, por el otro (Casale y Sivananthiran, 2010). Consecuentemente, la persona encargada de la inspección tiene que estar más involucrada en nuevas áreas de responsabilidades que históricamente no estaban presentes en su trabajo, y que son resultado de los **procesos de modernización y globalización**, como nuevas situaciones laborales – trabajadores(as) migrantes, la crisis económica, el aumento de las mujeres en la fuerza de trabajo y el impacto del cambio climático–, así como las transformaciones en los patrones de seguridad y salud en el trabajo, como por ejemplo, los que surgen de la utilización de agentes químicos y cancerígenos, el riesgo de VIH/SIDA y el stress (OIT 2006).

Balancear estas diversas realidades, requiere que la inspección del trabajo se adapte, redefina sus funciones y prioridades – encontrando una mayor flexibilidad en su papel de supervisión y control del cumplimiento de las leyes laborales y de la seguridad y salud en el trabajo, dándole más énfasis a la promoción del compromiso con la ley por medio de la orientación e instrucción (Casale y Sivananthiran, 2010; Pires, 2010). Estos nuevos contextos hacen necesaria una gestión que se adapte constantemente a nuevas realidades, que incorpore la perspectiva de los actores sociales en los planes

inspectivos, y que construya un mayor conocimiento técnico en diversas áreas. La capacidad de respuesta y la tecnificación de los recursos humanos son esenciales en este sentido.

Es así que percibiendo estos cambios fundamentales y la necesidad de apoyarlas, la OIT en 2008, con su Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa (adoptada por unanimidad), estableció el Convenio núm. 81 sobre la Inspección del Trabajo (1947) y el Convenio núm. 129 sobre Inspección del Trabajo en la Agricultura (1969) como dos de los cuatro convenios prioritarios de gobernabilidad.²³ Estos convenios subrayan el papel de la inspección como componente fundamental del sistema de administración del trabajo y prerrequisito para la promoción del trabajo decente.

El fortalecimiento que vive la inspección del trabajo en la actualidad, combinando en la práctica **la prevención, la educación y la sanción** (artículo 3 del Convenio núm. 81 y artículo 6 del Convenio núm. 129), permite explorar cuál es el verdadero papel que le incumbe frente al fortalecimiento y consolidación de la economía verde. En efecto, la inspección del trabajo permite garantizar un verdadero empleo verde que reúna la dimensión ambientalmente sostenible y la del trabajo decente.

²³ Los otros dos convenios prioritarios son: Convenio núm. 144 sobre las consultas tripartitas relativas a las normas internacionales del trabajo (1976) y el Convenio núm. 122 sobre la política del empleo (1964).

En términos de políticas públicas, una de las principales dificultades para la implementación de políticas de empleos verdes es la necesidad de coordinar instituciones gubernamentales que tradicionalmente tienen un bajo grado de coordinación. Es necesario que participen por un lado, los ministerios encargados de los temas laborales y sociales y, por otro, aquellos encargados de los temas económicos y medioambientales (CEPAL / OIT, 2010). La (el) inspectora del trabajo, sin duda, tiene un papel importante, ya que aporta la perspectiva laboral en este desarrollo.

Algunas de las atribuciones específicas que puede ejercer la inspección laboral para promover el trabajo decente en actividades verdes son: el monitoreo, control y fiscalización de los aspectos laborales de las actividades que promueven los empleos verdes, la exigencia de formalización de los contratos, las acciones de prevención tomando en consideración las relaciones entre los ambientes internos y externos de los locales de trabajo, la elaboración de mapas de riesgos de unidades productivas, el tratamiento integrado de los impactos sobre la seguridad y la salud del trabajador y sobre la calidad ambiental (Muçouçah, 2010). El (la) inspector(a) también tiene una función central en buscar una mayor cooperación entre las inspecciones del trabajo y ambientales para proporcionar una metodología de trabajo en donde ambas entidades se fortalezcan.

Es crucial la valoración de elementos como el diálogo y la negociación para la promoción de soluciones creativas para problemas complejos. Una primera aproximación de estos dos mundos puede otorgarle al inspector una fuente de creatividad e innovación para garantizar el cumplimiento de la ley (Pires, 2010). Así el inspector pasa de tener el papel único de policía del trabajo, a ejercer un papel clave como promotor del desarrollo y de la paz social.



Foto cortesía: Alobosflickr

2.1 La inspección del trabajo en Brasil

En Brasil, el fortalecimiento continuo de la administración y, en particular, de la inspección del trabajo es un objetivo clave de la Agenda Nacional de Trabajo Decente lanzada en 2005, cuyos cuatro ejes principales son: (i) la creación del empleo de calidad para hombres y mujeres, (ii) la extensión de la protección social, (iii) la promoción y el fortalecimiento del diálogo social y (iv) el respeto a los principios y derechos fundamentales del trabajo (la erradicación del trabajo infantil y del trabajo forzoso, la no discriminación y la negociación colectiva). Este compromiso del Gobierno brasileño en considerar la promoción del trabajo decente como una prioridad de política pública se fortaleció en 2010 con el lanzamiento del Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente, que estipula objetivos específicos, metas e indicadores para su cumplimiento.

La inspección del trabajo en Brasil, a través de la Secretaria de Inspección del Trabajo (SIT) del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) ha perfeccionado sus métodos de inspección para lograr una mayor eficiencia y adecuación a la realidad del mundo del trabajo. Este proceso ha incluido la modernización de sus bases de datos, la introducción de herramientas de planificación y seguimiento de acciones, además de la creación de grupos y unidades especiales para temas específicos que requieren una atención diferenciada, como es el caso de la erradicación del trabajo infantil, el trabajo forzoso y la subcontratación ilegal. Por estos y otros motivos, la inspección del trabajo en Brasil es frecuentemente destacada, entre los países de renta media y alta, como una fuente de buenas prácticas e innovación (Pires, 2010).

Esta evolución continúa con la aplicación y desarrollo de la nueva metodología de trabajo para la inspección en Brasil mediante la Ordenanza N° 546, del 11 de marzo de 2010. Esta nueva forma de realizar la inspección prioriza la calidad de las acciones fiscales desarrolladas y busca una mayor eficiencia, eficacia y efectividad en el trabajo realizado por los inspectores y las inspectoras.

Así, se institucionaliza y consolida un modelo que complementa la fiscalización reactiva con indicadores puramente cuantitativos, con una inspección más cualitativa y desarrollada por proyecto, con procesos de monitoreo que miden la acción fiscal de forma más completa y modelos de evaluación de desempeño que acompañan estas novedades, estimulando un mayor impacto en la intervención de la inspección del trabajo.

La nueva metodología también incentiva la coordinación con otros órganos de gobierno para la construcción de un sistema de inteligencia que le permita al inspector reunir informaciones que se encuentran diseminadas y que son necesarias para orientar su trabajo, principalmente para planificar su acción e identificar irregularidades.

La transición vivida actualmente por la inspección de trabajo en Brasil se complementa con el potencial de generación de empleos verdes que tiene el país – en el 2008, habían 2,6 millones de empleos verdes, correspondientes a 6,73% del total de puestos de trabajo formales en el país. Estos empleos provienen de algunos grupos específicos de actividades económicas: como los sectores del transporte y energías renovables; el reciclaje, la silvicultura y las telecomunicaciones, además, de los sectores más prometedores y con mayor potencial de generación de empleos verdes – el reciclaje, los biocombustibles y la construcción sostenible (Muçouçah, 2009). El gran potencial de generación de empleos verdes hace que Brasil sea un palco ideal para introducir el tema de empleos verdes en la inspección del trabajo.

3. Origen de la experiencia

La OIT ha estado en la vanguardia de la promoción de los empleos verdes basada en la clara relación entre el desarrollo sostenible y las normas laborales en varios sectores. Durante el 2009, una de las actividades del Programa de Empleos Verdes en Brasil consistió en desarrollar una Cartilla del Trabajo en el Sector Forestal que tenía el objetivo de llevar el mundo del trabajo – sus leyes, derechos y mecanismos para acompañar y contribuir para su cumplimiento – a los trabajadores del sector y a los órganos medioambientales relevantes (OIT, 2009).²⁴

La llegada del “Proyecto de Fortalecimiento de los Servicios de Inspección del Trabajo” a la oficina de la OIT en Brasil durante el primer semestre de 2010, constituyó una oportunidad de explorar el inverso – introducir cuestiones ambientales para el análisis y conocimiento de los inspectores y las inspectoras del trabajo. El proyecto en Brasil, ejecutado además en Angola, China, India y Sudáfrica, fue financiado por el Gobierno de Noruega con el objetivo de prestar asistencia técnica para el fortalecimiento y la modernización de los servicios de inspección del trabajo y de la capacidad de los países de promover el cumplimiento de la legislación laboral.

A diferencia de las actividades en otros países (con nivel de desarrollo orgánico de la inspección

diferente), el proyecto en Brasil apoyó la concepción de formas innovadoras de fiscalización con una mirada preventiva, y de diálogo con otros actores. Esta perspectiva de empleos verdes facilitada por la OIT, se alineó con los objetivos de la nueva metodología de trabajo de la inspección laboral.

El estado de Mato Grosso – localizado en la región Centro-Oeste del país²⁵ – fue seleccionado para la ejecución de un proyecto piloto de empleos verdes e inspección del trabajo. En agosto de 2008, el estado lanzó la Agenda Estatal Trabajo Decente, la segunda experiencia sub-nacional de construcción de una agenda de trabajo decente. La Agenda demuestra el compromiso del estado, más específicamente de la Superintendencia de Trabajo y Empleo (órgano del Ministerio del Trabajo en el estado) de otorgar un enfoque descentralizado para la promoción del trabajo decente.

Además de haberse apropiado positivamente del concepto del trabajo decente, Mato Grosso también ha demostrado estar comprometido con el desarrollo

sostenible. Por ser uno de los territorios más grandes del país (con 903.357 km²), pero también uno de los menos poblados (solo 2,6 hab/km²), el Estado ha sido vulnerable a procesos migratorios para la explotación de los recursos naturales y de mano de obra barata proveniente de otros estados. El compromiso de la fiscalización local con la erradicación del trabajo forzoso, por ejemplo, hace que los inspectores también sean más sensibles al tema de la deforestación y al de trabajos que no son ni decentes ni verdes.

Además de lo expuesto, el Estado también será una de las sedes para el mundial de fútbol de 2014, lo que significa una intensificación en los procesos migratorios de mano de obra hacia Mato Grosso, un aumento en construcciones, y un papel aun más importante que debe ser ejercido por los inspectores y las inspectoras del trabajo.

El proceso de desarrollo del curso de sensibilización fue realizado con el apoyo principalmente de la Superintendencia del Trabajo y Empleo de Mato Grosso (SRTE/MT) y de la Secretaria de Inspección del Trabajo. Igualmente importante, fue la participación del Sindicato Nacional de Inspectores del Trabajo (SINAIT) – que ya había apoyado a la OIT en la construcción de la cartilla del trabajo forestal – y que jugó un papel de apoyo fundamental a la iniciativa, participando activamente en todo el proceso.

24 La cartilla fue realizada con base en el informe “La dimensión social y laboral de los cambios en las industrias de la silvicultura y de la madera.” de la Organización Internacional del Trabajo, *Informe TMFWI/2001*.

25 Mato Grosso hace frontera con otros seis estados y con Bolivia. Su capital es Cuiabá, conocida como el corazón de Sur América, ya que el centro geodésico del continente se encuentra allí. Al norte de su territorio está la Amazonía y la zona de bosque que ocupa 47% del estado, el cerrado ocupa 39% y los campos 14%. El estado tiene una de las poblaciones indígenas más numerosas del país.

4. Desarrollo y productos

El curso de sensibilización “**Empleos Verdes e Inspección del Trabajo – Una nueva mirada para la promoción del trabajo decente**” consistió en desarrollar una capacitación para concienciar a los inspectores del trabajo sobre el concepto de empleos verdes y trabajo decente, otorgándoles las herramientas para identificar cuándo un empleo verde no es decente – y así poder aplicar las debidas sanciones – y cuándo un trabajo aparentemente decente no es verde – para que la información llegue a los órganos competentes.

Algunas de las preguntas claves que sirvieron de hilo conductor para el curso incluyeron:

¿Cuáles son los principales problemas que la inspección del trabajo enfrenta para conseguir un trabajo decente que sea verde?

¿Cómo puede la fiscalización contribuir para hacer efectiva las condiciones plenas de trabajo, salud y seguridad, a través de una mirada de empleos verdes?

¿Cómo contribuye el empleo verde para la realización de una fiscalización innovadora?

Los objetivos específicos de la capacitación incluyeron elementos de prevención y de represión, a saber:

- *Concienciar* al inspector y a la inspectora sobre empleos verdes y trabajo decente en el ámbito de la inspección del trabajo;
- Analizar elementos de fiscalización en donde existe una *intersección* entre el medioambiente y el mundo del trabajo.
- Explorar prácticas de inspección *pedagógicas* y *preventivas* que incluyan la responsabilidad socio-ambiental de las empresas.
- Desarrollar un enfoque holístico que abra la *posibilidad de innovación en el sector* – por ejemplo, la fluidez en el intercambio de informaciones.

Foto cortesía: [bbcworldservice](#)



Los temas desarrollados a lo largo del curso fueron divididos en tres módulos:

Módulo I – Medioambiente y Desarrollo Sostenible – el primer módulo trató de los conceptos específicos relativos al medio ambiente, desarrollo sostenible, y los principales problemas ambientales de hoy en día. Además, se expuso cómo la administración pública estructura sus entidades medioambientales con la idea de fondo de que conocer de cerca esta estructura es fundamental para un posible trabajo coordinado.

Módulo II – Trabajo y Medioambiente – el segundo módulo trató de la interacción trabajo/medioambiente, el papel de los trabajadores en la construcción de una sociedad sostenible y la interconexión entre la seguridad y la salud ocupacional con el medioambiente. En conclusión al módulo, se examinaron los empleos verdes y el trabajo decente como el doble desafío para la sostenibilidad.

Módulo III – La inspección del trabajo y el desafío de la sostenibilidad: la promoción del trabajo decente y de la protección ambiental – el tercer módulo trató del papel del inspector en la promoción de los empleos verdes, de la integración con otros actores para propósitos como compartir información, y realización de un estudio para ver cómo se pueden operacionalizar los conceptos en la práctica.

Foto cortesía: brasilby3

A lo largo del curso, los participantes también trabajaron en un proyecto final **La Inspección del trabajo y los empleos verdes: la importancia de la actuación de los inspectores en la promoción de la conservación del medio ambiente de la construcción civil.**

El curso fue dividido en tres etapas presenciales:

Etapa I (05 y 06 de agosto de 2010): La primera etapa consistió en una conferencia abierta al público “Empleos Verdes: el trabajo decente para un desarrollo sostenible” que tuvo como objetivo introducir el tema de los empleos verdes. Participaron además de los inspectores, entidades del gobierno local, empleadores y trabajadores. El segundo día consistió en talleres con los inspectores del trabajo exclusivamente para explorar formas de cómo aplicar la perspectiva de los empleos verdes en el cotidiano de la inspección. La primera etapa sirvió para introducir en la agenda el tema de los empleos verdes y su importancia en el mundo de hoy.

Etapa II (22 a 24 de septiembre; 20 a 22 de octubre de 2010): Los inspectores interesados continuaron en el curso durante estos dos meses en donde los tres módulos fueron desarrollados. Además, esta etapa contó con la presencia de dos directores del Sindicato de Inspectores del Trabajo (SINAIT) y del Superintendente de Mato Grosso.

Etapa III (16 de noviembre de 2010): La última parte del curso fue un evento de conclusión y evaluación del proceso en donde los inspectores presentaron su trabajo final en el sector de la construcción civil.

5. El ambiente interno y externo del trabajo como parte de un todo: análisis de la experiencia

A través de esta experiencia fue posible estudiar la fiscalización en un papel dialéctico entre la acción preventiva versus la acción reactiva, y el papel de orientador versus el papel de fiscalizador. La perspectiva de los empleos verdes ayuda a lograr una reflexión sobre los procesos de trabajo, el modelo de evaluación de los inspectores y los indicadores relevantes para poder medir las transformaciones

cualitativas de las condiciones de trabajo de determinada actividad. La experiencia también demostró que a pesar de que el concepto de empleos verdes puede ser relativamente nuevo, algunas de las prácticas, si se desarrollan por la inspección, pueden ser calificadas como conducentes a la promoción de estos. No obstante, a través de esta experiencia se pudo comprobar que, una vez otorgado el rótulo de empleos verdes, se adquiere una percepción distinta con objetivos más claros para el inspector en el desarrollo de sus funciones.



Foto cortesía: freejpg.com.ar

4.1 El fundamento normativo

Un ejercicio que probó ser muy interesante, y sirvió como un primer paso para esta calificación, es la búsqueda de una fundamentación legal que permita basar el trabajo del inspector con esta perspectiva. El análisis normativo demostró que dentro de los instrumentos legales del país, existe una legitimación para la actuación del (de la) inspector(a) en la generación de empleos verdes. Por ejemplo, en el artículo 170 de la Constitución Federal de la República, se estipula que “el orden económico, fundado en la valorización del trabajo humano y en la libre iniciativa, tiene por finalidad asegurar a todos la existencia digna, de acuerdo a los dictámenes de la justicia social observando los siguientes principios: la defensa al medio ambiente, incluso mediante el tratamiento diferenciado con respecto al impacto ambiental de los productos y servicios y de sus procesos de elaboración y la búsqueda del pleno empleo, entre otros.” El Artículo 225 es aun más explícito, determinando que le incumbe al Poder Público “colaborar en la protección del medio ambiente, en él comprendido también el medio ambiente del trabajo”.

Por el lado ambiental, existen normativas que exigen una actuación integrada de los poderes públicos para la preservación del medio ambiente y que poseen directamente el potencial para la implementación del trabajo decente. Por ejemplo, la Resolución no. 1 de 23/01/1986 del Consejo Nacional del Medioambiente, Sección 1:

“Se considera impacto ambiental a cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas y biológicas del medio ambiente, causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas que directa o indirectamente afectan la salud y la seguridad y el bienestar de la población, las condiciones estoicas y sanitarias del medio ambiente.”

Otro ejemplo es la Política Nacional de Medio Ambiente (Ley 6.938, de 31 de agosto de 1981) que en su artículo 2 señala que el objetivo de dicha política es “la preservación, mejora y recuperación de la calidad ambiental propicia a la vida, en vistas a asegurar, en el país, condiciones de desarrollo socio-económico, a los intereses de la seguridad nacional y la protección de la dignidad de la vida humana”.

Por el lado laboral, los artículos 154 a 200 de la Consolidación de Leyes del Trabajo tratan sobre elementos directamente correlacionados con el medioambiente, por ejemplo, la seguridad y salud del trabajador, actividades insalubres o peligrosas, instalaciones eléctricas, comodidad térmica, edificaciones y equipos de prevención individual, entre otros. El artículo 160 especifica la necesidad de una inspección previa dándole a la inspección del trabajo las herramientas para analizar todas las dimensiones de una empresa que está siendo instalada.



Foto cortesía: Bread for the World

Estos instrumentos legales indican que todos los impactos al medio ambiente de trabajo están en el ámbito de la inspección, legitimando su actuación en el sentido de promover los empleos verdes y sirviendo como una herramienta para la efectiva implementación de lo que estipula la Constitución Federal (de Arruda, Michiles y Silva, 2010).

4.2 La seguridad y la salud en el trabajo

Parte de la sección del curso en octubre (etapa II) trató a fondo el tema de la seguridad y salud del trabajo (SST) en los empleos verdes. La SST es claramente uno de los vínculos más directos de la inspección con la calidad ambiental. Esta relación estre-

cha es evidente: cuando existe un trabajo que implica la degradación ambiental, es común que también exista un riesgo para la salud del trabajador, comprometiendo así los principios del trabajo decente. Algunos ejemplos son los tóxicos utilizados en la monocultura y en plantaciones, así como el mercurio utilizado en algunas minas.

El planteamiento tradicional del inspector en relación a la seguridad y salud en el trabajo, se limitaba al cumplimiento de las normas o reglamentaciones específicas para que los empleadores cumplieran con las exigencias mínimas. Hoy en día, existe una visión más holística que tiene un enfoque sistémico y que proporciona mejoras continuadas. Así el tema de la SST se integra a otras funciones empresariales, como señal que el objetivo ya no es solamente evitar accidentes sino también la promoción de la salud y la seguridad del trabajador y de la población del entorno. En este sentido, los inspectores del trabajo deben trabajar junto con la industria para mejorar la cultura de seguridad y de prevención de accidentes (Casale y Sivananthiran, 2010) y tienen que inevitablemente analizar las condiciones ambientales que rodean a los trabajadores.

Algunos de los requisitos básicos de las normas internacionales sobre seguridad y salud en el trabajo estipulan que los empleadores deben tomar las medidas necesarias para garantizar que, sus locales de trabajo, máquinas, equipos y procesos sean seguros y no impliquen riesgos para la salud y seguridad de los trabajadores. Este es el caso del Convenio núm. 81, que en su artículo 13 establece que los inspectores y las inspectoras del trabajo tienen las facultades para tomar medidas con el objetivo de eliminar los problemas observados en los métodos de trabajo que sean un peligro para la seguridad y la salud del trabajador. Así mismo, el convenio núm. 129 en su artículo 17 señala que la inspección debe hacer el control preventivo de nuevas instalaciones, materiales o sustancias y de nuevos procedimientos de manipulación o de transformación de productos que puedan constituir un peligro para la salud y la seguridad del trabajador. Además el Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores (1981) trata de la importancia de que el empleador mantenga condiciones de trabajo adecuadas. Por último, el Convenio núm. 148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones) (1977) y el Convenio núm. 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo (2006) hacen explícito el vínculo entre la seguridad y salud del trabajador y el medio ambiente del trabajo.

En Brasil, la inspección del trabajo en temas de seguridad y salud tiene por objetivo principal prevenir riesgos en la salud de la población

trabajadora, lo que se realiza a través de la adopción por parte de los empleadores de medidas de mejora del ambiente laboral, de los procesos y de la organización del trabajo. Desde esa perspectiva, se emprende la elaboración de una reglamentación dinámica, denominada Normas Reguladoras (NR) para la seguridad y la salud de los trabajadores. El proceso de creación/ revisión de las NR es efectuado por intermedio de la Comisión Tripartita Paritaria y Permanente (CTPP), coordinada por el Departamento de Seguridad y Salud en el Trabajo (DSST) de la SIT – también responsable de la supervisión de la fiscalización relacionada a la seguridad y salud. La legislación brasileña prevé además la posibilidad de imposición de embargo e interdicción, en casos en que el trabajador esté expuesto a condiciones de grave e inminente riesgo a la salud o a su integridad física (OIT, 2010a).

Existen en la actualidad 34 NR en Brasil. Algunas de ellas, directamente relacionadas con los empleos verdes son: la NR 2 sobre Inspección Previa; la NR 5 sobre la Comisión Interna de Prevención de Accidentes; la NR7 sobre el Programa de Control Médico de Salud Ocupacional; la NR 10 sobre Seguridad en Instalaciones y Servicios de Electricidad; la NR 15 sobre Actividades y Operaciones Insalubres; y la NR 24 sobre Condiciones Sanitarias y Comodidad en los Locales de Trabajo. Otras NR son directamente relacionadas con sectores con alto potencial de generación de empleos verdes, por ejemplo la NR 31 de Seguridad y Salud en el Trabajo en la Agricultura, Pecuaria, Silvicultura, Exploración Forestal y Acuicultura, la

NR 18 sobre Construcción Civil y actividades correlata y la NR 25 sobre Residuos Industriales.

La NR 9 sobre Programa de Prevención de Riesgos Ambientales, tiene el objetivo de establecer parámetros mínimos y directrices generales que deben ser observadas a través de la anticipación, el reconocimiento, evaluación y control de los riesgos en el ambiente de trabajo, de forma que se pueda garantizar la preservación de la salud y de la integridad de los trabajadores, y la protección del medioambiente y de los recursos naturales.

A través de este análisis sobre la relación entre la SST y el medio ambiente, además del conocimiento de la legislación ambiental y de cómo la legislación laboral explora el vínculo con el medio ambiente, se pudo llegar a la conclusión de la importancia de que mejorando el ambiente externo de trabajo se puede mejorar el ambiente interno y las condiciones de los trabajadores (y viceversa). Una conclusión importante que surgió en el curso, en este sentido, es la necesidad de explorar los empleos verdes con enfoques en sectores específicos, el análisis de procesos específicos de producción de ciertos sectores y la adaptación de un *check-list* práctico de verificación sectorial que abraque de manera integrada el tema medioambiental. En este sentido, la percepción de problemas u obstáculos recurrentes dentro de un sector y la generación de propuestas propositivas sobre la forma de modificar esta realidad deben incorporar una visión complementaria de temas ambientales y laborales.

4.3 La actuación de los inspectores en la promoción de la conservación del medio ambiente de la construcción civil

El trabajo final “La inspección del trabajo y los empleos verdes. La importancia de la actuación de los inspectores en la promoción de la conservación del medio ambiente de la construcción civil” tenía por objetivo analizar formas de aplicar procedimientos para lograr un medio ambiente de trabajo sostenible que conciliara los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo que lleven a la generación de empleos. El análisis global de la problemática y del papel del inspector fue complementado con un estudio de caso local para demostrar, de manera simple y directa, la necesidad de que el inspector del trabajo integre en sus funciones diarias la problemática del desecho irregular de residuos sólidos en la construcción civil en las ciudades de Cuiabá (la capital) y Várzea Grande en el estado de Mato Grosso.

Existen dos temas de fondo que llevaron a la selección de este sector para el trabajo final. Por un lado, la construcción civil es una actividad económica y productiva fundamental, y con alto potencial para reducir las emisiones de gas carbono, haciendo necesaria la adopción de un padrón de construcción sostenible (PNUMA, OIT, CSI, OIE, 2008). En Brasil, el sector emplea cerca de un millón de trabajadores; de los cuales, 391.653 están en empresas con más de cien empleados. Solo en la construcción de edificios, existen cerca de 750 mil empleados formales en todo el país (MTE, 2010).



Foto cortesía: freejpg.com.ar



Por otro lado, la construcción, de edificios particularmente, es responsable del 30%-40% de todo el uso de energía, emisiones de gases de efecto invernadero y generación de desechos, además de ser un sector de alta demanda de recursos naturales, agua, energía, insumos industrializados, residuos y servicios de transportes (PNUMA, OIT, CSI, OIE, 2008). El impacto ambiental causado por los residuos de la construcción civil incluyen: la degradación de áreas de manantiales y de protección permanente; la proliferación de agentes transmisores de enfermedades y la obstrucción de ríos.

Existe también un alto grado de contratos temporales, tercerización de actividades principales, que resultan en un cuadro profesional permanente muy inferior a la fuerza de trabajo necesaria. Estas contrataciones irregulares, generan un gran índice de informalidad, resultando en un alto nivel de accidentes y falta de preparo profesional (de Arruda, Michiles, Silva, 2010).

Por ser uno de los segmentos centrales de la economía, conocido por irregularidades contractuales y problemas de salud y seguridad en el trabajo, la acción de la inspección es fundamental para fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral, del contrato de trabajo, de la jornada, y recibir las denuncias de los sindicatos y de otras entidades. En Brasil, durante el 2003 y agosto de 2010, se registraron 2.229 accidentes graves y fatales en esa actividad y los inspectores

Foto cortesía: freejpg.com.ar

embargaron o paralizaron 17.535 empresas como medida de prevención en situaciones de grave e inminente riesgo al trabajador. Durante el mismo periodo, fueron establecidas 57.688 actas de infracción en relación a la inobservancia de procedimientos para la seguridad y la salud del trabajo en el sector (MTE, 2010).

Frente a estas cifras, la inspección de trabajo percibe la necesidad de complementar la estrategia sancionadora, con una de diálogo y coordinación con otros actores del sector para el desarrollo de los trabajos y una mejor planificación de las acciones fiscales, tales como organizaciones de empleadores, órganos de fiscalización medioambiental, y las secretarías del estado del medioambiente. Con esto, la fiscalización puede abordar los problemas recurrentes desde la raíz promoviendo un cambio en la cultura de la seguridad y salud del trabajo en el sector.

En términos de otros organismos de gobierno, los inspectores del trabajo en Mato Grosso, sugirieron que podrían tener un papel importante que jugar a través de su perspectiva laboral en el “Plan Integrado de Gestión Sostenible de los Residuos de la Construcción Civil y de Residuos Voluminosos”, ejecutado por la Secretaría Municipal de Medio Ambiente y Desarrollo Urbano y que tiene el objetivo de otorgar un destino adecuado de los residuos sólidos en la municipalidad, protegiendo del desecho irregular al medioambiente. Este es un tema importante ya que en Cuiabá, la producción media mensual desechada en las obras es de 12 mil metros cúbicos; en junio de 2010, las empresas responsables por el transporte de estos solo entregaron 400 metros cúbicos, o sea 3%, para la empresa de reciclaje de este material en la ciudad (de Arruda, Michiles, Silva, 2010).

Además de la coordinación intergubernamental, la inspección debe contribuir, mediante su papel de asesor laboral, para que las empresas se comprometan a construir edificaciones verdes, que promuevan mejores instalaciones al igual que observar los procedimientos para aprovechar los re-

síduos de la construcción. Por el lado laboral, que se comprometan a contratar directamente a los trabajadores que realizan las actividades principales, asegurar el cumplimiento de contratos de servicios especializados y hacer cumplir las normas reguladoras para reducir los accidentes de trabajo e impacto ambiental negativo (de Arruda, Michiles, Silva, 2010).

En el estado de Mato Grosso, la inspección laboral ha trabajado para concientizar al empleador de su papel fundamental en la promoción de empleos verdes. Desde junio de 2010, un poco antes de empezar el curso de sensibilización, se formó un foro permanente tripartito de la Construcción Civil con el objetivo de promover el trabajo decente para los trabajadores del sector a través del intercambio de conocimiento entre los sectores público y privado, promoviendo la discusión y la orientación de los problemas laborales y de seguridad y salud en el trabajo. Algunos de los temas discutidos en el foro son los residuos y las relaciones contractuales.

Con el equilibrio entre lo normativo y lo práctico, y un momento para la aplicación de los conocimientos a un caso concreto, fue posible vislumbrar cómo la inspección puede y debe jugar un papel en la promoción de una economía verde. Sin saberlo al principio, la discusión que estaba teniendo la inspección de Mato Grosso en el foro sectorial de la construcción civil sobre residuos y formalización entre otros temas, era una discusión sobre empleos verdes. Sin embargo, esa percepción llegó solamente con la realización del curso, que entregó herramientas a la inspección para “rotular” el trabajo ya existente. Esto permitió que la inspección tuviera una visión más holística: percibiendo el cumplimiento de la legislación laboral y ambiental como parte de un todo, contribuyendo así a un objetivo más estratégico de empleos verdes. Además, la existencia del foro, permitió que el estudio de caso en el sector pudiese ser llevado y utilizado en la realidad de la inspección.

6. Conclusiones: sostenibilidad y posibilidades futuras

El hecho que Mato Grosso ya contara con una Agenda de Trabajo Decente en el estado, y el tener una cultura de diálogo tripartito en distintos sectores con un alto potencial de generación de empleos verdes, han constituido los puntos fundamentales que posibilitaron el desarrollo de esta iniciativa, a pesar del corto tiempo hábil existente para su implementación (de agosto a noviembre de 2010). La introducción de este importante vínculo de empleos verdes en el trabajo cotidiano de los inspectores y las inspectoras del trabajo probó ser una manera importante de fortalecer el enfoque sectorial del trabajo del inspector. Por haber sido una primera experiencia a nivel mundial, y por existir muy poco material que vincule estos dos asuntos, todavía es necesaria una revisión de los módulos y nuevas aplicaciones de éste, para que sea de real utilidad para los inspectores del trabajo no solo en Brasil sino también en el resto del mundo.

El estado de Mato Grosso, a través de su Superintendencia, le dará continuidad por medio del desarrollo de una cartilla para la construcción civil (en la misma línea de la cartilla del trabajo en el sector forestal) basada en el trabajo final que realizaron, e introducirá a los empleos verdes en el foro de la construcción civil – instancia tripartita en el estado en donde los inspectores del trabajo participan activamente. Se espera que la SRTE continúe explorando el concepto de empleos verdes a través de otros foros locales y fortaleciendo el rol de prevención de la inspección del trabajo. Así, los empleos verdes pueden transformarse en parte integral para la operacionalización de la Agenda Estadual de Trabajo Decente de Mato Grosso.

Vale notar, que a pesar del enfoque en los inspectores del trabajo, este curso de sensibilización ciertamente podría servir para que los inspectores ambientales también conozcan la importancia del lado laboral de ciertas actividades. Las empresas de gestión responsables en la administración del centro de trabajo que contribuyen para la economía verde y los trabajadores de estos sectores podrían ser otros de los segmentos de la población interesados en este tipo de capacitación (con las debidas adaptaciones).

Algunas de las principales *conclusiones* que se pudo elucidar de la experiencia de empleos verdes e inspección en Mato Grosso fueron:

- La perspectiva de empleos verdes puede contribuir para la modernización de la inspección del trabajo a través de la **innovación** que permite cambios en prácticas ya existentes y de la búsqueda de **soluciones sostenibles** para problemas complejos en algunos sectores (valorando el diálogo, la negociación, y la colaboración entre distintas entidades).
- El papel fundamental del inspector en los empleos verdes es garantizar que **el desarrollo sostenible tome en cuenta el ámbito laboral** para que la economía verde siga en su plenitud los ideales del trabajo decente. Este papel puede ser desarrollado tanto en el ámbito de las acciones fiscales como de la elaboración de políticas públicas.
- Es importante que la inspección del trabajo coopere con otros servicios gubernamentales e instituciones públicas o privadas que ejercen actividades análogas. Los procesos internos de diferentes instituciones pueden ser diferentes, sin embargo, la colaboración entre ellas es un objetivo que se debe buscar. En el caso de la **inspección laboral y de la fiscalización ambiental**, como son instituciones en donde no existe una cultura de colaboración mutua, la sensibilización sobre los empleos verdes debe seguir caminos paralelos para que en un segundo momento se puedan encontrar puntos de convergencia y de colaboración entre ellas. No se trata de realizar inspecciones conjuntas necesariamente, pero de abrir un canal para el diálogo constante. Por otro lado, la colaboración interinstitucional es parte de las obligaciones del Convenio núm. 81.

- Existe una gran variedad de datos, información y estudios relativos al mundo del trabajo de otras instituciones, cuya comunicación a las estructuras de la inspección del trabajo debería ser sistematizada (OIT, 2006). La interlocución con las entidades de fiscalización ambiental y el **intercambio de base de datos y sistemas y monitoreo por satélite puede ser un importante insumo para el servicio de “inteligencia” de la inspección laboral.**
- En su **papel de orientación y de prevención**, el inspector puede usar el argumento del desarrollo sostenible y de los empleos verdes con la empresa como un gancho importante y una manera de informar y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre cómo cumplir las disposiciones legales pertinentes.

Tomando en consideración las conclusiones expuestas anteriormente, algunas *propuestas* para el futuro desarrollo de las actividades de inspección en los empleos verdes consisten en:

Primeramente, como herramienta concreta para la inspección, se propone la posibilidad de establecer un acta de infracción tomando en consideración los empleos verdes mediante la inclusión de una *enmienda* en el libro guía de la fiscalización (*Ementário*, en portugués). Por ejemplo, en el caso de los empleos verdes, una posible redacción, propuesta por los inspectores que participaron del curso sería: **“Mantener trabajadores laborando en inobservancia a las normas que aseguran la protección del trabajador en un medioambiente de trabajo sostenible.”**

En segundo lugar, se propone que en los ejercicios de **planificación sectorial** que desarrolla la inspección, se tome en cuenta la perspectiva de empleos verdes, garantizando que las particularidades de cada sector sean tomadas en consideración (por ejemplo, el desarrollo de un check-list específico.)



Foto cortesía: freejpg.com.ar

En tercer lugar, es importante que los inspectores y las inspectoras tengan un marco de trabajo para la promoción de los empleos verdes. Por lo tanto, se propone que el órgano central, la Secretaría de Inspección del Trabajo, explore la posibilidad de **elaborar instrumentos que incentiven la actuación de la fiscalización del trabajo para la generación de empleos verdes y así contribuir para llevar la experiencia a un nivel más sistemático de la inspección.**

Finalmente, se propone el **desarrollo de un programa nacional de empleos verdes**, en donde la inspección del trabajo participe con la perspectiva laboral, de las condiciones en el lugar de trabajo, de la seguridad y salud del trabajador y del medioambiente del trabajo, y que los órganos de fiscalización ambiental, complementen esta visión con una perspectiva de desarrollo sostenible.

Estas propuestas sin duda serían un complemento importante a la experiencia vivida en Mato Grosso y contribuirían para su sostenibilidad. Además, es posible que también sean de gran utilidad en algunas otras prácticas que se están consolidando en la actualidad en donde el vínculo con los empleos verdes es claro. Por ejemplo, en el sector forestal, los trabajadores representan el elemento más débil de la cadena productiva. Ellas y ellos son sometidos a condiciones precarias y hasta ilegales de trabajo (jornadas excesivas, falta de seguridad en las actividades desarrolladas, falta de libertad de ir y venir, etc.). La deforestación ilegal se realiza casi siempre por estos trabajadores. El combate a este tipo ilegal de empleos en áreas de deforestación por la inspección del trabajo, que ha tenido reconocimiento internacional, es un ejemplo claro que contribuye también para la promoción de los empleos verdes y que podría ser fortalecida aún más mediante una mayor coordinación con la fiscalización ambiental. Una perspectiva complementaria de empleos verdes fortalece el combate al trabajo forzoso y degradante a través de una represalia también al crimen ambiental.

En el sector marítimo, específicamente en la pesca, también se encuentran buenas prácticas que vinculan el medioambiente con la inspección del trabajo. Por ejemplo, en coordinación con el Ministerio de la Pesca (MP), que posee la competencia general de regulación de la actividad, la inspección del trabajo utiliza la lista general de todas las embarcaciones habilitadas para la pesca al igual que la lista del programa de subsidios para la compra del diesel, para identificar las embarcaciones a inspeccionar. Existe una convergencia de intereses entre la inspección del trabajo y el MP, pues este ministerio participa en la fiscalización de barcos clandestinos, que son los grandes responsables por la pesca predatoria que causa perjuicio en el mantenimiento de los estoques pesqueros. Con el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) la inspección del trabajo coordina sus acciones utilizando un sistema avanzado de monitoreo remoto desarrollado por el MMA, el Programa Nacional de Rastreo de Embarcaciones Pesqueras por Satélite (PREPS). Este sistema permite el monitoreo en tiempo real de la localización de embarcaciones de mayor porte que realizan la pesca industrial y comercial (OIT, 2010b).

Existe un claro aumento en la sensibilización de los gobiernos y de la sociedad sobre temas socio-ambientales. Igualmente, en los mercados competitivos actuales, cada vez más empresas del sector privado toman conciencia de que promover cambios en el comportamiento de consumo y de producción, mostrando ser una organización responsable, tanto social como ambientalmente, es una ventaja decisiva (OIT, 2001). Por tratarse de una realidad común internacionalmente el contenido, las discusiones conceptuales y la aplicación de esta experiencia podría ser de gran utilidad en otros países en el ámbito de la cooperación Sur-Sur, aunque los modelos de inspección laboral sean distintos. La presentación de esta experiencia en el Seminario Internacional de Buenas Prácticas de la Inspección del Trabajo, realizado en Brasilia entre el 6 al 8 de diciembre de 2010, fue una primera oportunidad de compartir con otros 14 países los logros y lecciones aprendidas de la experiencia.

En esa relación estrecha entre los empleos verdes y el trabajo decente, es incuestionable el papel fundamental de la inspección del trabajo como complemento necesario a la fiscalización ambiental. Solo así se podrá asegurar que los empleos que son verdes sean decente y viceversa. Una acción coordinada puede expandir la capacidad y eficiencia de las instituciones que realizan estas dos fiscalizaciones para la solución de problemas complejos mediante la adaptación rápida de las condiciones externas de trabajo, sin tomar atribuciones que no les corresponden. Los inspectores que desarrollan proyectos en sectores y actividades económicas o problemas específicos, podrán encontrar en el concepto de empleos verdes un importante aliado para su trabajo. La experiencia aquí descrita constituye solo un primer paso para concienciar al inspector o inspectora para que pueda aplicar el concepto de empleos verdes en su labor cotidiana y hacer la diferencia para garantizar una economía verde con un trabajo decente en su plenitud.

Foto cortesía: freejpg.com.ar

Referencias

CASALE, GUISEPPE AND SIVANANTHIRAN, ALAGANDRAM, (2010). *The Fundamentals of Labour Administration*, ILO, Geneva.

CEPAL/OIT, (2010). "Empleos verdes para un desarrollo sostenible con trabajo decente en América Latina y el Caribe", *Boletín CEPAL / OIT Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 4, diciembre.

DE ARRUDA, VALDINEY, MICHILES, FRANCIMARY Y SILVA, NORMA, (2010). "La Inspección del trabajo y los empleos verde: la importancia de la actuación de los inspectores en la promoción de la conservación del medio ambiente de la construcción civil", Proyecto Final del Curso *Empleos Verdes e Inspección del Trabajo. Una nueva mirada para la promoción del trabajo decente*, noviembre, no publicado, original en portugués.

MINISTERIO DEL TRABAJO Y EMPLEO (MTE), (2010). "MTE realizou mais de 200 mil fiscalizações na construção civil desde 2003", Ministerio do trabalho e Emprego, Brasília, 21/11/2010, disponível em: <http://www.mte.gov.br/sgcnoticia.asp?IdConteudoNoticia=7488&PalavraChave=construção civil, saúde e segurança>

MUÇOUÇAH, PAULO SÉRGIO, (2009). *Empregos Verdes no Brasil: quantos são, onde estão e como evoluirão nos próximos anos*, Organização Internacional do Trabalho Brasil.

(2010). "O PROGRAMA EMPREGOS VERDES DA OIT: TRABALHO DECENTE COM BAIXAS EMISSÕES DE CARBONO", apresentação realizada no Seminário Internacional de Boas Práticas da Inspeção do Trabalho, Brasília, 07 de dezembro.

PNUMA, OIT, CSI, OIE, (2008). "Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono: mensajes normativos y principales conclusiones para los responsables de la toma de decisiones".

OIT, (2001). "La dimensión social y laboral de los cambios en las industrias de la silvicultura y de la madera", *Informe TMFWI/2001*.

(2006). "Estudio general relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y

transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133)", *Informe III (Parte 1B), de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. 93ª Conferencia Internacional del Trabajo*.

(2009). "Cartilha sobre o trabalho florestal", Organização Internacional do Trabalho, Brasília, Brasil.

(2010a). "Las Buenas Prácticas de la Inspección del Trabajo en Brasil: La inspección del trabajo en Brasil: Por la Promoción del Trabajo Decente", Organización Internacional del Trabajo; Brasília, Brasil

(2010b). "Las Buenas Prácticas de la Inspección del Trabajo en Brasil: El Sector Marítimo." Organización Internacional del Trabajo; Brasília, Brasil

PIRES, ROBERTO ROCHA C., (2010). "Flexibilidad, Consistencia e Impactos en la Gestión del Desempeño Burocrático: Subsidios para una nueva sistemática de control y evaluación del desempeño de la inspección del trabajo en Brasil", *Documento de trabajo*, IPEA/OIT/SIT.



Desarrollo sustentable, empleos verdes y trabajo decente

Jesús García Jiménez

Responsable de actividades para los trabajadores de América Latina y el Caribe, ACTRAV - CIF-OIT²⁶

Resumen

Desde su primera concepción, la noción de “desarrollo sostenible” se ha ido institucionalizando y completando progresivamente, desde una visión enfocada en asegurar la satisfacción de las necesidades de las presentes y futuras generaciones, hasta la integración de las esferas social, ambiental, económica y política, consideradas interdependientes entre sí. Los “empleos verdes y decente” son esenciales para su comprensión práctica.

Todas estas esferas están vinculadas con el objetivo de promover el trabajo decente que constituye el mandato de la OIT, de tal forma que el trabajo Decente es condición necesaria del Desarrollo Sustentable: de hecho, el alcance de los cuatro objetivos estratégicos del trabajo decente (acceso al empleo, garantía de derechos laborales, diálogo y protección social) contribuye con la consecución del desarrollo sustentable en la medida en

que promueve la justicia social y distributiva, permite superar la pobreza, impulsa la igualdad, provee condiciones de vida dignas, y alienta la democracia participativa.

Palabras clave: Desarrollo Sustentable, Trabajo Decente, OIT, empleos verdes, derechos ambientales, Normas Internacionales del Trabajo.

1. Introducción

El término “**desarrollo sostenible**” fue formalizado por primera vez en el documento conocido como informe Brundtland (1987), fruto de los trabajos de la Comisión Mundial de Medio ambiente y **se definió como aquel desarrollo que busca satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades.**

El término fue reconocido en la Cumbre de la Tierra de Río de 1992, como su tercer principio y se impuso desde ese momento como marco conceptual en el que se integraban el desarrollo económico y social dentro de los límites medioambientales. Naciones Unidas lo institucionalizó en la llamada Comisión de Desarrollo Sostenible (CSD), que fue establecida en 1992 para dar efectivo seguimiento a la Cumbre de la Tierra. Por otro lado, y de un modo operativo, el desarrollo sostenible se definió como aquél que integraba tres pilares, el económico, el social y el medioambiental y, de este modo, se ha mantenido vigente hasta la actualidad²⁷.

²⁶ http://actrav.itsilo.org/index_es.php?PageID=1

²⁷ La división e integración de los tres pilares está plenamente superada hoy en día, actualmente se utilizan otros marcos que demuestran mejor la integración de las diferentes facetas, y la incorporación de otras adicionales como la tecnológica o la política.

Foto cortesía: greenforall



Desde entonces el desarrollo sostenible ha sido un concepto muy interesante de análisis que se ha trasladado cada vez a más esferas, incluyendo incluso la comunicación de las empresas, sobre todo de las grandes empresas o multinacionales.

El desarrollo sustentable se define no solo por el objetivo de asegurar la satisfacción de las necesidades de las presentes y futuras generaciones, sino por su fin último de garantizar condiciones de vida digna para todas las personas, basado en la justicia social, el acceso a los bienes naturales, la equidad distributiva, la igualdad, el respeto por el medio ambiente, etc. **Esto implica la integración de diferentes esferas interdependientes entre sí y que se refuerzan mutuamente: esfera social, ambiental, económica y política.**

Todas estas esferas están vinculadas con el mandato de la OIT. El desarrollo social no puede existir sin democracia. El sustento de la participación ciudadana está en el reconocimiento de los derechos humanos que dignifican a la persona no sólo en la esfera individual sino también en la esfera colectiva. Los convenios fundamentales sobre libertad sindical y negociación colectiva de la OIT, es decir, los Convenios núms. 87 y 98 son esenciales para un desarrollo democrático ya que otorgan derechos de titularidad individual a los/as trabajadores/as y, colectiva, a las organizaciones sindicales. Tanto la libertad sindical como la negociación colectiva son indicadores de desarrollo político sustentable con democracia y fortalecen la cohesión social y el Estado de Derecho.

El desarrollo económico y social no puede existir sin Trabajo Decente. La Declaración del 2008 de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa recuerda a los países miembros de poner en práctica el mandato constitucional de la OIT, en particular, mediante las normas internacionales del trabajo, y colocar al empleo pleno, productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales con los cuatro objetivos estratégicos que son de igual importancia.

La esfera medioambiental hoy en día hace parte de la agenda de la OIT. El Pacto Mundial para el empleo menciona expresamente la importancia de transformar la economía hacia actividades con baja emisión de carbono y

que sean respetuosas del medio ambiente de forma que ayude a acelerar la recuperación del empleo, reducir las brechas sociales y apoyar la realización de los objetivos de desarrollo y de hacer realidad el trabajo decente a lo largo de dicho proceso.

El abordaje de los temas medioambientales y de sustentabilidad, y su relación con el trabajo, no puede hacerse de manera fragmentada. En particular cuando, como ocurre en muchos países del Sur, el respeto de derechos sociales y laborales aún es materia pendiente y eje de muchas de las luchas actuales del movimiento sindical.

Se abre aquí un nuevo campo de disputa para los trabajadores organizados, que es el de la **ampliación de sus derechos ambientales, entendidos como el derecho a la información y a la participación en los temas medioambientales, desde el nivel de los puestos de trabajo hasta el de las políticas públicas**. Para esto, es necesario que, a través de la formación y el intercambio, las organizaciones sindicales mejoren su capacidad de intervención en la gestión ambiental de sus lugares de trabajo, en los procesos de diálogo y política ambiental, así como también promover una mayor integración de las cuestiones ambientales en los espacios bipartitos y tripartitos existentes.

Por ello, son dos las direcciones que tratamos de transitar: la que desde los puestos de trabajo y los espacios laborales se ayude a incorporar los límites medioam-

bientales de la producción y proponer un uso sustentable de los bienes naturales, y la que desde las políticas medioambientales se integren las dimensiones sociales y laborales, con la participación activa de los trabajadores y sus organizaciones.

2. El desarrollo sostenible según la OIT: el Programa de Trabajo Decente dentro del desarrollo sostenible y la importancia de los empleos verdes

El Trabajo Decente es condición necesaria del Desarrollo Sustentable. El equilibrio entre las dimensiones social, económica y ambiental que postula el desarrollo sustentable no puede existir si las personas no pueden ejercer su derecho a trabajar en condiciones dignas.

Desde el surgimiento del concepto de desarrollo sustentable, con un enfoque centrado fundamentalmente en la preservación de los recursos y la justicia intergeneracional, se han ido integrando paulatinamente las dimensiones sociales, que incluyen al trabajo decente como factor fundamental de la sustentabilidad.

En 2002, la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible realizada en Johannesburgo adoptaba el compromiso de promover “la integración de los tres componentes del desarrollo sostenible – desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente – como pilares que se refuerzan mutuamente” (Plan de Implementación de Johannesburgo, 2002).

Dicho así, la erradicación de la pobreza, la seguridad social y la justicia distributiva se constituyen en objetivos generales y requisitos indispensables del desarrollo sustentable, al mismo nivel que la modificación de las formas insustentables de producción y consumo, y la protección del medio ambiente.

El Director General de la OIT recalcaba en Johannesburgo la importancia de los acuerdos alcanzados y su contribución para avanzar en el objetivo de garantizar condiciones de trabajo dignas. El Plan de Implementación de Johannesburgo establece objetivos que están directamente vinculados con la idea del Trabajo Decente y, además, reconoce explícitamente la importancia del diálogo tripartito y de la “Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo” de la OIT para poder avanzar hacia la sustentabilidad.

Otro momento clave fue la Primera Asamblea Mundial de Sindicatos sobre Trabajo y Medioambiente

(WILL, Workers Initiative for a Lasting Legacy), realizada en Nairobi en 2006 bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con el apoyo de la OIT, la OMS y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOUSL), la Confederación Mundial del Trabajo (CMT), la Comisión Consultiva Sindical en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (TUAC) y la Fundación Internacional Laboral para el Desarrollo Sostenible (Sustainlabour)²⁸. En su Resolución, los representantes sindicales acordaron: “...El trabajo decente y estable es esencial para que las personas disfruten de unos medios de vida sostenibles: de ahí la necesidad de asumir los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio y de la Declaración y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo relativos a la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, mediante el fomento del empleo digno y la responsabilidad ambiental” (Resolución de la Asamblea de Sindicatos sobre Trabajo y Medio Ambiente, 2006).

28 <http://www.sustainlabour.org/>



Foto cortesía: freejpg.com.ar

Esta línea de trabajo se reforzó a partir de 2007. El contexto de ese año daba a la agenda medioambiental, fundamentalmente motivado por el crecimiento de la agenda climática, una importancia mayor en todos los ámbitos de actuaciones políticas y económicas. La certeza del cambio climático, el mejor conocimiento sobre sus consecuencias, y la necesidad de adoptar medidas para combatirlo suponen claros desafíos para el mundo del trabajo.

En la Introducción a la 96 Conferencia Internacional del Trabajo (CIT 96-2007), el Director General de la OIT planteaba que *“En la OIT necesitamos afianzar la visión del desarrollo sostenible como el paradigma de política absoluta dentro del cual el Programa de Trabajo Decente puede hacer su contribución fundamental al desarrollo”*.

Sobre esta contribución, remarcaba que *“La OIT puede dinamizar aún más la búsqueda de un enfoque plenamente integrado del desarrollo sostenible porque el lugar de trabajo reúne las dimensiones social, económica y medioambiental de manera indisoluble (...) para garantizar el avance del Programa de Trabajo Decente, tendremos que situarlo de manera más clara en un marco de desarrollo sostenible. Necesitamos más y mejores empleos, pero estos empleos deben ser sostenibles (...) de modo que conserven el planeta para las generaciones futuras, pero a la vez deben ser seguros para las trabajadoras y los trabajadores y para la comunidad”* (CIT 96-2007).

Los vínculos entre los objetivos sociales, económicos y ambientales son asumidos cada vez más de manera explícita por los distintos organismos internacionales. Así como la OIT reconoce la necesidad de situar la Agenda del Trabajo Decente en el marco del desarrollo sustentable, los procesos ambientales internacionales, en particular los de Cambio Climático y Químicos, y programas de Naciones Unidas como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), integran con creciente importancia las cuestiones laborales y sociales.

Es en este contexto en el que se inscribe la iniciativa conjunta “Empleos Verdes” del PNUMA, la OIT, la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la publicación en 2008 de su informe Empleos Verdes: hacia el trabajo decente en un mundo sostenible con bajas emisiones de carbono, realizado con el fin de arrojar algo de luz sobre las consecuencias que podrá tener sobre el trabajo, las empresas y los medios de vida la transición hacia economías más respetuosas del medio ambiente.

Este informe es el origen de la línea de trabajo de la OIT y PNUMA sobre Economía Verde, y marca los vínculos indisolubles entre el Trabajo Decente y los empleos verdes. En su introducción plantea: *“...los empleos verdes deben ser necesariamente trabajo decente, es decir, trabajo de calidad con remuneración adecuada, condiciones de trabajo seguras, seguridad, estabilidad y de-*

rechos laborales”. En el mismo sentido, se puntualiza que *“Una economía verde es una economía que valoriza a la naturaleza y a las personas, y crea puestos de trabajo decentes y adecuadamente remunerados”* (PNUMA/OIT/CSI/OIE, 2008).

La transformación hacia economías más respetuosas del medio ambiente, o más “verdes”, trae aparejada consigo la promoción e incentivo a las “Empresas Sostenibles”. Las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, adoptadas en la 96 Conferencia Internacional del Trabajo, resultan del debate tripartito sobre cómo promover el desarrollo de las empresas de una manera que concilie su crecimiento con los objetivos sociales, económicos y ambientales del desarrollo sustentable.

En ellas la OIT reconoce que las empresas sostenibles son aquellas que, además de las prácticas de responsabilidad social, respeto por los derechos laborales y demás objetivos del trabajo decente, tienen en cuenta y minimizan sus impactos sobre el medio ambiente: *“...La viabilidad a largo plazo implica que la gestión de las empresas debería basarse en los tres pilares de la sostenibilidad: económico, social y medioambiental (...) Las empresas sostenibles deberían innovar, adoptar tecnologías apropiadas respetuosas del medio ambiente, desarrollar las calificaciones y los recursos humanos, y mejorar la productividad para seguir siendo competitivas en los mercados nacionales e internacionales”* (OIT, 2007).



Foto cortesía: greenforall

3. Trabajo decente y sustentabilidad para una globalización equitativa y con pleno empleo

3.1 Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa

Esta Declaración, adoptada en 2008, es heredera de la “Declaración de Filadelfia”, de 1944, y de la “Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”, de 1998.

Esta última, reafirma principios fundamentales consagrados en la Constitución de OIT y establece que todos los Estados Miembros deben promoverlos y hacerlos respetar, hayan o no firmado los convenios respectivos, a saber:

- La libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.
- La eliminación del trabajo forzoso u obligatorio.
- La abolición del trabajo infantil.

- La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

La **Declaración de 2008** es una decidida reafirmación de los valores de la OIT, institucionaliza el concepto de Trabajo Decente y lo sitúa en el centro de las políticas de la organización para alcanzar sus objetivos constitucionales.

Al mismo tiempo, **hace hincapié en un enfoque holístico e integrado al reconocer que los objetivos de la Agenda del Trabajo Decente son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente**, reafirmando la función de las Normas Internacionales del Trabajo como medio útil para alcanzar esos objetivos: acceso al empleo, garantía de derechos laborales, diálogo y protección social.

El alcance de estos objetivos estratégicos contribuye con la consecución del desarrollo sustentable en la medida en que promueve la justicia social y distributiva, permite superar la pobreza, impulsa la igualdad, provee condiciones de vida dignas, y alienta la democracia participativa.

3.2 Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo (PME)

Este documento, adoptado por unanimidad en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2009, es un instrumento de política global basado en el Trabajo Decente, que propone un conjunto de medidas para enfrentar las consecuencias de la crisis económica de fines de 2008 sobre el empleo y buscar respuestas que promuevan la sustenta-

bilidad desde lo económico, lo social y lo ambiental.

El Pacto se proyecta hacia el futuro, más allá de la respuesta inmediata, planteando entre las respuestas estratégicas la transformación de la economía hacia actividades con baja emisión de carbono y respetuosas del medio ambiente, y la promoción de una senda de desarrollo sustentable en la que el empleo y la protección social estén en el centro de las políticas económicas y sociales.

Como medidas de salida de la crisis económica y de empleo, el Pacto destaca la importancia de promover las “empresas sostenibles” y la inversión en sectores intensivos en empleo, incluyendo los denominados “empleos verdes”. Para enfrentar la crisis, el Pacto sostiene que la respuesta internacional “...debería favorecer una globalización más justa, una economía más respetuosa del medio ambiente, y un desarrollo más eficiente en lo que atañe a la creación de empleos y empresas sostenibles...”. Para acelerar la creación de puestos de trabajo, propone entre otras medidas “...aumentar las inversiones en infraestructura, investigación y desarrollo, servicios públicos, y producción y servicios <verdes>...” (OIT, 2009).

Además de establecer recomendaciones y orientaciones de políticas y medidas concretas adecuadas a las necesidades de cada país, el Pacto alienta la cooperación internacional por parte de los países donantes y los organismos multilaterales para facilitar la implementación de las mismas.

Otro instrumento importante de la OIT que se vincula de forma

directa con las Conclusiones sobre Empresas Sostenibles y el Pacto Mundial por el Empleo es la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social de la OIT, en cuanto establece los principios básicos de un comportamiento socialmente responsable, incluso en períodos de crisis.

3.3 Las Normas Laborales Internacionales y derechos ambientales de los trabajadores

Las Normas Laborales Internacionales no se refieren directamente a cuestiones ambientales. Sin embargo, ellas **establecen un “piso” para garantizar** condiciones de trabajo dignas y ofrecen instrumentos útiles a la hora de defender **la ampliación de los derechos ambientales de los y las trabajadoras.**

Se puede decir que, en general, las Normas relativas a Salud y

Seguridad Laboral se apoyan, en los principios de prevención y precaución, ambos fundamentales en el abordaje de los asuntos ambientales. Sin embargo, hasta hoy no están pensadas para brindar instrumentos concretos que protejan o promuevan la actuación de los trabajadores y trabajadoras ante situaciones de daño ambiental que excedan los límites del lugar de trabajo.

El Convenio núm. 155 de la OIT relativo a la Salud y Seguridad Laboral, es un instrumento particularmente valioso y que puede servir de base para la ampliación de los derechos ambientales de los trabajadores. El Convenio promueve la participación de las y los trabajadores e introduce algunos derechos, como el de negarse a realizar una tarea que considera peligrosa para su salud o la de sus compañeros/as, aunque no contempla la situación de riesgo potencial para la salud pública o ambiental.



Foto cortesía: mgrenner



Foto cortesía: javierhidalgo.com

Otros ejemplos son el Convenio núm. 148, relativo a la contaminación del Medio Ambiente de Trabajo (contaminación del aire, ruidos y vibraciones), y el Convenio núm. 170 sobre Sustancias Químicas, que se refieren específicamente a la protección de la salud de los trabajadores, e incluyen la protección del medio ambiente en general. Las recomendaciones derivadas hacen un llamado a la sustitución de las sustancias más peligrosas de manera de minimizar los riesgos.

Dentro de los Convenios relativos a la Salud y Seguridad, hay un número importante de ellos que se refieren a sectores espe-

cíficos: Construcción (C167), Minas (C176), Agricultura (C184). Un caso particular es el Convenio núm. 174, relativo a Accidentes Industriales mayores, que trata específicamente de accidentes que puedan afectar a personas o bienes que se encontraban en las inmediaciones en el momento del accidente pero no pertenecen a la instalación industrial (vecinos, transeúntes, etc). Este Convenio contempla mecanismos de información, comunicación y control de las instalaciones peligrosas, así como medidas ante la ocurrencia de accidentes.

En materia de justicia y protección social, es de importancia

mentar el Convenio núm.102 de norma mínima de Seguridad Social, el cual establece directrices para garantizar la seguridad social de las y los trabajadores ante situaciones de desempleo, enfermedad, incapacidad, etc. Junto con la Declaración de 2008, sienta las bases para una “transición justa” en el contexto de cambio hacia una economía baja en carbono y más respetuosa del medio ambiente. Los mismos efectos de las crisis ambiental y climática tendrán fuertes consecuencias sobre la salud y las condiciones de acceso al empleo para los sectores más vulnerables, lo que requerirá el fortalecimiento y universalización de los sistemas de seguridad y protección social.

Conclusión

En las palabras del Director de ACTRAV, Dan Cunniyah, incluidas en el preámbulo del Manual formativo que para trabajadores y trabajadoras de las Américas se ha editado desde ACTRAV-CIF, a partir de la elaboración de Sustainlabour²⁹ para su elaboración, “la crisis actual confirma lo que el movimiento sindical lleva repitiendo desde el principio: es urgente cambiar el modelo que conforma nuestras sociedades, pues es injusto desde el punto de vista social, insostenible desde el punto de vista ambiental e ineficaz desde el punto de vista económico. Si bien es necesario tomar medidas a corto plazo, no podemos dejar de reflexionar a más largo plazo en un modelo que asegure que los avances sociales, económicos y ambientales vayan a la par, a fin de evitar un futuro como el actual para las próximas generaciones. El avance hacia la consecución del “trabajo decente” depende de nuestra capacidad de conducir colectivamente un cambio en

la dirección de nuestras economías. La degradación ambiental ya está amenazando los medios de vida de millones de personas y no se detiene, a la espera de que los gobiernos alcancen amplios consensos. Los sindicatos tendrían que tener un peso central en estos debates, no sólo porque sufrimos diariamente las consecuencias de decisiones equivocadas, sino porque somos entes legítimos para transformar las sociedades.

De la misma forma que hemos trabajado activamente en el pasado para asegurar el progreso social (reducción de las horas de trabajo, igualdad de mujeres y hombres, libertad sindical, negociación colectiva y democracia, entre otras muchas cosas), hemos de estar preparados para los desafíos venideros”.

ACTRAV y Sustainlabour se ofrecen a proseguir este debate y apoyar al movimiento sindical en esta encrucijada.

Referencias

OIT (2007). Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles.

(2009). Un Pacto Mundial para el Empleo para salir de la crisis económica y lograr un Trabajo Decente.

PNUMA, OIT, CSI, OIE, (2008). “Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono: mensajes normativos y principales conclusiones para los responsables de la toma de decisiones”.

29 Manual disponible en: http://actrav.itcilo.org/index_es.php?PageID=70



Economía verde para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible: análisis de situación desde la perspectiva sindical

Laura Martín Murillo

Directora Fundación Internacional Sustainlabour³⁰

Resumen

La promoción del desarrollo sustentable, y de los empleos verdes y decentes como parte esencial del modelo propuesto, se ha convertido en un eje fundamental de cualquier estrategia económico-social; por eso se ha reconocido la necesidad por un lado de abordajes coherentes e integrados al tema, por el otro de incorporar el Trabajo Decente en sus cuatro componentes (Derechos Laborales, Empleo, Protección Social y Diálogo Social) como parte fundamental de la agenda de desarrollo sostenible.

En este marco se asumió como imprescindible garantizar procesos para contar en la toma de decisiones y ejecución de los acuerdos con los grupos sociales más importantes, incluyendo entre ellos a las organizaciones sindicales. El rol protagónico jugado por las organizaciones sindicales ha permitido poner la agenda de empleo decente en esferas internacionales donde no se trataba, y contribuir a la definición de nuevas “reglas del juego” en el proceso de desarrollo a favor del respeto de los derechos laborales, de la equidad, justicia social y preservación del medio ambiente.

Palabras clave: Desarrollo sustentable, trabajo decente, economía verde, empleos verdes, participación sindical.

1. Introducción

Las preocupaciones medioambientales han dejado de ser parte exclusiva de las agendas “verdes” y son hoy un elemento fundamental de cualquier agenda socioeconómica. Los desafíos medioambientales y las medidas para hacerlos frente forman parte, en mayor o menor medida, de cualquier estrategia económica y social y, por supuesto, esto tiene una repercusión en la agenda internacional multilateral, bien en Naciones Unidas o incluso en los G8 o G20 ad hoc.

Particularmente el cambio climático simboliza desde 2007 la magnitud del desafío al que nos enfrentamos, la continuidad de las sociedades tal y como las conocemos, y ha supuesto probablemente la única de las negociaciones multilaterales globales en las que había una posibilidad de acuerdo ambicioso, y de profundo cambio de paradigma. Ambos factores, la gravedad del problema y las expectativas de acuerdo multilateral han servido de catalizadores para que muchos actores sociales, fuera del ámbito de los movimientos medioambientales, se unieran a una movilización sin precedentes.

Pero más allá del cambio climático, la agenda verde ha entrado con mucha fuerza en las agendas económicas, dos áreas clave de trabajo han sido la Economía Verde y los Empleos Verdes. Las dos iniciativas forman parte del mismo contexto, aunque evidentemente el énfasis de la segunda es principalmente laboral. Las referencias a una economía verde, a los trabajos verdes y decentes llenan en la actualidad diarios y artículos.

30 <http://www.sustainlabour.org/>

2. Desarrollo sostenible

La incorporación de las organizaciones sindicales en materia de desarrollo sustentable se facilitó desde el inicio en gran medida por el reconocimiento de las organizaciones sindicales como uno de los nueve grupos principales para el plan de implementación de la Cumbre de la Tierra de Río de 1992, la llamada Agenda 21. **Los acuerdos de Río reconocieron mediante dicha agenda la necesidad de un acercamiento participativo al desarrollo sostenible y la necesidad de contar en la toma de decisiones y ejecución de los acuerdos con los grupos sociales más importantes, incluyendo entre ellos a las organizaciones sindicales.**

En la Agenda 21 se desarrolló un capítulo completo sobre la necesidad de fortalecer la participación sindical³¹, lo que supone un importante precedente en los acuerdos de Naciones Unidas.

Para el mundo del trabajo y para la OIT, la acción en esta nueva área de desarrollo sostenible tuvo las siguientes líneas fundamentales:

- Reforzar la dimensión social de la agenda³².
- Incorporar el Trabajo Decente en sus cuatro componentes (Derechos Laborales, Empleo, Protección Social y Diálogo Social) como parte fundamental de la agenda de desarrollo sostenible. Las organizaciones sindicales participaron tanto internacionalmente, como en las comisiones nacionales de desarrollo sostenible que los gobiernos establecieron para dar seguimiento a la Comisión de Desarrollo Sostenible

(CDS), llevando a estos foros los principios del trabajo decente y empujando por una mayor visualización del pilar social y sociolaboral.

- Incorporar el desarrollo sostenible a la acción sindical, a todos los niveles. Tanto en las centrales nacionales como en las federaciones sectoriales, los departamentos de salud laboral y medioambiente se hicieron los receptores de esta área de trabajo y se encargaron de difundirla en las organizaciones.

La cumbre de Johannesburgo (2002), 10 años después, quiso servir para hacer un seguimiento de los compromisos y renovar los mismos, facilitando su mejor cumplimiento. Esta cumbre sirvió para consolidar el marco teórico, pero además intentó operativizarlo de manera concreta, y en este esfuerzo se acordaron los objetivos del Plan de Implementación de Johannesburgo. La participación de sindicalistas en esta cumbre fue numerosa, acudieron alrededor de 300³³ y algunas cuestiones laborales se incluyeron en el texto final, sobre todo las relacionadas con los derechos y principios fundamentales de la OIT, los temas de salud laboral y la necesidad de acercamiento desde los puestos de trabajo a los cambios en la producción y en el consumo.

Quizás lo más positivo de todos estos años de trabajo en desarrollo sostenible ha sido el reconocimiento de la necesidad de abordajes coherentes e integrados a los temas. La Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) utilizaron profusamente el modelo de desarrollo sostenible, creando



Foto cortesía: jumanjisolar

ambas unos grupos de trabajo sobre desarrollo sostenible muy dinámicos. En la conferencia de 1998 el Director General de la OIT presentó el informe "El trabajo decente para un desarrollo sostenible", considerándolo el "paradigma de política absoluto dentro del cual el Programa de Trabajo Decente puede hacer su contribución fundamental al desarrollo". Desde su constitución en noviembre de 2006, la Confederación Sindical Internacional (CSI) tomó el desarrollo sostenible como paradigma fundamental de su propuesta global³⁴.

31 http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_29.shtml

32 <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb286/pdf/esp-4.pdf>

33 <http://www.earthsummit2002.org/es/preparations/global/prep-comm4/Microsoft%20Word%20-%20PaperTUdraft2.pdf>

34 "Para el logro de las aspiraciones permanentes de la Confederación, resulta esencial que las políticas neoliberales de libre mercado, y la incoherencia y los fracasos manifiestos de la comunidad internacional respecto al actual proceso de globalización, den paso a una gobernanza adecuada de la economía global que: • Combine los tres pilares del desarrollo sostenible – económico, social y medioambiental; • Garantice el respeto universal de los derechos fundamentales de los trabajadores y trabajadoras; y • Genere trabajo decente para todos" - Programa de la Confederación Sindical Internacional, noviembre 2006.



Foto cortesía: beautifulawake

Sin embargo, todavía hoy hay más un “marco teórico de acercamiento a la realidad” que una traslación a acciones concretas sindicales. El mismo hecho de la integración de las variables, ha supuesto dificultades metodológicas importantes. Reconocer la interacción de las diferentes facetas y la conveniencia de un acercamiento integrado, no significa que sea fácil establecer prioridades, por ejemplo. Aunque todo es necesario, si es fundamental trabajar sobre la disputa de un nuevo modelo de desarrollo ¿por dónde se empieza?, cuando surge un conflicto social – medioambiental, ¿por qué prioridad optamos?

3. Desarrollo sostenible, medioambiente y acción sindical

Dentro de la acción sindical por un nuevo modelo de desarrollo sostenible, y desde una visión holística, debiera trabajarse sobre la gestión sociopolítica de los bienes comunes, lo que a su vez requiere análisis de los procesos de ajuste estructural que han implicado la privatización de recursos naturales, así como el análisis de las implicaciones estructurales de los acuerdos comerciales,

y de cómo puede trabajarse para la definición de nuevas reglas del juego a favor de la equidad, la justicia social y la preservación del medio ambiente.

Aunque evidentemente el espectro de actuación y análisis es mucho más amplio, en las siguientes apartados intentamos visualizar, mediante algunos ejemplos, cómo se han empezado a construir políticas laborales y sindicales que enlazan la inclusión de los intereses laborales en los debates medioambientales con la definición de posiciones sindicales estratégicas respecto al modelo de desarrollo sostenible en general, y la defensa del medio ambiente en particular.

4. La acción sindical internacional en desarrollo sostenible y medio ambiente

4.1 Los inicios de la CSI

Quizás uno de los elementos más influyentes para la inclusión del tema en el congreso fundacional de la CSI fue la Primera Asamblea sobre Trabajo y Medio Ambiente que organizaron en 2006 el Programa de las Naciones Unidas de Medio Ambiente (PNUMA) y la Fundación Sustainlabour

conjuntamente con las antiguas Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT), y con la participación del Comité Sindical Consultivo (TUAC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Esta Asamblea fue asistida por 104 representantes de organizaciones sindicales al más alto nivel que acordaron mediante resolución estrechar los vínculos entre la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente y el trabajo decente³⁵.

La Asamblea alcanzó tres objetivos:

- a) Confirmó que los tres órganos pertinentes de las Naciones Unidas se habían comprometido a apoyar la participación de los sindicatos en el desarrollo sostenible;

³⁵ Resolución final de la Asamblea: http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/TUALEfinalresolution-SPA.pdf

- b) Confirmó que los sindicatos contribuían al fomento del desarrollo sostenible mediante actividades prácticas y se habían comprometido y seguían comprometidos a ampliar esa labor con carácter prioritario;
- c) Determinó etapas para actividades de seguimiento conjuntas con el PNUMA, la OIT y la OMS.

Resolución final. Primera Asamblea sindical sobre trabajo y medioambiente.

A partir de 2006 se han realizado conferencias de las regionales de la CSI en Trabajo y Medio Ambiente (África (2006,2010), América Latina (2006,2009), Asia Pacífico (2008), Este de Europa y Asia Central (2009). Aunque todas ellas han sido organizadas por Sustainlabour, en los últimos años, es la CSI y sus afiliadas las que las demandan y se solicita una mayor profundización en líneas de trabajo abiertas. Todas ellas han dado lugar a declaraciones sindicales³⁶ estratégicas y es que el acercamiento regional y subregional al desarrollo sostenible es fundamental, y la implicación de las estructuras regionales sindicales prioritaria.

4.2 La consolidación alrededor del cambio climático

Del mismo modo que para el contexto global, dentro de la acción sindical internacional sobre medioambiente el cambio climático ha ido ganando un espacio cada vez mayor, hasta constituirse en el área fundamental de trabajo. Así, en diciembre de 2007, la CSI decide priorizar el cambio climático como su fundamental línea de acción en la agenda de medio ambiente, afirmando que “la realidad del cambio climático, junto con el reconocimiento de las consecuencias dramáticas y potencialmente catastróficas derivadas de no tomar medidas al respecto, han transformado radicalmente la agenda política, de manera que ahora esta cuestión figura entre las principales prioridades de la CSI³⁷.”

La movilización sindical en la agenda internacional de cambio climático creció de manera importante en la cumbre de Bali (diciembre 2007) y fue en esta reunión donde los sindicatos jugaron un papel fundamental como organizaciones observadoras en la convención de Naciones Unidas, congruentemente con el necesario reconocimiento por el Sistema de Naciones Unidas de los derechos laborales colectivos fundamentales de libertad sindical y negociación colectiva. A esta reunión asistieron 75 sindicalistas representando a 60 organizaciones del mundo y procedentes a 22 países (44% de Europa, 25% de Asia-Pacífico, 24% de América y 7% de África). Fue una reunión exitosa de la convención y en la que se creyó que se habían sentado las bases del futuro acuerdo de Copenhague.

36 Resolución América Latina: http://www.sustainlabour.org/index.php?option=com_content&task=view&id=188&Itemid=242&lang=s
Resolución África: <http://www.sustainlabour.org/dmdocuments/EN54-2006.pdf>

37 Ahora los pueblos, de la crisis a la justicia social. Informe del Secretario General Guy Ryder al segundo congreso mundial de la CSI.

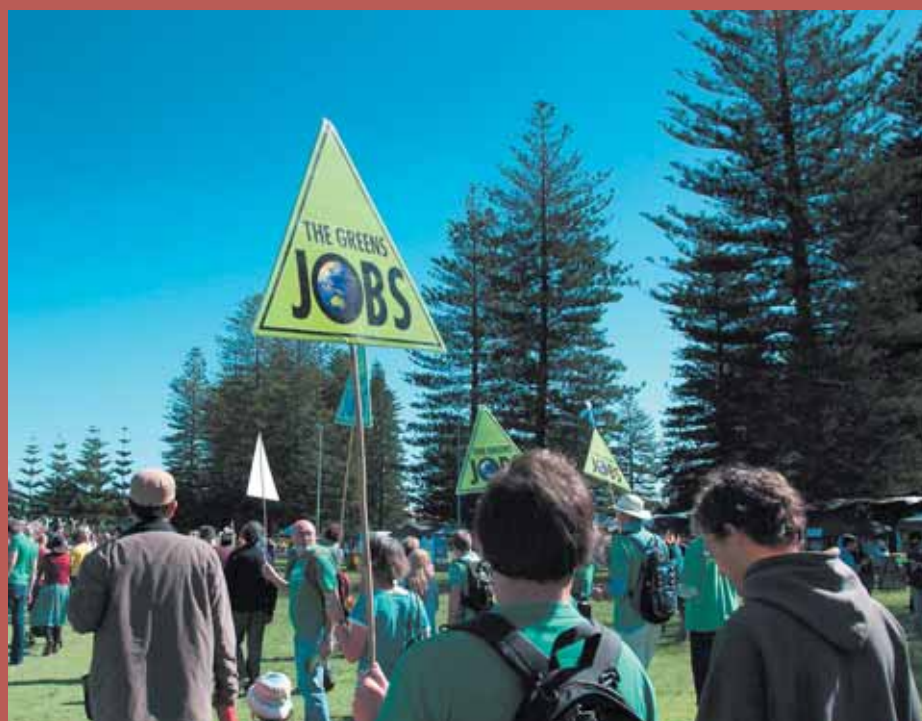


Foto cortesía: alflow

En esta reunión además se presentó por primera vez una declaración sindical de gran importancia, con acuerdo sobre ambiciosos objetivos de reducción de emisiones, que se negoció durante meses y recibió numerosas contribuciones de los sindicatos nacionales. La versión final de la declaración fue aprobada por el Consejo General de la CSI en 2007.³⁸ Mas allá de reconocer que el desarrollo debe ser sostenible, la CSI tenía una política clara sobre cambio climático, con propuestas concretas para cumplir la integridad ambiental y social del proceso.

A partir de ese año, podemos decir que las organizaciones sindicales fueron ganando peso entre los observadores de la convención del clima, hasta que se convirtieron en actores destacados en la última cumbre de Copenhague. En esta ocasión más de 400 sindicalistas se

dieron cita en Dinamarca para apoyar un acuerdo ambicioso y para asegurar que las cuestiones laborales se incluyesen en el nuevo texto, en particular en relación a la transición justa³⁹. Esta masiva presencia, tuvo sus resultados, a pesar de que no hubo un texto oficial aprobado, el texto negociado por los gobiernos en la convención, apoyado por todos y cada uno de los grupos de países, y que se ha seguido discutiendo en las reuniones de 2010 incluye la principal demanda sindical en la cumbre del clima, una referencia a la necesidad de una transición justa para la mano de obra, de gran importancia estratégica para las prioridades sindicales. Parte de este éxito se debió a una posición verdaderamente comprensible y comprehensiva en las negociaciones sobre la globalidad de los problemas tratados y sobre los diferentes aspectos económi-

cos y sociales de la crisis climática⁴⁰.

El tema de cambio climático ha supuesto un avance importante en la aportación del movimiento sindical al desarrollo sostenible. Por su concreción e inmediatez ha supuesto una oportunidad para madurar posiciones, buscar soluciones integradoras y resolver conflictos de intereses difíciles. El desarrollo sostenible había puesto el marco, el enfoque en cambio climático significaba un ejercicio real, sobre cómo concretamente transitar hacia él. Trabajar un tema concreto significaba además la obligatoriedad de enfrentar las dificultades y contradicciones del mismo, las tensiones medioambiente - trabajo, en vez de esconderse detrás de un enfoque integrado teórico, que si no enfrenta los conflictos, se vacía de significado.



38 Resolución final ante la COP 13: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/COP13_Statement-FLT455-PdC-ES.pdf

39 Explicación de la transición justa folleto CSI: <http://www.ituc-csi.org/que-es-la-transicion-justa.html>

40 http://old.global-unions.org/pdf/ohsewpP_12Bc.EN.pdf



Foto cortesía: iklash

5. Más allá del cambio climático: hacia la promoción del trabajo decente en una economía verde y justa.

En la introducción del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo de 2007, presentada bajo el título “El trabajo decente para un desarrollo sostenible”, expresa que el tripartismo y el diálogo social se enfrentan con retos importantes “respecto de los cuales debemos mostrarnos dispuestos a pensar de manera innovadora y a actuar con urgencia, tanto en la formulación de políticas como en la mejora de la ca-

pacidad institucional”. Estas cuestiones interrelacionadas para la efectiva promoción del Trabajo Decente las agrupa bajo los temas siguientes: un enfoque equilibrado del desarrollo sostenible; políticas más coherentes para el comercio, las finanzas, las inversiones y el empleo; promoción de una transición socialmente justa a empleos verdes; la compresión de los salarios y el aumento de las desigualdades constituyen una amenaza para el desarrollo sostenible; más completa información sobre el mercado de trabajo para medir los déficits de trabajo decente; un enfoque global de la protección social; modernizar la gobernanza del mundo del trabajo a

través de los derechos y el diálogo social; y mejorar la eficacia de las Naciones Unidas y del sistema multilateral.

En lo que respecta a la promoción de una transición socialmente justa a empleos verdes, sigue diciendo que el enfoque consiste en buscar áreas de sinergia de las políticas que tienen repercusiones de gran alcance para la labor de la OIT y para sus relaciones con otros organismos. Este enfoque, además de que ofrece un margen para seguir realizando una labor útil con la OMC, las instituciones de Bretton Woods y otros organismos en relación con las políticas comerciales, de inversión y de empleo, también

debería aplicarse para reflexionar sobre la relación que existe entre las políticas para mitigar el cambio climático y para promover el empleo.

En la OIT necesitamos emprender un esfuerzo importante en materia de investigaciones y de políticas para determinar el alcance y la naturaleza de la transformación del empleo que acompañará el cambio a modelos más sostenibles de producción y consumo, y en particular a una economía menos dependiente del carbono. Esto debería realizarse en cooperación con el PNUMA y con otras organizaciones internacionales y nacionales pertinentes. Esta es una de las áreas de acción prioritarias que identificó el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon.

El período que se extiende hasta 2015 será, pues, determinante para definir un proceso de transición que permita aumentar al máximo las oportunidades de empleo y abordar la pérdida potencial de empleos. Habida cuenta de la experiencia adquirida con los retos que han planteado otros ajustes del empleo, cabe citar algunas cuestiones prioritarias que podría abarcar esa iniciativa de transición a empleos verdes y que incluirían la identificación y aplicación de:

- Programas destinados a desarrollar y ampliar un diálogo eficaz entre todos los actores pertinentes, y, en particular, un diálogo social nacional e internacional sobre el medio ambiente y el mundo del trabajo entre los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores;
- un vasto programa de investigaciones acerca de las consecuencias que podrían tener las diferentes hipótesis de cambio climático y medidas de mitigación sobre la producción y los modelos de consumo, la lucha contra la pobreza y las oportunidades futuras de empleo e ingresos;
- un programa de apoyo a la creación de nuevos empleos «verdes» en varios sectores prioritarios tales como las fuentes de energías renovables, la conservación de energía, la captación de carbono, las nuevas tecnologías con un bajo contenido de carbono, la construcción, el transporte público y la eliminación de los desechos;
- en un contexto más amplio de políticas de protección social y de políticas activas de mercado de trabajo diseñadas para apoyar el ajuste del empleo a los cambios tecnológicos y comerciales, medidas destinadas a facilitar una transición justa de las trabajadoras y los trabajadores, las comunidades y las empresas perjudicadas por los cambios de los mo-

delos de producción y de consumo, con inclusión de políticas para mitigar el cambio climático;

- un programa destinado a apoyar iniciativas en materia de educación y formación que faciliten el desarrollo de las calificaciones necesarias para la creación de nuevos empleos verdes y para facilitar la transición de los trabajadores que perderán sus «viejos» empleos;
- nuevas técnicas de evaluación para mejorar las estimaciones y, cuando sea posible, aumentar las repercusiones que tienen sobre el empleo y los ingresos las inversiones en infraestructura públicas y privadas de gran escala (infraestructura de transporte e inversiones en actividades de rehabilitación, mitigación y adaptación, tales como la captación de carbono, los biocombustibles y la protección contra las inundaciones), y medidas encaminadas a reforzar la capacidad institucional para tratar de manera más eficaz los efectos que tengan sobre el empleo y los ingresos las iniciativas de desarrollo sostenible, con inclusión de la prestación de apoyo a los ministerios del medio ambiente, trabajo, finanzas, educación y otros ministerios pertinentes, las organizaciones de trabajadores y de empleadores y las autoridades de zonas urbanas.

Foto cortesía: freejpg.com.ar

Ubicándonos en el enfoque integral descrito, la acción sindical en el cambio climático abrió otra novedosa línea de trabajo: los llamados empleos verdes. De hecho, fue gracias al impulso de la CSI en gran medida lo que hizo que el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA, y la OIT encargaran el primer estudio sobre empleos verdes que encontró un espacio importante en las discusiones de la última crisis económica y su recuperación⁴¹.

El contexto de crisis múltiples climática, alimentaria, económica, financiera, social y de empleos que se vive a partir de 2007, provoca que se busquen nuevas ideas que ayuden a enfrentar los diferentes desafíos. Había que proponer prácticas concretas para las medidas de recuperación y el llamado a la inversión en empleos verdes y decentes, se visualizó la necesidad de salir de la crisis en la dirección de una economía más limpia, más verde, que generara empleos decentes, de calidad para erradicar la pobreza. Desde el año 2007 el PNUMA y la OIT trabajan conjuntamente en la Iniciativa de Economía Verde que pretende guiar las inversiones de los gobiernos

en la recuperación de la crisis. Así por ejemplo, en la reunión de los ministros de trabajo y empleo del G8 en mayo de 2008, la OIT presentó la Estrategia de Empleos Verdes⁴².

Además en la respuesta estratégica principal de la OIT a esta importante crisis de empleo, el “Pacto Mundial para el Empleo” de 2009 también propone entre las medidas y políticas para salir de la crisis apoyar las inversiones en sectores intensivos en mano de obra incluidos los empleos verdes. El pacto expresa que es necesario buscar al mismo tiempo la sostenibilidad económica, social y medioambiental⁴³.

El programa de empleos verdes de la OIT ha tenido, con su correlato en el programa de Actividades para los Trabajadores – ACTRAV, especialmente en materia de formación sindical desde el Centro Internacional de Formación de Turín, un crecimiento importante en los últimos tiempos. El tema de los “empleos verdes” ha sido central en diferentes actividades del Centro de Turín, y específicamente en materia de Desarrollo Sostenible y Trabajo Decente, ACTRAV-Turín con la colaboración de la Fundación Laboral Internacional para el Desarrollo Sostenible “Sustainable labour” ha impulsado un proceso formativo específico para América Latina en coordinación con la Confederación Sindical de trabajadores y trabajadoras de las Américas. CSA, con importantes resultados.

Por otro lado, la CSI participa activamente en la elaboración de los informes sobre Economía Verde para el Sistema de Naciones Unidas y en una gran alianza sobre el mismo tema, formada por organizaciones

medioambientales, de desarrollo y empresariales, llamada “Green Economy Coalition”. Se puede decir que la CSI ha conseguido un alto reconocimiento en estas discusiones introduciendo perspectivas originales y necesarias desde el punto de vista de la gestión de transiciones y objetivos de justicia social.

Uno de los resultados más importantes de esta estrategia es que ha puesto la agenda de empleo decente en esferas internacionales donde no se trataba. En la definición de la nueva economía para poner el planeta a salvo, la necesidad de respetar derechos laborales se ha incluido de partida en las discusiones.

Hay que tener en cuenta además que la Economía Verde ha sido elegida además como tema fundamental de la revisión de los acuerdos de Río que tendrá lugar en 2012 en Brasil, la llamada cumbre de Río + 20. Este hecho dará una visibilidad importante al tema durante los próximos años.

6. Algunas propuestas para América Latina.

En América Latina, una parte muy importante de la fuerza laboral depende directamente del medio ambiente (trabajadores del sector agrícola, de la industria pesquera, de la silvicultura y de sectores como el turismo); las actividades industriales dependen de la materia prima para la producción de bienes; y las empresas del sector de servicios también utilizan energía, infraestructura y materiales que tienen impacto en el medio ambiente. Es un reto de la región avanzar hacia un uso sostenible de sus numerosos recursos y

41 http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf

42 <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2008/g8paper.pdf>

43 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_115078.pdf

darles un valor. Los empleos verdes y decentes pueden ser parte de la solución a los problemas que se enfrentan en la región.

La economía del futuro debe ser una economía respetuosa con el medio ambiente que se centre en el empleo decente, y por eso las iniciativas de empleos verdes y decentes son tan importantes, ya que nos ayudan a visibilizar el cambio poniéndole cara al futuro, a los empleos en los sectores que nos ayudan a girar hacia una economía respetuosa con el planeta. La economía verde, para ser una economía de progreso social en América Latina, tiene que estar centrada en los 4 objetivos de la agenda del trabajo decente:

- **Crear empleos:** en la actualidad tenemos ejemplos, tanto en el mundo desarrollado cuanto en el mundo en desarrollo, sobre inversiones inteligentes en sectores medioambientalmente sostenibles. Lo que necesitamos en primer lugar es multiplicarlos, escalar las inversiones en los sectores que funcionan, invertir en investigar y desarrollar otros, hasta que los empleos verdes se conviertan en uno de los principales motores de la economía. Se han hecho avances, en países de América Latina, como en Brasil o en Costa Rica⁴⁴, pero hay que multiplicar los esfuerzos. En segundo lugar es fundamental mejorar sus condiciones, la economía verde no traerá desarrollo si está basada en la explotación y los daños a la salud de los trabajadores, como en muchos de los empleos de reciclaje que se están creando en la actualidad. Para garantizar el apoyo social a la economía verde, no hay nada mejor que hacer que sus empleos sean decentes.
- **Respetar los derechos de los trabajadores:** la economía verde debe ser una economía basada en derechos, en los derechos del planeta, en los derechos humanos y en los derechos de los trabajadores. En este marco las Normas Laborales Internacionales, aunque no se refieran directamente a cuestiones ambientales, establecen un “piso” para garantizar condiciones de trabajo dignas y ofrecen instrumentos útiles a la hora de defender la ampliación de los derechos ambientales de los y las trabajadoras.

Foto cortesía: freejpg.com.ar

- Extender la protección social: los desastres medioambientales, las crisis por venir nos sumarán en el desastre si no nos dotamos de sistemas que permitan reducir la vulnerabilidad, garantizar ingresos mínimos, y generalizar el acceso a la salud. Para avanzar hacia una economía verde, las inversiones en sistemas de seguridad social y salud son tan importantes como aquellas en nuevos sectores bajos en el uso de recursos; asimismo, los empleos en los sectores sanitarios, educativo y de la seguridad social, son tan importantes y tan verdes como los de las energías renovables.
- Promover el diálogo social: la economía verde debe avanzar en democracia y diálogo para construir sociedades inclusivas. Es necesario que los gobiernos realicen consultas con los sindicatos, los empleadores, las comunidades y todos los grupos que necesitan participar en la transformación. El diálogo y el respeto a los derechos humanos y laborales constituyen condiciones fundamentales para asegurar una transición eficaz y sin problemas hacia unas sociedades sostenibles. Asimismo es necesario avanzar en el mayor contacto entre el mundo productivo económico y laboral y el científico medio-ambiental.

Actrav⁴⁵ y Sustainlabour⁴⁶ están empeñados en trabajar conjuntamente para impulsar y apoyar la capacitación continua del mundo del trabajo de América Latina. El Programa de Actividades para los Trabajadores – ACTRAV- está comprometido en dar soporte y seguimiento a las iniciativas que sirvan para la definición de un modelo de desarrollo sostenible con el trabajo decente en el centro de las políticas y estrategias nacionales, fortaleciendo para ello a las organizaciones sindicales con herramientas que faciliten el desarrollo de capacidades en la materia. Por su parte, Sustainlabour es una organización que da apoyo a la CSI en formación y asesoramiento a las organizaciones sindicales de todo el mundo. Sólo el año pasado formó a 170 sindicalistas de 15 países de la región en diferentes aspectos de la economía verde: desde el cambio climático, a la gestión sostenible de químicos.

Sustainlabour y el Programa ACTRAV del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (CIF-OIT) realizan conjuntamente un curso de formación on line sobre Desarrollo Sostenible y Trabajo Decente, del que ya se han hecho dos convocatorias con un éxito considerable. A continuación se presenta una tabla de comparación derivada de la estructura temática propuesta en el Manual formativo para trabajadores y trabajadoras de las Américas “Desarrollo Sustentable y Trabajo Decente”⁴⁷, utilizado para el curso mencionado. El objetivo de la tabla es proponer una sistematización sintética de los elementos distintivos de un modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico con eficiencia productiva, por un lado, y la visión integrada y holística propia del desarrollo sustentable, por el otro.

44 CEPAL: coyuntura laboral para América Latina y el Caribe: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/42006/2010-957-Boletin_4_WEB-1.pdf

45 www.itcilo.org/actrav

46 <http://www.sustainlabour.org/>

47 http://actrav.itcilo.org/index_es.php?PageID=70

	Modelo de desarrollo enfocado en el crecimiento económico con eficiencia productiva	Modelo de Desarrollo Sustentable
Rol de la economía	Fin	Medio
Ideas clave en la interpretación del desarrollo	- Determinismo - Linealidad - Infalibilidad - Aceleración del “tren del progreso” - Procesos de producción lineal - Productos en vez de servicios	- Falibilidad - Necesaria flexibilidad frente a imprevisto - Ralentización del “tren del progreso” - Proceso de producción integrado (“pensamiento en ciclos”) - Servicios en vez de productos
Criterio pilar de la economía	- Eficiencia productiva - Aumento de los consumos	- Distribución equitativa de los bienes y servicios entre todos - Eficiencia no de producción sino hacia la mejor utilización de los recursos naturales
Relación entre el ser humano y el ecosistema	Ecosistema a uso y consumo del ser humano	Respeto del ecosistema y óptica de sustentabilidad
Responsabilidad por el degrado ambiental y carga de los “costes del progreso”	- Desplazamiento de la responsabilidad y de los costes: a) de los países del Norte del Mundo hacia los países del Sur; b) al interior de los países de la población de más recursos a la de menos; - Monetización de la contaminación a todos los daños son remediables, por lo menos en términos monetarios (indemnización)	- “Quien contamina paga” (tanto el contaminador como el consumidor) - “Principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas” a reconocimiento de diferencias de: a) responsabilidad histórica entre países en el degrado ambiental; b) capacidad económica y técnica para enfrentar el degrado (ver Declaración de Río); - No todos los daños son remediables, ni traducibles en términos monetarios
Perspectiva de acción	Corto plazo	Mediano/largo plazo

Rol del individuo	Átomo, acción individual	Parte de la colectividad, acción colectiva
Relación entre ciencia y sociedad	- Positivismo científico y tecnológico a la ciencia es la solución, puede resolver los desafíos de la sociedad - Orientación del conocimiento científico a las necesidades del sector económico	- La ciencia no es la solución, sino un medio al servicio de la sociedad - Orientación del conocimiento científico a las necesidades de la sociedad
Papel del Estado; relación entre Estado y sociedad civil	- Defensa del estatus quo - Condicionamiento por lobbies económicas a defensa de intereses privados sobre los colectivos	- Promoción del cambio (rol activo de promoción de la coordinación y cooperación con otros países de América Latina, adquisición de credibilidad frente a la sociedad) - Imparcialidad a defensa del interés público - Democracia participativa, autoridad horizontal, diálogo social (promoción de los involucrados, construcción de consensos, potencial creativo de la sociedad civil, mecanismos de control democráticos) - libertad de acceso a la información
Actitud frente a los riesgos	Curar	- Principio de Precaución (“mejor prevenir que curar”) a inversión de la carga de la prueba (es el productor el que debe demostrar que el producto es inocuo) - rol del tiempo (necesidad de un ritmo más pausado para evaluar riesgos/plantear soluciones)
Base del modelo energético	Combustibles fósiles	Energías renovables y alternativas

Rol de las organizaciones sindicales	Obstáculos a la participación sindicalista al debate sobre los temas ambientales	Protagonistas del cambio, medios para alcanzar: - el consenso social sobre la necesidad del cambio - un debate sobre cómo llevarlo a cabo - la conexión entre trabajo decente y empleos verdes - la formación de los trabajadores para fortalecer su capacidad de participación protagónica en el proceso decisorio - la promoción de medidas de adaptación al cambio climático - el reconocimiento, a través de la negociación colectiva, de derechos como: a) participar al proceso decisorio sobre cuestiones ambientales en sus lugares de trabajo; b) conocer los riesgos ambientales presentes en el lugar de trabajo; c) la protección de los denunciantes; d) el derecho a negarse a hacer un trabajo peligroso para el trabajador/ para el medio ambiente.
---	---	---

Elaboración: Giulia Massobrio, a partir del contenido del Manual “Desarrollo sustentable y trabajo decente” elaborado por Sustain-labour y el Programa ACTRAV del CIF-OIT (autores: Laura Maffei y Guillermo Priotto).



El proyecto Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD) está siendo ejecutado por el Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana con financiación del:

